



République du Bénin



Bénin

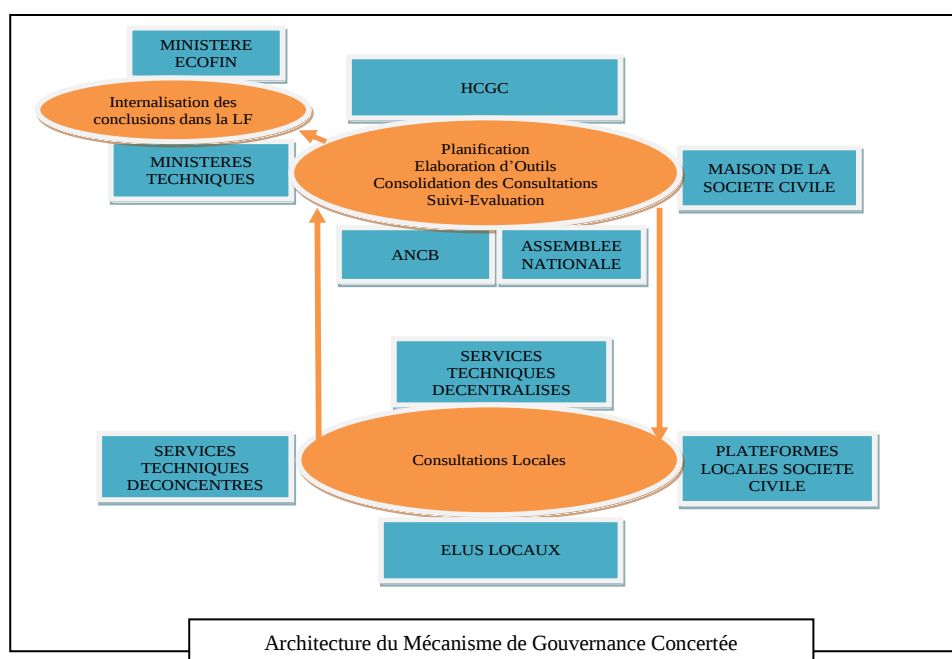
EVALUATION D'ETAPE DE L'EFFET 8 DU CPAP 2009-2013 GOUVERNANCE CONCERTEE & CONTRÔLE CITOYEN

RAPPORT FINAL

Par :

Cheikh FAYE, Consultant International, Chef de Mission

Valentin GLELE AHANHANZO, Consultant National, Membre



DECEMBRE 2010

Sommaire

Acronymes	3
Résumé exécutif	4
Introduction	6
1. Objectifs de la mission.....	6
2. Résumé de la méthodologie.....	6
3. Eléments de contexte.....	6
I. Mise en contexte de l'Effet 8	7
1.1. Objectifs du Millénaires pour le Développement (OMD)	8
1.2. Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF).....	8
1.3. Orientations Stratégiques de Développement (OSD) et Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP)	9
1.4. Synthèse des cohérences entre l'Effet et ses différents référentiels	10
II. Description des Interventions	11
2.1. Consistance des projets liés à l'Effet 8 du PAPP/2009-2013.....	11
2.2. Revue Exécution des Interventions	12
2.2.1. Exécution physique	12
2.2.2. Exécution financière.....	20
III. Analyses des données.....	23
3.1. Pertinence	23
3.2. Efficacité	26
3.3. Efficience	28
3.4. Impacts	29
3.5. Durabilité.....	30
IV. Conclusions	30
4.1. Rappel des principales observations	30
4.2. Principaux enseignements	32
4.3. Recommandations.....	32
Annexes	40
1. Liste des personnes rencontrées.....	40
2. Bibliographie.....	42
3. Termes de Références de la mission	47

Acronymes

ANCB	: Association Nationale des Communes du Bénin
CCA	: Bilan Commun de Pays
CNAB	: Chambre Nationale d'Agriculture du Bénin
CNPB	: Conseil National du Patronat du Bénin
DSRP	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EMICoV	: Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie
HCGC	: Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée
IDE	: Investissements Directs Etrangers
LEPI	: Liste Electorale Permanente Informatisée
MAEP	: Mécanisme Africain pour l'Evaluation par les Pairs
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
OSC	: Organisations de la Société Civile
OSD	: Orientations Stratégiques pour le Développement
PAPP	: Plan d'Actions du Programme de Pays
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
RNDH	: Rapport National sur le développement Humain
SCRP	: Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UNDAF	: Plan Cadre des Nations Unies pour l'assistance au Développement de pays
UNDEF	: Fonds des Nations Unies pour la Démocratie
UNMB	: Union Nationale des Magistrats du Bénin

Résumé exécutif

1. L'évaluation dont le rapport est présenté ci-dessous est une évaluation d'étape de l'Effet 8 sur la gouvernance concertée et le contrôle citoyen du Programme de Pays (CPAP/2009-2013) du PNUD en République du Bénin. Elle s'est déroulée sur une période allant du 08 novembre au 20 Décembre 2010, la mission sur le terrain ayant été conduite du 11 Novembre au 06 Décembre.
2. Six objectifs structuraient la mission¹ :
 - Evaluer le statut actuel de l'Effet et du produit CPAP qui y concourt,
 - Evaluer la pertinence et la justesse des sous-produits et des activités développées par les organes chargés de leur mise en œuvre,
 - Evaluer la manière avec laquelle ces produits sont réalisés,
 - Evaluer l'efficacité avec laquelle les produits sont réalisés.
 - Evaluer la durabilité de l'ensemble des initiatives menées dans le cadre de la réalisation de l'Effet
 - Formuler des recommandations pertinentes pour une meilleure mise en œuvre du reste de la programmation
3. La méthodologie utilisée comportait les étapes suivantes :
 - (i) Analyse documentaire
 - (ii) Entretiens avec les acteurs et parties prenantes : PNUD/Autres PTF, Acteurs/Institutions étatiques, Collectivités locales, Société civile, Populations bénéficiaires
 - (iii) Elaboration du rapport
4. Le Programme de pays du PNUD en République du Bénin est articulé autour de deux Composantes principales : (i) Réduction de la Pauvreté et Développement durable, et (ii) Promotion de la Bonne gouvernance et du Développement participatif. Un certain nombre de thématiques transversales ont par ailleurs vocation à être prises en charge par ces deux composantes : l'environnement, les droits humains, le genre et la lutte contre le VIH-Sida, notamment. Le programme montre un bon niveau de cohérence avec ses principaux référentiels qui sont l'UNDAF, les OMD et la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté élaborée par le pays.
5. La Composante Gouvernance et Développement participatif est structurée en trois domaines d'action, dont l'un sert d'ancrage aux interventions devant mener à l'Effet 8 évalué : (i) Contrôle législatif et processus électoral, (ii) Gouvernance concertée et contrôle citoyen, et (iii) Prévention et gestion des crises et catastrophes naturelles. Constituant l'extrant du domaine « Gouvernance concertée et contrôle citoyen », l'Effet 8 du CPAP est ainsi libellé : *« La participation effective des populations et des Organisations de la Société Civile dans la prise de décision et dans la gestion des affaires publiques est accrue à travers le mécanisme de la gouvernance concertée. »* Cet effet de programme, fait écho à l'Effet 3 de l'UNDAF ainsi formulé : *« D'ici 2013, les institutions publiques, les collectivités locales et la société civile mettent davantage en œuvre les règles de bonne gouvernance et assurent une meilleure gestion des crises et catastrophes naturelles. »*

¹ Voir TDR ci-joints.

6. Deux projets sont référés à l'Effet 8 du Plan d'Action du Programme de Pays PAPP/2009-2013: (i) le Projet d'Appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée (Code : 040137) ; (ii) le Projet d'Appui au Renforcement des capacités des Organisations de la Société civile et des Médias pour un Contrôle Citoyen (Code : 057588).

7. La revue d'étape de l'exécution des deux projets fait ressortir un certain nombre d'acquis ayant notamment trait à ce qui suit : (i) Fora, Etudes thématiques et Formulation de projets, (ii) Information-sensibilisation-formation, (iii) Publications, (iv) Médiation-paix-dialogue social. En marge de ces contributions à l'Effet, il a également été noté que des projets, qui n'y sont pas directement dédiés, développent aussi des interventions contribuant par certaines de leurs activités à la promotion de la gouvernance concertée et du contrôle citoyen.

8. Sur le plan stratégique, la revue a observé que si des activités et des événements propices ou liés sont organisés, il n'y a pas encore de véritable mécanisme de gouvernance concertée, au sens d'un rouage promis à l'autonomie et articulé sur l'infrastructure institutionnelle existante². Cette limite se prolonge dans une autre, qu'exprime la difficulté à traduire en actions les recommandations des événements de concertation organisés. Il ne suffit pas, en effet, que des plans d'actions ad hoc soient élaborés au sortir des foras. La prise en charge des demandes de participation formulées par les populations passe par leur internalisation dans les budgets nationaux, sectoriels et locaux, ce que l'appropriation des consultations par les structures nationales serait sans doute mieux à même d'aider à faire.

9. Il a également été observé des problèmes de formulation et de complétude sur des produits et indicateurs de performance. Enfin, quelques autres problèmes opérationnels ont été relevés par ailleurs, notamment : (i) la faible mobilisation des ressources externes³ et, subséquemment, un phénomène de surconsommation sur les ressources core du PNUD, (ii) des retards de signature et des révisions récurrentes sur les plans de travail annuels.

10. Pour améliorer la mise en œuvre de ce qui reste du cycle de programmation, les recommandations suivantes ont été formulées :

- (i) Recentrer l'approche sur le mécanisme
- (ii) Mettre en cohérence les PTA du portefeuille de la Gouvernance, notamment ceux dédiés à l'Effet
- (iii) Reformuler l'effet, les produits et les indicateurs sur les projets dédiés
- (iv) Améliorer les conditions de mise en œuvre des projets dédiés
- (v) Développer de nouveaux partenariats pour une meilleure mobilisation de ressources externes
- (vi) Mieux faire ressortir la prise en compte des femmes et de des jeunes

² La revue du projet de Plan de développement stratégique du HCGC fait ressortir qu'il ne met pas suffisamment en avant cette notion de mécanisme.

³ Cette observation n'entame pas le fait que le HCGC étant une institution béninoise, le Gouvernement dote le dote d'un budget régulier.

Introduction

1. Objectifs de la mission

11. La mission objet du présent rapport portait sur l'évaluation de deux années d'exécution de la Composante « Gouvernance concertée et Contrôle citoyen » correspondant à l'Effet N°8 du Programme de Pays du PNUD au Bénin, CPAP/2009-2013. Cet effet est intitulé : « la participation effective des populations et des OSC dans la prise de décision et dans la gestion des affaires publiques est accrue à travers le mécanisme de la gouvernance concertée »

12. Les termes de référence articulent comme suit les objectifs spécifiques de la mission :

- Evaluer le statut actuel de l'Effet et du produit CPAP qui y concourt
- Evaluer la pertinence et la justesse des sous-produits et des activités développés par les organes chargés de leur mise en œuvre
- Evaluer la manière avec laquelle ces produits sont réalisés
- Evaluer l'efficacité avec laquelle les produits sont réalisés
- Evaluer la durabilité de l'ensemble des initiatives menées dans le cadre de la réalisation de l'Effet
- Formuler des recommandations pertinentes pour une meilleure mise en œuvre du reste de la programmation

2. Résumé de la méthodologie

13. La mission a été conduite par une équipe de deux consultants dont un international chef de mission. Elle a mis en avant une approche méthodologique structurée autour de : (i) une revue documentaire et (ii) des entretiens avec les parties prenantes, au niveau du Bureau de pays du PNUD comme avec les différentes composantes de la partie nationale, qu'il s'agisse d'administrations centrales, de structures décentralisées ou d'organisations de la société civile. La liste complète des personnes rencontrées dans ce cadre est jointe en annexe.

14. La documentation passée en revue était composée (i) des référentiels relatifs aux OMD, à l'UNDAF et à la SCRP, (ii) des documents de programmation que sont le Programme de Pays et son Plan d'Action et d'autres documents, (iii) les plans annuels de travail et les rapport périodiques des projets inscrits dans la Composante sous revue, et (iv)) une documentation générale sur les activités du PNUD, ainsi que sur le pays et ses stratégies de développement et coopération.

15. La mission a séjourné au Bénin, pour les besoins des travaux de terrain du 11 Novembre au 07 Décembre 2010.

3. Eléments de contexte

16. Le Bénin est un pays de l'Afrique de l'Ouest, au Sud du Sahara, dont la superficie est de 115 762 km², situé dans le Golfe de Guinée, avec deux saisons de pluie (grande saison entre mai et juillet, et petite saison en septembre-octobre) et deux saisons sèches (la grande saison sèche entre février et avril et la petite saison sèche en novembre-mi décembre). Plusieurs fleuves (Ouémé, Zou, Mono, Couffo) et lagunes (Nokoué) irriguent le pays. Cette année, la crue de la plupart d'entre eux a occasionné des inondations.

17. La population du Bénin, à partir des données du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) de 2002, est estimée à 8 053 690 habitants en 2007 et 8 778 648 en 2010. Elle se répartit entre 49% d'hommes et 51% de femmes. Près de 48% du stock a par ailleurs moins de 16 ans. L'espérance de vie à la naissance est de 56,9 ans.

18. Depuis la Conférence Nationale organisée en février 1990, le Bénin est une démocratie parlementaire, avec par un multipartisme intégral. Le pays a depuis organisé plusieurs élections présidentielles, législatives et locales et connu plusieurs alternances politiques. Il s'apprête au demeurant à organiser ses prochains scrutins présidentiel et législatif, en mars 2011.

19. La loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin a prévu la création d'un certain nombre d'institutions républicaines ayant vocation à servir de contrepoids à l'exécutif incarné par le Président de la République. Toutes ces institutions prévues par la Constitution ont été effectivement créées et fonctionnent régulièrement, dans la mesure où il n'est pas déploré de dysfonctionnements en leur sein, ni de conflit d'attribution entre elles. D'initiative présidentielle, ce cadre institutionnel a toutefois été agrandi par la création de nouvelles institutions comme le Médiateur de la République et le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée. Non inscrites dans la Constitution, ces dernières jouent cependant leur partition dans la régulation de la vie démocratique du pays.

20. Mise en perspective à partir du début des années 90, la situation économique du Bénin montre un profil plutôt erratique. Entre 1991 et 2002, la variation du Produit Intérieur Brut atteint 5% en moyenne annuelle, avant de se détériorer progressivement pour tomber à 2,9% en 2005 et passer en dessous du croît démographique. A partir de 2006, la croissance repart à la hausse pour atteindre à nouveau 5% en 2008. La crise mondiale et des difficultés intérieures persistantes (notamment au niveau du Coton, de l'Energie, du Port et de la Gestion des Finances publiques) aidant, elle retombe brutalement à 2,7% en 2009 et ne devrait pas dépasser 3,5% d'ici 2011.

21. Ces performances économiques s'accompagnent naturellement d'une situation de pauvreté encore préoccupante. En 2007, selon l'Enquête EMICoV, 33% de la population béninoise vit sous le seuil de pauvreté, contre 28,5% en 2002. Le Bénin est classé dans la catégorie des pays les moins avancés. Il fait même partie des dix-sept pays les plus pauvres d'Afrique. L'édition 2009 du Rapport Mondial sur le Développement Humain publié par le PNUD situe le pays, en termes de développement humain, au 161e rang sur 182 pays.

I. Mise en contexte de l'Effet 8

22. Les principaux référentiels de la coopération entre le Programme des Nations Unies pour le Développement et la République du Bénin sont l'UNDAF et les Objectifs du Millénaire pour le Développement, d'une part, les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) et la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SCRП) du pays, d'autre part.

1.1. Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

23. Objet d'une résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies adoptée le 8 septembre 2000 sous le nom de « Déclaration du Millénaire », les OMD procèdent d'une vision consensuelle du développement projetée à l'horizon 2015. Le Bénin y a souscrit, à l'instar de la communauté internationale. Les huit objectifs sont rappelés comme suit :

1. Eliminer l'extrême pauvreté et de la faim
2. Assurer une éducation primaire pour tous
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
4. Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans
5. Améliorer la santé maternelle
6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies
7. Assurer un environnement durable
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

24. La composante Gouvernance concertée et contrôle citoyen du Programme de pays 2009-2013 est en parfaite cohérence avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement. En effet, sans faire l'objet d'une énonciation comme objectif explicite et distinct, la bonne gouvernance n'en traverse pas moins les huit OMD pour lesquels, elle constitue une dimension transversale.

1.2. Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF)

25. Les contenus du Cadre d'Aide au Développement des Nations Unies (UNDAF) ont été retenus à partir d'une base participative et de concertation, notamment entre les agences du SNU et les représentants de la partie nationale. Cette dynamique consultative a permis de prendre en compte les compétences et les missions respectives des agences activement dans le pays, ainsi que les besoins de développement du pays, en particulier dans le cadre de la poursuite des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

26. L'UNDAF 2009-2013 est articulé autour de trois (03) axes stratégiques : (i) Réduction de la pauvreté par l'accélération de la croissance rurale et la promotion de l'emploi décent ; (ii) Accès équitable à des services sociaux de base de qualité, et (iii) Promotion de la bonne gouvernance et du développement participatif.

27. Ces axes de développement ont été déclinés en trois « effets » qui correspondent, en termes de changements voulus, aux impacts que l'UNDAF a pour objet de contribuer à semer dans l'environnement. L'effet 3 qui correspond à l'axe sur la promotion de la bonne gouvernance et du développement participatif est ainsi libellé : « D'ici 2013, les institutions publiques, les collectivités locales et la société civile mettent davantage en œuvre les règles de bonne gouvernance ainsi que les mécanismes de prévention et de gestion des crises et catastrophes naturelles ».

28. Ce bref rappel des contenus de l'UNDAF montre que la Composante Gouvernance concertée et contrôle citoyen du CPAP/CPD objet de l'évaluation y est parfaitement ancrée. L'Effet 8 du CPAP (la participation effective des populations et des OSC dans la prise de décision et dans la gestion des affaires publiques est accrue à travers le mécanisme de la gouvernance concertée), que la composante doit concourir à réaliser s'inscrit tout à fait dans

le cadre de l'effet 3 de l'UNDAF cité au paragraphe précédent. En effet la participation de toutes les parties à la planification et à la gestion du développement national est un gage de transparence, d'efficacité et de qualité de gouvernance accrue.

1.3. Orientations Stratégiques de Développement (OSD) et Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP)

29. L'intervalle entre la fin du premier DSRP et l'élaboration du deuxième a coïncidé avec l'installation au Bénin d'un nouveau pouvoir élu qui a souhaité se doter d'un cap stratégique. Le PNUD a appuyé cette volonté qui s'est traduite par l'élaboration, en 2006, des Orientations Stratégiques de Développement. Le diagnostic de la gouvernance qui y est réalisé s'inspire des analyses faites à cet égard dans le CCA-UNDAF. Les OSD retiennent notamment l'insuffisance de la concertation comme un défi à la promotion de la gouvernance, et cherchent à promouvoir, entre autres, le *dialogue social et le développement participatif*.

30. La Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP/2007-2009) est fondée sur une dynamique d'analyse et de large concertation de tous les acteurs de développement au Bénin. Sa formulation a bénéficié des acquis de la SCRP de première génération et des OSD qui ont fonctionné comme une sorte de tampon entre les deux générations de documents.

31. La SCRP de deuxième génération était articulée sur cinq axes : (i) Accélération de la croissance, (ii) Développement des infrastructures, (iii) Renforcement du capital humain, (iv) Promotion de la bonne gouvernance, et (v) Développement équilibré et durable de l'espace national. A l'intérieur du quatrième axe, l'analyse fait ressortir sept (7) contenus spécifiques en matière de gouvernance, dont le sixième porte précisément sur « la gouvernance concertée axée sur la promotion de concertation, de coopération et de dialogue entre toutes les parties prenantes (acteurs publics, acteurs politiques, acteurs non étatiques et autres partenaires) ».

32. Au-delà des analyses contenues dans les différents documents de planification, il est également ressorti des entretiens que la mission a eus avec les parties prenantes que la problématique de la gouvernance concertée revêt une acuité avérée dans un environnement béninois qui cherche à renouveler son souffle démocratique, vingt ans après la Conférence Nationale. C'est ainsi que la nouvelle administration en place en 2006 a posé le problème, recherchant un mécanisme fiable pour instituer et entretenir un lien fort entre dirigeants et décideurs au sein de l'appareil d'Etat, d'une part, et populations et autres parties prenantes, d'autre part.

1.4. Synthèse des cohérences entre l'Effet et de ses différents référentiels

Tableau 1 : Cohérence du Programme avec ses référentiels : Portefeuille Bonne gouvernance

Programme de Pays 2007-2011			Référentiels du Programme			
Code	Projets	Effet CPAP	Effets UNDAF poursuivis	OMD poursuivis	SCRP	OSD
040137	Projet d'Appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance	La participation effective des populations et des OSC dans la prise de décision et dans la gestion des affaires publiques est accrue à travers le mécanisme de la gouvernance concertée	D'ici à 2013, les institutions publiques, les collectivités locales et la société civile mettent davantage en œuvre les règles de la bonne gouvernance ainsi que les mécanismes de prévention et de gestion des crises et catastrophes naturelles	Transversal pour l'atteinte des 8 objectifs des OMD poursuivis (en particulier l'OMD 1 et l'OMD 3 qui sont notamment les deux objectifs mis en relief dans le plan stratégique du PNUD pour le domaine de la gouvernance démocratique)	Axe 4 : Promotion de la bonne gouvernance	Condition transversale de mise en œuvre : <i>La promotion de la bonne gouvernance à tous les niveaux, la promotion du dialogue social et du développement participatif</i>
057588	Projet d'Appui au Renforcement des capacités des Organisations de la Société civile et des Médias pour un Contrôle Citoyen					

II. Description des Interventions

2.1. Consistance des projets liés à l'Effet 8 du PAPP/2009-2013

33. Deux projets sont référés à l'Effet 8 du Plan d'Action du Programme de Pays PAPP/2009-2013: (i) le Projet d'Appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée (Code : 040137) ; (ii) le Projet d'Appui au Renforcement des capacités des Organisations de la Société civile et des Médias pour un Contrôle Citoyen (Code : 057588). Le Renforcement des capacités des OSC a d'abord été inscrit dans le portefeuille du Projet d'Appui au mécanisme de gouvernance concertée, et ce n'est qu'en 2010 qu'elles ont été regroupées dans projet distinct.

34. Le Projet d'appui à la mise en place d'un Mécanisme de gouvernance concertée est porté et mis œuvre, du côté de la partie nationale, par le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée, organisme étatique dont le PNUD a par ailleurs aidé à la mise en place. Le HCGC a été créé par décret présidentiel en décembre 2007. Il est présidé par un Haut Commissaire assisté d'un Directeur de Cabinet, et doté d'un Secrétaire Exécutif lui aussi nommé par décret présidentiel et appuyé par une équipe restreinte d'experts chargés de programmes. Le Secrétaire Exécutif est le Coordonnateur national du Projet d'Appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concernée.

35. Le Projet a vocation à apporter un appui multiforme au Haut Commissariat dans la réalisation de concertations nationales annuelles devant permettre une remontée des préoccupations et des perceptions des acteurs du développement pour leur meilleure prise en compte dans les décisions et arbitrages nationaux. Sont notamment ciblées dans ces exercices les populations à la base et, plus particulièrement, les plus vulnérables et marginalisées.

36. Le Projet d'Appui au renforcement des capacités des Organisations de la Société Civile et des Médias pour un Contrôle Citoyen est porté et mis en œuvre, du côté de la partie nationale, par une Organisation Non Gouvernementale, Social Watch-Bénin. Cette ONG créée en 2005 est active dans la promotion de la gouvernance et du contrôle citoyen. Elle produit notamment des rapports alternatifs sur la progression du Bénin dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Avant le projet, elle avait participé au groupe thématique sur la gouvernance institué par le PNUD et recevait des appuis ponctuels de l'Agence dans le cadre de certaines de ses activités.

37. Le Projet d'Appui au renforcement des capacités des OSC et des Médias pour un contrôle citoyen de qualité consiste en trois (03) types d'activités : l'administration de formations, la réalisation d'études thématiques et la fourniture d'équipement de travail. Les cibles sont les organisations non gouvernementales et leurs relais communautaires à la base, et les journalistes (tous médias confondus) en activité ou en situation de formation.

38. En termes budgétaires, le Plan d'Action de Programme de Pays, CPAP 2009-2013, dédie à l'effet des ressources globales d'un montant de 3.187.000 USD, réparti entre 750.000 USD de ressources internes (PNUD) et 2.437.000 USD au titre des ressources externes. En d'autres termes, dans le concept initial de l'Effet 8, le PNUD devait apporter 23,5% des ressources dédiées et lever 76,5% de gap auprès d'autres parties prenantes. Le CPAP n'a pas procédé à la répartition de cette dotation entre les deux projets 040137 et 057588.

39. A côté des projets 040137 et 057588, deux autres du portefeuille mènent des activités susceptibles d'avoir des impacts sur l'Effet 8. Il s'agit du Projet de renforcement des capacités de l'Assemblée Nationale, et du Projet d'Appui à la Réforme de l'Administration et des Institutions (PARAI). Le premier réalise, entre autres activités, des consultations entre les parlementaires, la société civile et les organisations syndicales, en marge de l'examen annuel de la loi de finances, d'une part, et des consultations à la base entre les populations et leurs élus, d'autre part. Ces deux activités, qui ne sont pas marginales dans les plans d'action dudit projet, concourent directement à la gouvernance concertée et au contrôle citoyen.

40. Le Projet PARAI a l'un de ses axes stratégiques qui est dédié à l'Amélioration de la qualité du service public, celle-ci passant naturellement par une meilleure prise en charge des besoins et des préoccupations des citoyens utilisateurs. Les bureaux et services des relations avec les usagers devraient être mieux soutenus dans ce cadre. Tout résultat obtenu dans ce cadre est aussi une forme de valeur ajoutée en matière de gouvernance concertée.

2.2. Revue Exécution des Interventions

2.2.1. Exécution physique

41. Au titre de la mise en œuvre du *Projet d'Appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée*, la revue fait ressortir un certain nombre de réalisations structurées autour des grappes d'activités suivantes :

- (i) Forum, Etudes thématiques et Formulation de projets
- (ii) Information-sensibilisation-formation (OSC gouvernance)
- (iii) Publications
- (iv) Médiation politique-paix-dialogue social

42. L'organisation de fora sur des thématiques d'intérêt stratégique est une activité centrale du Projet. Sur le cycle en cours, un seul forum a été organisé. Il l'a été en 2009 et a porté sur « Quelle gouvernance pour le secteur privé béninois ? ». Cette activité a été organisée de manière ouverte et participative. A cette occasion, le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée, maîtresse d'œuvre, est même parvenue à faire travailler ensemble des entités qui n'avaient l'habitude de le faire : le Conseil National du Patronat et la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin. Le forum a donné lieu à des Actes qui ont vocation à être mis en œuvre après qu'ils auront été soumis au Chef de l'Etat.

43. Bien qu'une telle activité ne rentre pas strictement dans le cycle de programmation sous revue, il y a lieu de mentionner qu'un premier forum, consacré à la problématique de la pauvreté a été organisée par le Haut Commissariat en 2008. Les efforts pour mettre en œuvre certaines de ses conclusions s'inscrivent toutefois dans le cycle actuel. Dans ce cadre, le Projet appuie la formulation d'un Programme dit « Retour au village » qui devrait être dédié à la promotion de microprojets locaux de lutte contre la pauvreté. Un consultant vient d'être mobilisé par le PNUD pour finaliser la formulation du Programme. Toujours en rapport avec les besoins mis à nu par ce premier forum sur la pauvreté, le Projet a appuyé l'élaboration de microprojets soumis au financement du Fonds National de l'Entrepreneuriat et de l'Emploi des Jeunes (FNPEEJ). Cet exercice a eu pour cadre les villages où ont été organisées les concertations locales dans le cadre du forum de 2008.

44. Le Projet a également à son actif, en plus des forums décrits ci-dessus, deux études que l'on peut comprendre comme entrant dans l'espace de ses propres préalables. Pour les besoins de l'accompagnement que le Projet apporte aux organisations de la société civile, le HCGC avait besoin d'avoir une certaine visibilité sur elles, ce qui l'a conduit à réaliser, en 2009, une Etude dans ce sens. Une deuxième étude a porté sur la formulation d'un Plan de développement stratégique pour le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée, est toujours en cours de finalisation ; à son adoption, il contribuera à améliorer la visibilité du HCGC lui-même.

45. Les activités d'information et de sensibilisation ont consisté en des missions de terrain (dans dix départements sur douze), à la diligence des équipes techniques du HCGC ayant pour objet de vulgariser les missions et les méthodes de travail de cette structure auprès des populations. Elles ont également pris la forme de mini forums de discussions à la base sur les problèmes de gouvernance concertée. Des radios locales ont par ailleurs été sensibilisées sur la gouvernance concertée et la reddition de comptes. Enfin, un atelier proprement dit a été organisé en direction des organisations de la société civile dans la partie Nord du pays, sur la bonne gouvernance et la gouvernance concertée.

46. Au titre des publications, le Projet appuie le Haut Commissariat dans l'édition d'une revue trimestrielle sur la gouvernance concertée, où des sujets relevant de cette matière ou de matières connexes sont régulièrement traités et qui est diffusée auprès des institutionnels comme des autres acteurs sociaux, politiques et économiques. La périodicité de cette parution a été perturbée en 2010 du fait d'ajustements budgétaires intervenus dans le Projet. Le Projet travaille également à l'élaboration d'un Lexique de la gouvernance dans six (06) langues locales, à l'intention des populations à la base qui ne maîtrisent pas toutes et suffisamment la langue française.

47. S'agissant des médiations, le Projet a soutenu des initiatives de médiation à la diligence du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée. La plus aboutie d'entre elles est celle qui a permis la réunification de l'Association Nationale des Communes du Bénin. Les efforts de même nature qui sont déployés pour réconcilier les deux principales entités patronales, le Conseil National du Patronat et la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin, ne sont pas encore concluants. Enfin, le Projet appuie le Haut Commissariat dans la conduite d'initiatives de dialogue informel qui ont pu apporter une forme de respiration, et le dialogue souvent difficile sur la LEPI.

48. Au titre de la mise en œuvre du *Projet d'Appui au Renforcement des capacités des Organisations de la Société civile et des Médias pour un Contrôle Citoyen*, la revue fait ressortir les réalisations suivantes :

- (i) Formation d'acteurs
- (ii) Etudes
- (iii) Appui institutionnel

49. Dans le cadre du volet formation, Social Watch-Bénin a insisté sur l'internalisation des problématiques de développement dans la communication journalistique, au détriment du sensationnel et du tout politique qui sont perçus comme plus vendeurs par les médias. Quelque cinquante (50) journalistes ont été formés à cet effet.

50. D'autres formations ont profité à des relais communautaires. Elles ont notamment porté sur les outils de suivi de la mise en œuvre des politiques de développement au niveau

local, spécifiquement dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement et de l'environnement. Au total, quelque soixante huit (68) relais ont été touchés, dans six (06) communes : 17 à Ouidah, 12 à Sèmé Kpodji, 09 à N'dali, 11 à Toucountouna, 09 à Grand-Popo et 10 à Zangnanado.

51. L'opérateur a bâti une grande partie de sa réputation en élaborant régulièrement des rapports alternatifs sur la progression du pays dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement. S'il a par le passé eu à recevoir des appuis du PNUD dans l'élaboration de ces documents, il n'a pas encore réalisé de rapport alternatif dans le cadre du cycle sous revue, mais plutôt deux Etudes dont le processus de validation n'est pas encore complètement achevé. L'« Etude sur la perception des citoyens à l'égard de l'Assemblée Nationale et des députés » est en cours de finalisation, après qu'un atelier de partage lui a déjà été consacré le 20 octobre 2010. L'autre étude porte sur l'environnement, mais n'est pas non plus arrivée au terme de son processus de validation.

52. Enfin, s'agissant de l'appui institutionnel, le Projet a permis à Social Watch d'intervenir plus en amont dans la capacitation des hommes et femmes de communication. L'Opérateur a, en effet, apporté une assistance matérielle à l'Ecole de Journalisme intégrée à l'Université d'Abomey-Calavi, sous la forme de matériel informatique et d'équipements de rayonnage.

53. Au total, la revue des activités ci-dessus fait ressortir des points de contact et des zones de disjonction entre les deux projets expressément référés à l'Effet 8 du CPAP. L'un et l'autre s'engagent dans des processus de formation sensibilisation, qui touchent parfois les mêmes cibles, à savoir, les organisations de la société civile⁴ et les journalistes, ce qui peut renvoyer, en amont, dès la planification, à un problème d'efficacité dans la prise en compte des nécessaires synergies et subsidiarités entre projets. Les thématiques sont disjointes mais connexes et complémentaires : dans un cas, la gouvernance et la concertation, dans l'autre, une mise en capacité sur des thématiques données pour une meilleure participation des cibles au développement et au contrôle de l'action publique. Les forums que le Haut Commissariat organise et les études fondamentalement participatives conduites par Social Watch, sans être réductibles les uns aux autres, se rejoignent quelque part dans la même volonté de créer les conditions d'une mobilisation de tous, en particulier de ceux et celles qui ont coutume d'être exclus ou marginalisés.

54. Le descriptif détaillé des réalisations des deux projets est donné dans la série de tableaux ci-dessous. Il est organisé autour des produits et sous-produits censés concourir à l'Effet 8 du Plan d'Action du Programme de Pays.

⁴ Le projet porté par le HCGC s'intéresse spécifiquement aux OSC travaillant dans le domaine de la gouvernance.

Tableau 2. Projet 040137 : Appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée

Effet : La participation effective des populations, notamment des femmes, des jeunes et des OSC au processus de prise de décision et dans la gestion des affaires publiques est accrue à travers le mécanisme de Gouvernance concertée.

Produit escompté du CPAP (Plan d'Action du Programme de Pays) : le mécanisme de la gouvernance concertée est renforcé				
Sous-produit 1 : Les capacités des Organisations de la Société Civile (OSC) sont renforcées pour une meilleure participation à la prise de décisions relatives à la gestion des affaires publiques				
Situation de référence	Indicateurs	Cibles	Réalisation 2009	Réalisation 2010
10%. Au démarrage du projet, il existait des cadres de concertation des OSC peu fonctionnels (communal, départemental et national, des réseaux)	Proportion d'OSC formées et ayant pris part au processus d'organisation des fora	20% en 2009 20% en 2010	Etude sur l'identification des OSC intervenant dans la gouvernance élaborée. Répertoire des OSC disponible Informations et des échanges sur l'approche gouvernance concertée avec environ 200 OSC/ONG. Document de politique et d'orientation stratégique sur la notion de gouvernance concertée disponible	Missions d'information sur les orientations stratégiques et les activités du HCGC au profit des membres des conférences administratives, des comités de concertation et de coordination de 10 départements (sauf Atlantique et Littoral). Atelier de formation et d'échanges / mini forum sur la gouvernance, la bonne gouvernance, la gouvernance concertée au profit des OSC du Nord Un corpus est élaboré pour la réalisation d'un mini lexique en 6 langues nationales, des mots et groupes de mots du domaine de la gouvernance en général et de la reddition de comptes

Tableau 4 : Projet 040137 (Suite et fin)

Sous-produit 3 : La culture du dialogue social est généralisée et favorise le développement				
Situation de référence	Indicateurs	Cibles 2009	Réalisation 2009	Réalisation 2010
20%	Une proposition de nouveau cadre institutionnel de dialogue social est disponible Un nouveau cadre institutionnel de dialogue social est vulgarisé	40%	Médiation dans la crise au sein de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) Prise de contact avec les parties prenantes dans le cadre d'une meilleure gestion de la transhumance au Bénin Elaboration de TDR pour organiser de mini-concertations en vue de l'élaboration d'un nouveau manuel de gestion de la transhumance au Bénin	Médiation auprès des leaders politiques en faveur de l'élaboration de la LEPI
Sous-produit 4 : Promotion d'une presse orientée vers le développement				
Situation de référence	Indicateurs	Cibles 2009	Réalisation 2009	Réalisation 2010
25%	Les grandes préoccupations d'intérêt national sont analysées et portées à la connaissance du public à travers les supports de communication du HCGC	30%	Publication d'articles sur les OMD, en l'occurrence la réduction de la pauvreté et la gratuité de la césarienne au Bénin, dans le 1 ^{er} numéro du magazine « La Concertation » et sur le site internet du HCGC	Les médias (radios locales notamment) à la promotion de la concertation, de la gouvernance, de la gouvernance locale et de la reddition des comptes

Sources : Rapports de progrès 2009 et 2010 (3 trimestres) du HCGC.

Tableau 5 : Projet 057588 : Appui au Renforcement des capacités des Organisations de la Société civile et des Médias pour un Contrôle Citoyen
Effet CPAP poursuivi : La participation effective des populations et des OSC dans la prise de décision et dans la gestion des affaires publiques est accrue à travers le mécanisme de la gouvernance concertée

Produits escomptés ⁵ : 1) Les capacités des Organisations de la Société Civile (OSC) sont renforcées pour une meilleure participation à la prise de décisions relatives à la gestion des affaires publiques ; 2) La promotion d'une presse orientée vers le développement est assurée.				
Sous-produit 1.1 : Les capacités des Organisations de la Société Civile (OSC) pour un contrôle citoyen de qualité sont améliorées				
Situation de référence	Indicateurs	Cibles	Réalisation 2009	Réalisation 2010
Les capacités des Organisations de la société civile sont insuffisantes pour assurer un contrôle citoyen de qualité	Les capacités des OSC pour un contrôle citoyen de qualité sont améliorées Meilleur ciblage des thèmes en relation avec les préoccupations des populations		Le HCGC a géré les prestations attendues de Social Watch à cause du démarrage tardif des activités, en raison du temps d'apprentissage et d'appropriation des procédures du PNUD	Les relais locaux communaux sont identifiés Les superviseurs sont formés aux techniques de rédaction des rapports CCAP Les séances de formation des relais locaux à l'élaboration de rapports sur la mise en œuvre des politiques de développement au niveau local dans les secteurs de l'eau, l'environnement et l'assainissement sont réalisées dans six (06) communes (Ouidah – Sémé Kpodji – N'dali – Toucountouna – Zangnanado et Grand Popo)

⁵ Ces produits ne sont pas visés dans le CPAP.

Tableau 6 : Projet 057588 (Suite et fin)

Sous-produit 1.2 : Les grandes conclusions issues de l'étude sur la perception du travail des Députés sont connues et validées				
Situation de référence	Indicateurs	Cibles	Réalisation 2009	Réalisation 2010
Les capacités des Organisations de la société civile sont insuffisantes pour assurer un contrôle citoyen de qualité	Le rapport de l'étude sur la perception des populations sur le travail des Députés est disponible	1 rapport validé	Néant	Pré- validation de l'étude sur la perception des OSC sur le travail des Députés et sur l'Assemblée Nationale, Intégration des observations dans le draft du rapport et étude complémentaire pour sa finalisation
	Les deux rapports semestriels communaux sur la mise en œuvre de politiques de développement sont validés	2 formations organisées		Formation de six relais locaux à l'élaboration de rapports sur le suivi de la mise en œuvre des politiques de développement au niveau local dans le secteur de l'eau, l'environnement et l'assainissement
Sous-produit 2 : Le niveau professionnel des Hommes de presse est amélioré pour l'accompagnement de la réalisation des OMD				
Situation de référence	Indicateurs	Cibles 2010	Réalisation 2009 (oct. à déc.)	Réalisation 2010
La presse béninoise est beaucoup moins orientée vers une presse de développement	Nombre de réseaux d'organes de presse de développement	3 réseaux opérationnels	Renforcement de l'UPMB et de la DGDB dans leurs capacités d'intervention à travers une série de formations ciblées sur les thématiques du PNUD	Remise de matériels à l'école de journalisme à l'ENAM Primer les meilleures productions de la presse béninoise Mettre en place un partenariat avec les organes de presse pour accompagner les actions de développement du PNUD Atelier d'information des journalistes sur le processus de réalisation de la LEPI

Source : Rapports de progrès 2009 et 2010, SOCIAL WATCH BENIN.

2.2.2. Exécution financière

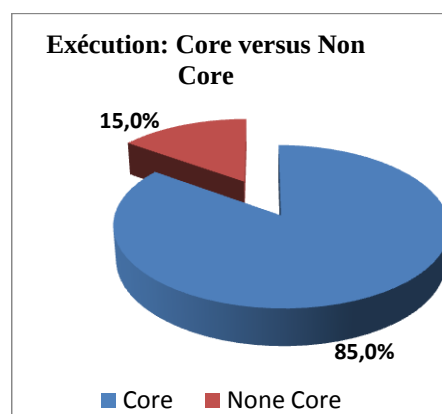
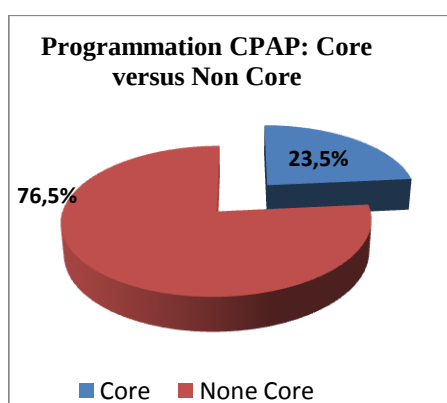
55. Sur la base des inscriptions budgétaires du Plan d'Action du Programme de Pays, les deux projets expressément référés à l'Effet 8 devaient être dotés, sur les 5 ans du cycle de programmation, de 3 187 000 Dollars des Etats Unis d'Amérique. De ce montant, 750 000, soit 23,5%, devaient être directement mis à disposition par le PNUD au titre de ses ressources internes, tandis que les 76,5% devaient être mobilisées comme ressources externes.

Tableau 7 : Situation générale de l'exécution
(En milliers USD pour les valeurs absolues)

Effet 8	Projets		Budget CPAP dédié à l'Effet			Exécution Financière			
	Code	Intitulé	PNUD	Autres	Total	2009	2010	09-10	Taux Exécution
La participation effective des populations et des OSC dans la prise de décision et dans la gestion des affaires publiques est accrue à travers le mécanisme de la gouvernance concertée	040137	Projet d'Appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée							
	057588	Projet d'Appui au Renforcement des capacités des Organisations de la Société civile et des Médias pour un Contrôle Citoyen	750	2 437	3 187	724,32	485,31	1 208,62	38%

Source : PNUD/Bénin, 2010

56. La revue de l'exécution budgétaire sur les deux premières années du cycle montre qu'au total 38% des ressources de cette programmation initiale ont été décaissées, ce qui semble plutôt en cohérence avec le fait que le cycle ait dans le même temps consommé environ 40% de sa durée (2 ans sur 5). Toutefois, ce profil apparent cache des distorsions notables. Ce taux d'exécution a été très massivement porté par les ressources « core » du PNUD. La courbe de l'importance relative des sources de financement s'est complètement inversée, faisant monter la part des ressources internes du PNUD dans le financement de l'Effet à 85% au lieu de 23,5% comme arrêté dans le CPAP. Les ressources externes, de leur côté, passent de plus de 76,5% dans la programmation à seulement 15% dans l'exécution.



57. Le PNUD supporte presque exclusivement les activités devant mener à la réalisation de l'Effet, et de ce fait y a déjà consacré, après deux années de mise en œuvre sur les cinq de cycle de programmation, 136,6% de sa part contributive initiale. Les ressources externes, elles, ne se sont fixées que très modestement sur l'Effet, à hauteur de 7,6% de leur montant programmé (alors que 40% du cycle de vie de la programmation est consommé !).

58. Au vu de cette situation, il est constant que la mobilisation de ressources externes n'a pas bien fonctionné. Les difficultés rencontrées dans ce domaine se répartissent toutefois de manière assez inégale sur la partie échue du cycle de programmation. Sans être satisfaisante, la première année a été on ne peut plus heureuse en matière de mobilisation de ressources externes, puisque des 400.000 USD qui étaient programmées comme ressources externes, quelque 42% a finalement pu être décaissé. En 2010, en revanche, la situation est catastrophique, puisque le ratio d'exécution des ressources « none core » s'effondre à 3%.

59. Des deux bailleurs de fonds rencontrés par la mission d'évaluation, l'un, bilatéral, a fait valoir, en plus d'un portefeuille déjà chargé à l'époque, qu'il craignait surtout que le HCGC ne soit qu'une institution de plus, avant de préciser qu'il y a aujourd'hui possibilité de rediscuter d'une forme de soutien sur la base d'arguments d'efficacité que la structure pourrait produire. L'autre a fait savoir qu'il serait disposé à apporter son concours si la gouvernance concertée s'ouvrait pour inclure un véritable dialogue sur les politiques publiques. Il notamment illustré son propos par les dérapages budgétaires actuels qui ont besoin de consensus forts pour être corrigés durablement.

Tableau 8 : Mobilisation des ressources
(En milliers USD pour les valeurs absolues)

Exercices	Prévisions CPAP	Mobilisation effective	Taux de mobilisation
2009	400	168,03	42%
2010	500	17,22	3%
2011	500		
2012	520		
2013	517		
2009-2010	900	185,25	21%
2009-2013	2 437	185,25	8%

Source : PNUD/Bénin, 2010

60. L'autre constatation importante qui ressort de la revue de l'exécution budgétaire est sans doute l'instabilité des ressources de la programmation opérationnelle. Les plans de travail annuels signés entre le PNUD et la partie nationale et dotées de ressources correspondantes, sont régulièrement révisés, notamment dans leur partie budgétaire. Parfois jusqu'à trois révisions interviennent dans l'année et font que les ressources disponibles in fine sont loin de valoir les budgets annuels initiaux.

Tableau 9 : Ajustement des Ressources core sur les deux projets
(En milliers USD pour les valeurs absolues)

Exercices	Budget CPAP	PTA initiaux	PTA révisés	Dégrevement	
				A l'intérieur des PTA	Par rapport au CPAP
2009	550	525	375	29%	32%
2010	650	578	502	13%	23%

Source : PNUD/Bénin, 2010

61. En 2009, des pertes de ressources de 29% ont été enregistrées sur les deux projets référés à l'Effet 8, lorsque l'on rapporte le montant issu du dernier ajustement budgétaire à celui contenu dans les plans de travail initiaux. Les ajustements ont, cette année,

exclusivement concerné le Projet d'Appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée, le Projet d'Appui à la société civile ayant été épargnée, compte tenu sans doute du fait qu'il a une envergure budgétaire plus modeste. Rapportées à la programmation contenue dans le CPAP pour 2009, les dégrèvements montent à 32%.

62. Pour l'année 2010, les ajustements ont été moins significatifs et ont touché les deux projets, mais dans des proportions différentes. Une ponction de 64 000 USD est opérée dans le PTA du Projet d'Appui au Renforcement de capacités des OSC, tandis que 11 000 USD sont prélevés dans le PTA du Projet d'Appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée. Au total, sur l'exercice en cours, les deux plans de travail annuels ont été amputés de 13% de leurs ressources initiales. Cette ponction atteint toutefois 23% lorsqu'elle est référée non plus aux PTA mais à la programmation budgétaire initiale contenue dans le Plan d'Action du Programme de Pays.

63. L'analyse des ratios de décaissement fait ressortir de bonnes performances de consommation des ressources disponibles. Sur le Projet d'Appui au mécanisme de gouvernance concertée, les taux de décaissement, calculés sur la base des ressources disponibles après ajustements budgétaires successifs, atteignent 98% en 2009 et 2010. Pour le Projet d'Appui au renforcement de capacités des OSC, le taux atteint presque 100% en 2009, mais n'est que de 85% à fin septembre 2010. En consolidation sur les deux projets et les deux années quasi échues du cycle, le taux de décaissement s'élève 97%.

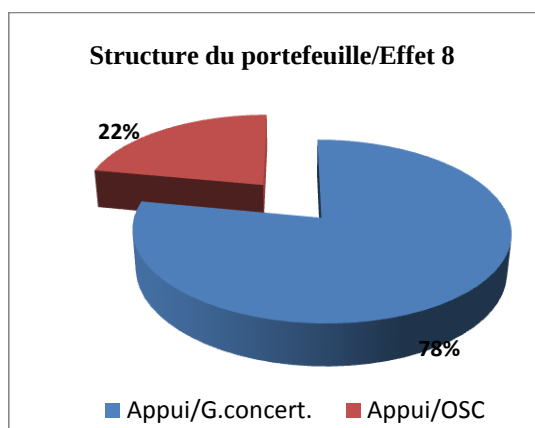
64. Cette performance apparaît assez remarquable lorsqu'elle est mise en perspective dans un contexte d'exécution dont il a été rapporté à la mission qu'il se caractérise par des retards de démarrage non négligeable. En effet, alors qu'ils ont vocation à être signés en fin d'année N-1 ou en tout début d'année N, les PTA sont en réalité signés entre les parties au milieu, voir vers la fin du premier trimestre de l'exercice. En conséquence, ils s'exécutent, et les ressources y relatives se décaissent, dans des délais plus resserrés que prévu.

Tableau 10 : Performances de décaissement

Projets	Exercice	Ressources Disponibles	Décaissement	Taux de Décaissement
040137 (HCGC)	2009	375 000	369 223	98%
	2010	391 000	383 180	98%
057588 (SW-B)	2009	100 000	98521,41	99%
	2010	111 000	94371,86	85%
Consolidation	2009	475 000	467 744	98%
	2010	502 000	477 552	95%
	2009-2010	977 000	945 296	97%

Sources : HCGC/SW-B

65. Enfin, la revue budgétaire fait ressortir une distorsion importante dans la structure du portefeuille dédiée à l'Effet, les deux projets concernés étant d'inégale envergure financière. Sur la base des ressources rendues disponibles par les plans de travail révisés, le Projet d'Appui au renforcement de capacités des organisations de la société civile capte 22% des fonds dédiés, contre 78% au Projet d'appui au mécanisme de gouvernance concertée.



III. Analyses des données

3.1. Pertinence

66. La mise en contexte de la gouvernance concertée a nettement montré qu'elle obéissait à des besoins réels dans l'environnement, et qu'elle était parfaitement en phase avec les référentiels de planification tant aussi bien de la partie nationale que du PNUD. Il s'agit à présent de voir dans quelle mesure les produits et les sous-produits retenus, ainsi que les activités qui les portent, sont pertinents, c'est-à-dire de nature et en capacité de contribuer à la réalisation de l'Effet 8.

67. L'Effet 8 s'énonce ainsi : « *La participation effective des populations et des OSC dans la prise de décision et dans la gestion des affaires publiques est accrue à travers le mécanisme de la gouvernance concertée.* » Un produit principal est retenu comme ayant la capacité de produire l'effet : « *Le mécanisme de gouvernance concertée est renforcé* ». Pour mesurer le niveau de réalisation de l'effet par l'intermédiaire du produit, deux indicateurs sont retenus : (i) Proportion d'OSC formées et ayant pris part au processus d'organisation des fora, (ii) Nombre de recommandations des foras traduites en plan d'action.

68. Si l'effet est pertinent par rapport aux problématiques de développement identifiées dans le milieu, comme l'a montré la section précédente consacrée à sa mise en contexte, qu'en est-il du produit retenu vis-à-vis de l'effet ? La réponse à cette question est affirmative, pour la bonne raison que le produit lui-même est en fait expressément visé dans la formulation de l'effet. Ce dernier est formulé d'une manière fermée, qui indique clairement que la participation accrue doit être obtenue par le raffermissement du mécanisme de concertation.

69. Il subsiste toutefois une forme d'ambiguïté originelle dans le libellé de l'Effet, puisqu'il n'est pas dit si le « mécanisme de gouvernance concertée », canal de sécurisation de la participation, existe et doit être seulement renforcé, ou alors s'il est à créer. Alors que l'absence de produits et d'indicateurs clairement dédiés à la « création » du mécanisme à ce niveau laisse croire que c'est la première option qui est retenue, l'intitulé du projet 040137 incline finalement à faire penser que le mécanisme de gouvernance est quand même à mettre en place, ou, du moins, à activer (« *Appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée* », peut-on lire dans son intitulé).

70. Le produit « le mécanisme de gouvernance concertée est renforcé » est poursuivi dans la mise en œuvre à travers 7 sous-produits répartis entre les deux projets dédiés à l'effet et rappelés ci-dessous :

- *Projet 040137 d'Appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée*
 - (i) Capacités des Organisations de la Société Civile (OSC) renforcées pour une meilleure participation à la prise de décisions relatives à la gestion des affaires publiques
 - (ii) Recommandations des foras traduites en plans d'actions
 - (iii) Culture du dialogue social généralisée et favorisant le développement
 - (iv) Presse orientée vers le développement promue
- *Projet 057588 d'Appui au Renforcement des capacités des Organisations de la Société civile et des Médias pour un Contrôle Citoyen*
 - (v) Capacités des Organisations de la Société Civile (OSC) pour un contrôle citoyen de qualité améliorées
 - (vi) Grandes conclusions issues de l'étude sur la perception du travail des Députés sont connues et validées
 - (vii) Presse orientée vers le développement promue (niveau professionnel des Hommes de presse est amélioré pour l'accompagnement de la réalisation des OMD)

71. La structure des sous-produits telle que donnée ci-dessus appelle trois (03) observations articulées à deux (02) sous-produits du Projet 040137 et un sous-produit du Projet 057588, et une quatrième sur leur cohérence d'ensemble des deux sous-groupes. Le premier sous-produit pose problème de par son extension : « Capacités des Organisations de la Société Civile renforcées pour une meilleure participation à la prise de décisions relatives à la gestion des affaires publiques ». Les OSC n'ont pas vocation à participer à la prise de décisions relatives à la gestion des affaires publiques (auquel cas elles seraient coresponsables et comptables), mais à accroître leurs compétences pour contrôler et servir de contrepouvoir. D'ailleurs cette dimension est visée dans le sous-produit (v). Il faut se rendre compte que les deux (02) logiques ne sont pas vraiment compatibles : celui qui contrôle est compétent pour comprendre mais pas pour participer à la prise de décision en matière de gestion des affaires publiques. Cette ambiguïté, qui mérite d'être vidée, se retrouve jusque dans le libellé de l'effet, qui parle aussi de « ... la participation... des OSC... à la prise de décision... »

72. Le deuxième sous-produit sur les « Recommandations de foras traduites en plans d'action » pose également problème, de par son insuffisance intrinsèque. Il suffit de bâtir des plans d'action post fora pour que les conclusions issues de ces exercices se traduisent en actions concrètes au bénéfice des populations. Le véritable produit, à cet égard, devrait être en termes d'internalisation desdites recommandations dans les budgets et programmes d'investissement aux niveaux locaux et national.

73. Le sixième sous-produit sur les « Grandes conclusions issues de l'étude sur la perception du travail des Députés sont connues et validées », pose également problème, dans sa formulation trop spécifique et articulée sur une unique action, une activité non récurrente. Le sous-produit devrait être articulé sur la dissémination des études en général des organisations de la société civile, y compris celle qui est visée ici. L'exigence de validation intégrée au sous-produit mérite par ailleurs réflexion. Elle ne devrait pas être comprise

comme un quitus attendu de ceux qui sont évalués et contrôlés dans ces travaux ; elle doit être comprise comme une acceptation in fine par le Gouvernement, seul responsable devant le Peuple de la politique de développement et de la gouvernance au sens général.

74. Enfin, une quatrième observation porte sur le chevauchement. Le quatrième sous-produit sur la promotion d'une presse orientée vers le développement est également poursuivi par les deux projets. Il est plus approprié de le limiter au projet dédié au renforcement des capacités des organisations de la société civile.

75. Après l'effet, le produit et les sous-produits, il reste à voir si les indicateurs de suivi permettent de mesurer les progrès sur l'effet à partir du produit et des sous-produits. Deux indicateurs sont retenus dans le CPAP : le premier indicateur est un hybride où il est question de la formation des OSC et de leur participation aux fora, ce qui sous-entend qu'il faut effectivement qu'il y ait organisation de fora. En réalité, à partir de l'effet et du produit, un indicateur principal devrait être articulé sur la régularité de l'organisation de forum. Si la gouvernance concertée s'exprime à travers les fora, l'indicateur de succès à cet égard doit être que des fora soient régulièrement organisés (un nombre minimum devrait être le référentiel).

76. Un autre indicateur clé devrait permettre de mesurer la solidité et la viabilité du mécanisme de concertation, renvoyer à la modalité d'organisation des foras. A cet égard, il serait intéressant de mesurer jusqu'à quel point le mécanisme est adossé à l'infrastructure institutionnelle existante de sorte à pouvoir survivre aux projets qui le portent dans le cycle de vie du programme et qui peuvent s'arrêter en 2013. L'indicateur serait alors le degré d'appropriation de l'organisation des fora par les structures nationales.

77. Le second indicateur retenu dans le CPAP est la traduction des recommandations des fora en plans d'action. Il est nettement insuffisant, voire inapproprié. S'il s'agit de mesurer la mise en œuvre des conclusions des concertations, il est clair qu'il ne suffit pas d'élaborer des plans d'action post fora pour que ces conclusions entrent en vigueur. L'indicateur pertinent pour cela est que ces conclusions soient reflétées dans les budgets et les programmes d'investissement du pays.

78. Au total l'analyse de pertinence des indicateurs du CPAP fait ressortir que s'ils permettent de mesurer les progrès sur certains aspects du produit et de l'effet (la capacitation des OSC et leur participation aux concertations), en revanche, ils ne mesurent pas adéquatement deux dimensions clés : (i) la régularité des concertations, leur appropriation par l'environnement institutionnel qui passe par la mise en place d'un mécanisme adapté et (ii) l'internalisation de leurs conclusion dans les programmes de développement qui sont les seuls cadres de mise en œuvre des politiques et stratégies nationales.

79. Il ressort de cette analyse de pertinence que les indicateurs du CPAP pourraient, en s'appuyant sur ce qui a été retenu jusqu'ici, être révisés et consolidés ainsi qu'il suit, en

- (i) OSC formées pour mieux exercer le contrôle citoyen
- (ii) Mise en place d'un vrai mécanisme capable de conduire régulièrement des foras et intégrés à l'infrastructure institutionnelle existante
- (iii) Conclusions des foras intégrées dans les budgets et programmes d'investissement du pays.

80. Au niveau des projets et de leurs plans d'action spécifiques, toutefois, un effort a été fait pour les doter de batteries d'indicateurs opérationnels plus exhaustives. Mais il n'y a

toujours pas à ce niveau un clair indicateur sur la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée, même si l'un des projets est ainsi intitulé et si l'on pouvait s'attendre à le voir articuler là-dessus son principal indicateur de performance. Un indicateur spécifique parle d' « *une proposition de nouveau cadre institutionnel de dialogue social disponible et vulgarisée* », mais un cadre de dialogue social n'est pas exactement un mécanisme de gouvernance concertée. Au demeurant l'indicateur est référé aux actions de médiations entreprises par le HCGC, qui portent sur des crises plus ou moins ouvertes et sont la preuve a contrario d'un déficit de gouvernance.

81. Les activités initiées dans le cadre des deux projets dédiés s'articulent autour de (i) Fora, Etudes thématiques et Formulation de projets, (ii) processus d'Information-sensibilisation-formation, (iii) Publications, (iv) Médiations, (v) Appui institutionnel. Globalement, elles apparaissent s'inscrire dans la problématique de la gouvernance concertée, de la participation et du contrôle citoyen. L'on peut toutefois être réservé sur l'effort qui est fait de vouloir prolonger l'action du projet 040137 dans la formulation de programmes de mise en œuvre des conclusions des foras. Cette dimension, importante, voire critique, est très lourde pour être intégrée dans les ressources dédiées à l'effet. Au demeurant, si le mécanisme de gouvernance concertée est bien intégré dans l'infrastructure institutionnelle existante les institutions et cadres réguliers chargés de la programmation et de la mise en œuvre du développement devraient pouvoir prendre le relai pour réaliser ce qui est ressorti des consultations.

3.2. Efficacité

82. La problématique de l'efficacité renvoie à la capacité des cadres opérationnels des deux projets dédiés à dérouler les activités planifiées pour réaliser les produits et, subséquemment, l'effet escompté. Aussi, l'analyse passera en revue les différents maillons de la mise en œuvre.

83. A un premier niveau, la planification opérationnelle mérite attention. Les projets sont exécutés sur la base de plans de travail annuels établis d'accord parties entre le PNUD et la partie nationale concernée. Ces PTA consignent les activités prévues dans l'année suivante et les budgets correspondants. Leur analyse fait ressortir qu'ils constituent de bons documents sur le plan technique, notamment en ce qui concerne la prise en charge des éléments de doctrine et de méthodologie en matière de programmation.

84. En marge de cette observation générale favorable, il a aussi été observé que les plans de travail annuels charriaient deux problèmes. D'abord, ils sont signés avec retard, généralement au mieux en milieu, et parfois en fin de premier semestre de l'année concernée. Cela veut dire qu'il y a finalement moins de temps que prévu pour exécuter les activités programmées, ce qui est de nature à déteindre sur la qualité des produits livrés.

85. L'autre problème observé au niveau des PTA est leur révision budgétaire récurrente. Jusqu'ici ces révisions ont été faites dans les sens de ponctions. La revue de l'exécution financière a montré ci-dessus que sur les deux années échues du cycle de programmation, ces ponctions se situaient entre 29% des ressources initiales du PTA, et jusqu'à 32% des provisions de l'année contenues dans le CPAP. Il est manifeste que ces ponctions ne peuvent que gêner la livraison des produits et la réalisation de l'effet. C'est là, sans doute, une manière pour le PNUD de répercuter sur le niveau opérationnel les contraintes de financement imprévisibles qui lui viennent des différentes conjonctures auxquelles il est exposé, dont la

plus significative, récemment, est sans conteste la crise financière internationale. Mais l'impact négatif des ponctions est accentué par la faible mobilisation de ressources externes sur les deux (02) projets, et donc la quasi inexistence de relais qui auraient pu amortir ces coupes budgétaires.

86. Sur le plan des arrangements institutionnels, les projets sont mis en œuvre dans le cadre de la modalité de l'exécution nationale. Les deux structures nationales qui les portent, le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée et Social Watch-Bénin, ont des profils intéressants.

87. Le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée est une institution justement dédiée à la promotion de cette gouvernance concertée sur laquelle l'Effet 8 est articulé. Il aurait par conséquent été difficile de trouver une structure plus appropriée. De surcroît, le PNUD a eu à accompagner l'Etat du Bénin dans la création et l'opérationnalisation de l'institution. C'est une structure relativement légère mais qui dispose tout de même d'un fonds de ressources techniques clés : un agroéconomiste, un socio économiste, un juriste et un spécialiste en communication, notamment. Cette équipe est pilotée par un Secrétaire Exécutif expérimenté, tandis l'institution elle est présidée par un haut profil dont l'envergure est largement reconnue.

88. La mission a observé que l'institution suscitait tout de même le débat sur deux points : sa pérennité et son positionnement comme structure attachée au Président de la République. Sur la pérennité, le HCGC n'étant pas une institution visée dans la Constitution béninoise, la question est de savoir si de nouvelles autorités, ou même celles qui l'ont créées, ne pouvaient pas facilement la supprimer. Sur le positionnement, il s'agit surtout de faire valoir qu'en tant que démembrement de la Présidence de la République, dans un environnement où les clivages politiques sont plutôt marqués, le HCGC risquait d'être regardé comme une structure partisane et perdre une partie de ses moyens en termes de crédit. Ce double débat ne peut être tranché que par le crédit que l'institution se donnera de par les réalisations qu'elle aura à son actif dans les années à venir.

89. Un avis largement partagé parmi les acteurs rencontrés par la mission est qu'il est extrêmement difficile de mener des révisions constitutionnelles au Bénin, et que cela prendrait sans doute beaucoup de temps pour constitutionnaliser le HCGC. Aussi, la mission retient que l'institution apparaît parfaitement pouvoir rester dans son statut actuel et persévérer dans la consolidation de son potentiel, en animant adéquatement un véritable mécanisme de gouvernance concertée (décrit par ailleurs), impliquant d'autres parties dans l'infrastructure institutionnelle et la société civile béninoises.

90. Social Watch-Bénin est une organisation non gouvernementale créée en 2005 et qui est membre de Social Watch International. Elle est déjà réputée au Bénin dans le domaine du contrôle citoyen, en particulier à travers la production de rapports alternatifs sur les progrès du pays relativement à la poursuite des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Elle a aussi l'avantage d'avoir déjà été accompagnée par le PNUD en amont de la prise en charge du projet.

91. Si dans le principe, ces deux structures mettent en œuvre les deux projets dédiés à l'Effet dans le cadre l'exécution nationale, des paiements directs (c'est-à-dire directement effectués par le PNUD) s'exercent à l'intérieur de cette doctrine. Ils sont attachés de manière

structurelle à des dépenses soumises à cette règle sur la base de critères de nature et d'envergure.

92. A près de deux années de mise en œuvre, les réalisations à l'actif des deux projets sont des contributions solides à la réalisation de l'effet escompté. Des processus de consultation caractérisés par une large participation ont été initiés. Des acteurs clés, organisations de la société civile ou personnelles physiques ont bénéficié de renforcement de capacités et rendus mieux à même de tenir leur rôle dans ces consultations. Toutefois l'efficacité de ces réalisations montre une limite liée à l'opérationnalisation des conclusions issues des consultations populaires, la simple élaboration de plans d'action n'y suffisant pas.

93. Cette limite procède en réalité d'une autre qui touche plus fondamentalement la capacité des interventions à construire l'effet, et qui renvoie à un problème majeur d'interprétation. S'il existe une institution de gouvernance concertée, il n'y a pas encore de mécanisme de gouvernance concertée. Le HCGC, qui n'est d'ailleurs pas un produit du cycle sous revue, est bien une structure de gouvernance concertée. Le mécanisme, qui n'est pas encore là, a, quant à lui, vocation à aller au-delà, à mettre aux prises, dans une logique de synergie et de subsidiarité, plusieurs structures et institutions déjà impliquées dans la chaîne de préparation, de prise, d'exécution et d'évaluation des décisions de développement.

94. Le mécanisme doit être un rouage national qui, parce qu'adossé sur les différentes structures nationales et locales, animés par les acteurs pertinents, est en mesure de faire vivre de lui-même la gouvernance concertée. En d'autres termes, les fora, par exemple, ne doivent pas être des activités ad hoc, mais un exercice systématique, itératif, remonter avec une régularité de métronome ce qui vient de la base et du niveau local.

95. Pour qu'il en soit ainsi, il faut que les services déconcentrés et décentralisés, en rapport avec les organisations de la société civile au niveau local et intermédiaire, prennent directement en charge les consultations populaires. Le HCGC serait alors en charge d'un rôle d'animation et de guidance stratégique en rapport avec les structures du niveau national (notamment les ministères techniques et les bureaux nationaux des OSC). La construction de ce véritable dispositif bien ancré dans l'infrastructure institutionnelle nationale a deux avantages au moins. Elle permet d'alléger les coûts et de pérenniser les exercices en les inscrivant dans les calendriers des différentes structures impliquées, d'une part ; elle facilite surtout l'internalisation des résultats des consultations dans les programmes de développement, d'autre part.

3.3. Efficience

96. Tout en étant connexe, la problématique de l'efficience des interventions dédiées à l'effet est plus délicate à éclairer que leur efficacité. Elle est structurée autour de la question de savoir si les activités sont réalisées et les produits livrés, non pas au moindre coût, mais au mieux des ressources dédiées. Cette notion d'optimalité qui est précisément difficile à établir, vu que l'on ne peut pas la référer à des standards.

97. A un premier niveau, dans la relation directe entre activités et ressources, des situations de pertes sous forme de dépenses non incluses dans la programmation opérationnelle n'ont pas été rapportées à la mission, non plus que la revue des situations des budgétaires ne les a fait ressortir. Le système de contrôle/monitoring des acquisitions, assorti d'exigences strictes en matière de production de justificatifs de dépenses, est apparu

suffisamment strict, voire contraignant, vis-à-vis des structures nationales d'exécution. Comme évoqué supra, sans doute à des fins de gestion de risques sur les ressources, des prérogatives de paiement direct (d'envergure et de nature bien spécifiées) sont restées dans la compétence du Bureau de pays, à l'intérieur naturellement de la modalité NEX et de manière tout à fait régulière.

98. Dans une autre perspective, qui n'est pas dans la relation entre actifs et ressources, mais à l'intérieur même des ressources et de leur consommation, la mission a observé un rythme de décaissement apparemment assez conforme à l'évolution du cycle de vie du programme, mais qui montre à l'analyse une distorsion digne d'intérêt. En effet, alors que 40% de la durée de vie est consommée, le taux d'exécution globale des ressources du CPAP dédiées à l'Effet 8 atteint exactement 38%, ce qui est un rythme de décaissement cohérent. En revanche, compte tenu du fait que les ressources non core prévues dans le CPAP sont jusqu'à présent très faiblement mobilisées, le taux de décaissement sur les ressources internes du PNUD se retrouve extrêmement en avance sur le cycle de programmation du CPAP. Avant même que la programmation n'arrive à mi-parcours de son cycle de vie, le PNUD a déjà dépensé 136,6% des ressources qu'il devait consacrer à l'effet au bout de cinq (05) ans.

99. Cette situation pourrait donner l'impression d'arbitrages insuffisamment rationnels, de dispersions d'efforts. Les activités admises dans les plans de travail ne seraient pas assez filtrées et focalisées sur l'effet. L'approche événementielle des fora, en particulier, est coûteuse et ne permet pas de stabiliser un véritable mécanisme de gouvernance, qui est pourtant le cœur même de l'effet. Cette problématique ramène ici l'idée déjà évoquée d'un recentrage des interventions sur la création d'un mécanisme moins onéreux, car distribué entre différents démembrements de l'infrastructure institutionnelle nationale, au lieu de la formule actuelle, pour le moins lourde.

100. Cet effort budgétaire du PNUD apparaît justement d'autant plus considérablement qu'il n'a pas permis pour l'heure de mettre en place un véritable mécanisme, au sens d'un rouage promis à tourner de lui-même comme une horloge. Aujourd'hui, sans l'assistance des projets dédiés, l'organisation des fora, en particulier, serait notablement mise en péril.

3.4. Impacts

101. Les impacts sont l'autre lieu de difficulté des évaluations d'étape, et qui plus est intervenant avant la fin de la première moitié du cycle de vie de la programmation concernée comme c'est le cas de la présente. Par définition, les impacts sont lents à se produire et revêtent souvent un caractère diffus. Rigoureusement parlant, ces considérations tendent à les exclure du champ de cette évaluation, de sorte que ce que l'on peut en dire ici relève d'acquis transitoires que de véritables impacts.

102. Ces acquis à mettre à l'actif des projets référés à l'Effet 8 existent au niveau de la promotion de la culture de consultation. Les foras, en particulier, commencent à avoir une certaine résonance dans l'environnement. L'investissement du PNUD dans l'accompagnement du HCGC concourt également à asseoir dans cette institution des capacités institutionnelles justement propices à la promotion de la concertation, notamment politique, et du dialogue social. On retiendra notamment, à cet égard, qu'elle a aidé à réunifier l'Association Nationale des Communes du Bénin, et contribué à faciliter le dialogue des partis et acteurs politiques dans le cadre de l'établissement de la LEPI.

103. En direction des organisations de la société civile, différents processus de renforcement de capacités ont été initiés, mais avec le nombre important des acteurs à ce niveau, il est à craindre qu'une masse critique d'acteurs ne soit pas encore atteinte. Toutefois, l'étude réalisée par Social Watch Bénin sur la perception du travail des Députés et du parlement par les citoyens a eu aussi une grande résonnance dans l'environnement, en particulier parmi les députés.

3.5. Durabilité

104. Les acquis résumés dans la section précédente ont-ils vocation à durer dans l'environnement ? Autrement dit, dans l'hypothèse d'une cessation des projets en cours, ce qui sera le cas en 2013, l'environnement aura-t-il encore la capacité de les reproduire, au double sens de disposer des moyens techniques et des ressources adéquates ?

105. La prépondérance de la contribution du PNUD au financement des produits de l'effet laisse entrevoir, a contrario, une faible appropriation nationale. S'il était attendu que l'Etat consolide sa contribution et prenne progressivement le relai du partenaire, cet objectif est loin d'être atteint puisque le PNUD a déjà décaissé, en moins de deux ans, 136% des ressources qu'il devait débloquer en cinq ans. Alors que l'Etat, par le biais du budget du HCGC intervient de manière significative dans le financement de l'activité « Forum », l'engagement du PNUD dans les charges du personnel de l'Institution grève la contribution de l'Agence. Au total, la pérennité des acquis actuels, dans le cadre d'une bonne appropriation nationale, passe par la mise en place d'un véritable mécanisme de gouvernance concertée, bien inséré dans l'environnement institutionnel et sans doute moins onéreux.

106. En ce qui concerne le renforcement des organisations de la société civile pour la promotion du contrôle citoyen, si des réalisations sont enregistrées en termes de structures et de personnes physiques touchées, elles n'ont pas encore atteint une masse critique qui permettrait d'impacter véritablement l'environnement.

IV. Conclusions

4.1. Rappel des principales observations

107. L'effet montre une grande pertinence lorsqu'il est replacé dans le contexte béninois. Vingt (20) ans après la Conférence nationale fondatrice de la nouvelle république béninoise, le pays cherche à se donner une nouvelle respiration démocratique. Les nouvelles autorités venues aux affaires en 2006 ont clairement fait comprendre qu'elles voulaient gouverner autrement, en restaurant un lien fort entre le bas et le haut de la pyramide sociologique. Cette préoccupation a conduit à stabiliser le concept d'une gouvernance concertée.

108. La gouvernance concertée pouvait d'autant plus légitimement être un lieu d'investissement majeur pour le PNUD qu'elle est clairement énoncée ou présupposée dans les principaux référentiels stratégiques du pays et des ses partenaires au développement : la SCR, les OSD, les OMD, l'UNDAF, notamment.

109. Le produit retenu dans le CPAP comme devant réaliser l'effet y contribue précisément, tout en exprimant une retenue qui est source d'ambiguïté. « *Le mécanisme de gouvernance est*

renforcé », est-il écrit en 8.1 de la page 37 Cadre des Résultats du CPAP. Cette formulation du produit peut laisser supposer que le mécanisme existe déjà et qu'il s'agit seulement de le consolider. Or ceci n'est pas conforme à la réalité. Il existe une Institution, le HCGC, mais pas encore un mécanisme.

110. De surcroît, sa traduction opérationnelle de cet unique produit en sous-produits au niveau des deux projets et la détermination des indicateurs correspondants montrent certaines limites qui devraient être corrigées. Par exemple, il y a une sorte d'hésitation entre faire de la société civile un acteur de participation coresponsable et en faire un contrepoids dédié au contrôle de l'action publique. Cette hésitation est visible jusque dans l'intitulé de l'effet où il est question de promouvoir, entre autres, la participation de la société civile à la prise de décisions sur les affaires publiques.

111. Il n'y a pas non plus une claire conscience de la nécessité de bâtir un véritable mécanisme de gouvernance concertée réellement ancré dans l'infrastructure institutionnelle existante, seule option capable de la viabiliser. Cette limite se prolonge à travers une autre, la difficulté à garantir la mise en œuvre des recommandations issues des événements de gouvernance concertée. Même si elles sont traduites en plans d'action, cela est radicalement insuffisant pour les voir prendre corps.

112. Sur le plan des arrangements institutionnels, il a été fait appel à des structures nationales de profil adéquat pour porter les deux projets dédiés à l'effet. Le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée et Social Watch-Bénin sont, chacun dans leur registre, des structures bien placées pour exécuter les interventions concourant à l'effet. Cela est d'autant plus vrai qu'elles avaient par ailleurs une bonne pratique de la coopération avec le PNUD pour avoir déjà été appuyées par l'agence dans un passé récent.

113. Sur cette base, l'exécution des projets dédiés a permis de produire des acquis, notamment l'organisation d'un forum national sur le secteur privé (un premier sur la pauvreté ayant été déjà organisé sur la pauvreté, mais en dehors du cycle sous revue), des initiatives d'intermédiation sociale et d'intercession dans le dialogue politique national parfois heurté, le renforcement des capacités de personnes physiques et morales dans les domaines de la gouvernance et du contrôle citoyen, la mise à disposition d'études thématiques qui renseignent dûment sur ce que sont les perceptions de franges sociologiques qui n'ont pas coutumes d'être entendues, etc.

114. Il a également été observé que le effet peine à cristalliser des ressources autres celles mises à disposition par le PNUD. Cette difficulté à lever des ressources en dehors de la contribution du PNUD a conduit ce dernier à décaisser en moins de deux (02) ans 136,6% du budget total qu'il avait prévu sur les cinq (05) ans du cycle de programmation, situation ni rationnelle, ni viable. La pression sur les ressources est aussi en partie due au problème soulevé plus haut d'une mise en œuvre qui tend à se disperser dans des événements multiples, touchant naturellement à la gouvernance concertée, au lieu d'une focalisation sur la mise en place et le rodage d'un véritable rouage institutionnel qui peut tenir à moindre coût, parce qu'adossé sur le réseau des structures déjà en place.

4.2. Principaux enseignements

115. La gouvernance concertée comporte deux dimensions clés : l'organisation de la contribution du plus grand nombre, d'une part, la traduction en actes de cette contribution que l'on a suscitée, d'autre part. Il est clairement ressorti que beaucoup a été fait sur la première dimension, mais la réussite n'est pas garantie dans la seconde. Les fora, en particulier, ont pu constituer un formidable cadre d'expression des préoccupations et des besoins intimes de populations et d'acteurs qui sont habituellement des sans voix. Les consultations locales dans les villages les plus reculés, sur la carte de la pauvreté du pays, ont ramené à la surface des vécus intimes et des demandes sincères. Faire en sorte qu'elles se traduisent dans les faits à la satisfaction de ceux et celles qui les ont exprimés est une autre affaire. En n'y parvenant pas à la longue, l'on déçoit des attentes, crée de la frustration en plus et sape dans l'esprit des populations le principe même de la participation à la prise de décisions dans la gestion des affaires publiques.

116. Un indicateur de résultat demande de traduire en plans d'action les recommandations des fora. Mais cela est en soi radicalement insuffisant. Selon toute rationalité, il ne faudrait surtout pas créer des plans d'action à part, mais faire en sorte que ces recommandations trouvent une place de choix, dans les budgets et programmes courants du pays et de ses partenaires au développement.

117. Le problème de l'internalisation des conclusions des consultations nationales dans les cadres des ressources courantes du pays pose en définitive celui du mécanisme de consultation. Tant que l'on substituera une logique de l'événement (fora ad hoc) à une logique de mécanisme pérenne coulé dans les rouages des structures nationales qui existent déjà et qui sont parties prenantes dans les arbitrages sur l'allocation et de l'exécution des ressources nationales, il sera toujours difficile de faire rentrer dans ces arbitrations les recommandations issues des consultations, même si elles sont, par ailleurs, solennellement remises au Chef de l'Etat.

4.3. Recommandations

4.3.1. Recentrer l'approche sur le mécanisme

▪ Présentation

118. L'Effet 8 est réputé produit à travers un mécanisme de gouvernance concertée. La revue n'a pas permis de repérer l'émergence d'un tel mécanisme, au sens d'un rouage intégrateur des différentes structures impliquées de fait dans la gouvernance concertée. En lieu et place, l'accent est mis sur une approche ad hoc et événementielle, qui est parfaitement repérable dans la modalité d'organisation des fora. Ils ressortent comme de véritables événements, au lieu d'une activité routinière intégrée dans le calendrier courant des acteurs pertinents.

119. Cette approche événementielle ne peut être qu'onéreuse et surtout buter sur la problématique de l'internalisation des résultats de ces exercices dans les programmes d'investissement réguliers. L'élaboration de plans d'actions ad hoc séparés des processus budgétaires nationaux ne règle pas ce problème, non plus que la remise solennelle d'actes et

de conclusions au Chef de l'Exécutif⁶. Le passage de la définition des besoins à leur résolution ne peut être facilité que par la prise en charge des consultations par l'infrastructure institutionnelle existante qui peut ainsi en absorber les recommandations et les refléter dans la chaîne de programmation budgétaire dont elle est partie prenante.

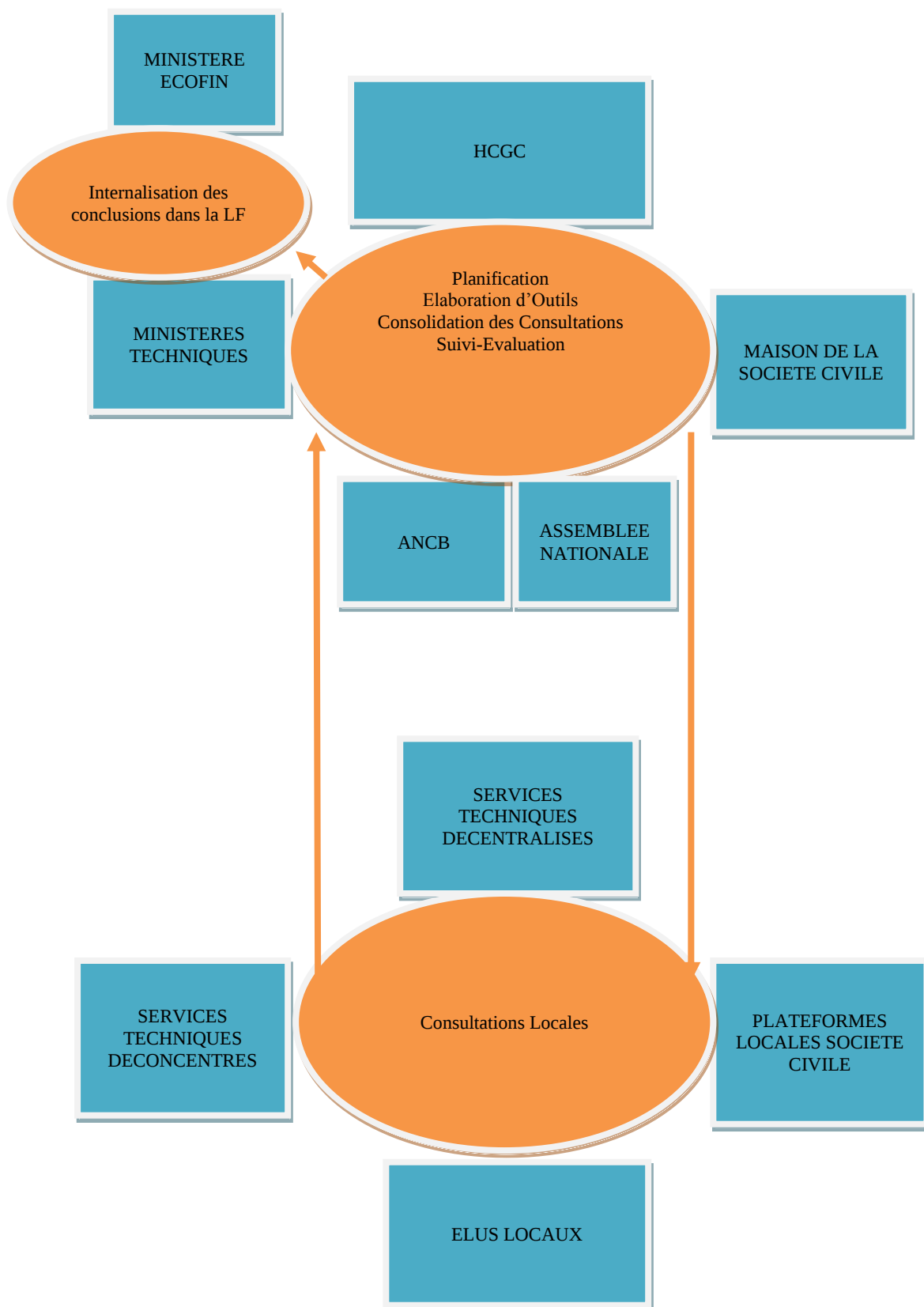
120. Le mécanisme viable pourrait être porté au niveau déconcentré/décentralisé par des plateformes locales autour des administrations et services techniques départementaux ou communaux et des démembrements des organisations de la société civile. La maison des organisations de la société civile appuyée par l'Union Européenne se déploie dans ce sens et pourrait être valablement sollicitée pour accompagner ce processus. Ces plateformes locales seraient légèrement appuyées pour porter un agenda de consultations annuelles. Le HCGC ferait de l'animation et de la consolidation au niveau national, en synergie avec les ministères techniques et les superstructures nationales de la société civile.

▪ **Modalités opérationnelles de mise en œuvre de la**

Problématique observée	Actions clés à entreprendre	Acteurs	Echéance
La situation actuelle consiste à organiser et gérer des événements de consultation : les foras ; certes, il existe une institution qui pilote ces événements, mais il n'y a pas encore de véritable mécanisme promis à l'autonomie et capable d'assurer la pérennité des acquis au-delà du cycle de vie des projets. Pour sortir de cette situation, il faut recentrer les activités sur la création d'un mécanisme ancré dans l'existant en matière de superstructures (étatiques et de la société civile)	1. Procéder à une redéfinition des rôles et à leur redistribution entre les acteurs ▪ HCG : Planification nationales des consultations ; Formulation des outils et méthode de travail ; vulgarisation des outils et méthodes ; Gestion du forum national de consolidation ; Allocation des ressources complémentaires ; Suivi-évaluation ▪ Services techniques décentralisés et déconcentrés et ONG : Planification et mise en œuvre des consultations de terrain	Responsable principal : ▪ HCGC Autres parties : ▪ PNUD/Ministères/Maison de la Société Civile	PTA/2011
	2. Identifier les acteurs déconcentrés et décentralisés ayant le profil pour encadrer à leur niveau les consultations et foras réguliers : ▪ Services techniques départementaux des Ministères comme celui en charge du Développement ▪ Services techniques des Communes ▪ Plateformes d'ONG locales	Responsable principal : ▪ HCGC Autres acteurs : ▪ PNUD/Ministères/Maison de la Société Civile	PTA/2011
	3. Etablir une convention de mise en œuvre signée entre le HCGC, les Ministères concernés et la Maison de la Société civile	Responsable principal : ▪ HCGC Autres acteurs : ▪ Ministères/Maison de la Société Civile/PNUD	PTA/2011
	4. Intégrer ce dispositif, cristallisé en organigramme, dans le document de Stratégie du HCGC avant sa validation finale	Responsable principal : ▪ HCGC	PTA/2011

⁶ Il a été mise en place par décret une Comité interministériel chargé de formuler un Programme Spécial Retour au Village sur la base des conclusions du forum sur la pauvreté organisé en 2008 ; ce programme es promis à une intégration dans le Programme d'investissement public (PIP) du Bénin. Le temps pris par ce processus de prise en charge confirme toutefois le problème évoqué supra.

▪ *Proposition d'Organigramme pour le mécanisme*⁷



⁷ Cet organigramme a vocation à être affiné par un repérage plus fin des structures devant participer (services techniques déconcentrés et OSC, notamment), repérage que la mission ne pouvait faire de manière fouillée.

4.3.2. Mettre en cohérence les PTA du portefeuille de la Gouvernance, notamment ceux dédiés à l'Effet

■ *Présentation*

121. La revue des activités inscrites dans le portefeuille des deux projets dédiés à l'Effet 8 montre certains chevauchements. En particulier, tous les deux interviennent dans le renforcement des capacités des organisations de la société civile. Cette dimension, fondamentalement liée au contrôle citoyen, devrait être confinée dans le portefeuille du projet d'appui aux OSC mis en œuvre par Social Watch. Le projet exécuté par le Haut Commissariat à la Gouvernance Concentrée se focaliserait alors dans la construction et l'animation du mécanisme décrit dans la recommandation précédente.

122. Par ailleurs, ayant incidemment porté son regard sur les autres projets du portefeuille Gouvernance, la mission a réalisé que certains d'entre eux généraient des produits qui contribuaient de facto à la gouvernance concertée et au contrôle citoyen. A titre d'illustration, le Projet d'appui au Parlement organise, dans le cadre du marathon budgétaire annuel, des consultations entre députés, d'un côté, et OSC et syndicats de l'autre. Le même Projet aide également les parlementaires à tenir des consultations à la base avec leurs mandants pour mieux les représenter et répercuter leurs préoccupations vers l'Exécutif. Ces activités participent grandement de la promotion de la gouvernance concertée, voire du contrôle citoyen et devraient donc être transférées aux projets dédiés à l'Effet 8, au nom d'un minimum de pratique du principe de subsidiarité.

■ *Modalités opérationnelles de mise en œuvre*

Problématique observée	Actions clés à entreprendre	Acteurs	Echéance
La situation observée est que les deux projets se retrouvent sur certaines activités comme la formation des OSC, d'une part, et que d'autres projets de la Composante Gouvernance organisent des consultations qui participent de la gouvernance concertée (cas du PARMAN, par exemple), d'autre part. Pour sortir de cette situation, il faut mettre en cohérence les PTA des projets de la Composante Gouvernance, en jouant sur la subsidiarité	1. Reverser au Projet 057588 les activités de formation des OSC jusqu'ici menées par le Projet 040137	Responsable principal : ▪ PNUD Autres parties : ▪ Social Watch ▪ HCGC	PTA 2011
	2. Impliquer la Maison de la Société Civile dans ces formations	Responsable principal : ▪ PNUD Autres parties : ▪ Social Watch ▪ Maison de la Société Civile	PTA 2011
	3. Procéder à une revue de portefeuille sur les projets d'appui à l'Assemblée Nationale (PARMAN) (PARAI) et au Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle pour identifier les activités de concertation/consultation procédant directement de la gouvernance concertée	Responsable principal : ▪ PNUD Autres parties : ▪ PARMAN ▪ PARAI	PTA/2011
	4. Répartir les activités visées à la ligne ci-dessus entre les projets 040137 et 057588, dans le respect de l'identité de l'un et l'autre	Responsable principal : ▪ PNUD Autres parties : ▪ Social Watch ▪ HCGC	PTA/2011
	5. Compenser, dans les projets PARMAN et PARAI, les activités délocalisées pour d'autres en phase avec le profil des projets concernées, pour éviter les frustrations inutiles	Responsable principal : ▪ PNUD Autres parties : ▪ PARMAN ▪ PARAI	PTA/2011

4.3.3. Reformuler l'effet, les produits et les indicateurs sur les projets dédiés

■ Présentation de la recommandation

123. Le chevauchement des lignes d'action des deux projets sur la société civile procède en réalité d'une ambiguïté dans la sémantique utilisée au sujet de la participation des OSC. Le Projet d'appui au mécanisme de gouvernance concertée renforce les capacités des OSC pour qu'elles « participent » à cette gouvernance, tandis que le Projet d'appui aux OSC les renforce pour qu'elles fassent du « contrôle citoyen ». Ces deux expressions, « participer » et « contrôler » sont plutôt antinomiques dans une logique de bonne gouvernance. Ou les OSC participent à la gouvernance et sont coresponsables, et alors elles ne peuvent plus valablement exercer une fonction de contrôle citoyen, ou alors elles restent dans ce rôle de contrôle citoyen mais s'abstiennent d'être des participantes aux processus qu'elles ont vocation à évaluer.

124. L'effet doit être reformulé dans le sens d'en vider toute idée de faire participer effectivement les OSC dans la prise de décision et dans la gestion des affaires publiques. Au niveau des produits clés à livrer, il est nécessaire de mettre l'accent sur la mise en place effective d'un mécanisme de gouvernance concertée en lieu et place des simples fora qui sont certes des événements de gouvernance concertée, mais ne constituent pas en eux-mêmes un mécanisme. Enfin, la dimension mise en œuvre des conclusions des consultations et concertations est stratégique, pour conserver l'engouement des populations pour ces exercices. Mais pour y arriver, il faut non plus élaborer des plans ad hoc, mais internaliser lesdites conclusions dans les budget et stratégies de développement courant du pays.

■ Modalités opérationnelles de mise en œuvre

Problématique observée	Actions clés à entreprendre	Acteurs	Echéance
Une contradiction sémantique est observée dans le libellé de l'Effet qui chercherait à promouvoir, à la fois, pour la société civile, une « participation effective » et une fonction de « contrôle », ce qui est parfaitement antinomique, pour autant que l'on se situe sur le terrain de la bonne gouvernance. Pour vider cette contradiction, il faut renoncer à la formule « <u>participation effective des OSC dans la prise de décision et dans la gestion des affaires publiques</u> », en ce qui concerne les OSC, pour ne garder que leur rôle de veille citoyenne	1. Enlever des documents de référence des deux projets toute mention d'une « <i>participation effective des OSC dans la prise de décision et dans la gestion des affaires publiques</i> » comme indiqué dans le libellé de l'Effet 8	Responsable principal : ▪ PNUD Autres parties : ▪ HCGC ▪ Social Watch	PTA/2011
	1. Nouvelle formulation Effet 8 : ▪ « <i>La participation effective de la population dans la prise de décision et la gestion des affaires publiques, et le contrôle citoyen de celles-ci par les OSC, sont accrus à travers le mécanisme de la gouvernance concertée.</i> »	Responsable principal : ▪ PNUD Autres parties : ▪ HCGC ▪ Social Watch	PTA/2011
	2. Produits clés : ▪ Mise en place d'un vrai mécanisme capable de conduire régulièrement des foras et intégrés à l'infrastructure institutionnelle existante ▪ OSC formées pour mieux exercer le contrôle ▪ Conclusions des fora intégrées dans les budgets et programmes d'investissement du pays.	Responsable principal : ▪ PNUD Autres parties : ▪ HCGC ▪ Social Watch	PTA/2011
	3. Indicateurs clés : ▪ Mécanisme mis en place et opérationnel (consultations réalisées régulièrement avec tous les acteurs visés dans le protocole support) ▪ Activités de contrôle citoyen réalisées par les OSC et ou produits issus de ces activités (rapports, ou autres) ▪ Prise en compte des conclusions des concertations dans la loi de finance de l'année N+1	Responsable principal : ▪ PNUD Autres parties : ▪ HCGC ▪ Social Watch	PTA/2011

4.3.4. Améliorer les conditions de mise en œuvre des projets dédiés

■ *Présentation de la recommandation*

125. La planification opérationnelle (plans de travail annuels et trimestriels) devrait être renforcée, et rationalisée de sorte à éviter, dans la mesure du possible, les multiples ajustements budgétaires qui gênent la visibilité sur les ressources, et empêchent la pleine réalisation de toutes les activités programmées. Une logique de prudence devrait mieux être mise en avant dans l'élaboration de ces outils de pilotage. Sur un autre plan, les efforts en cours devraient être renforcés pour arriver à une signature des PTA en fin d'année N-I ou dans le pire des cas en tout début d'année N.

■ *Modalités opérationnelles de mise en œuvre*

Problématique observée	Actions clés à entreprendre	Acteurs	Echéance
La situation observée est que les PTA sont signés avec retard, d'une part, et que les budgets sont ajustés à la baisse plusieurs fois par an, d'autre part. Dans un cas comme dans l'autre, l'exécution des activités et, subséquemment, la poursuite des objectifs sont contrariées. Pour sortir de cette situation, il faut systématiquement que les parties signent les PTA à temps et qu'elles adoptent une programmation budgétaire plus prudente, basée sur une évaluation systématique des risques divers sur les ressources	1. Elaborer et négocier systématiquement les PTA de N en fin N-1	Responsable principal : ▪ PNUD Autres parties : ▪ HCGC ▪ Social Watch	PTA/2011 PTA/2012 PTA/2013
	2. Signer systématiquement les PTA en tout début d'année, au plus tard	Responsable principal : ▪ PNUD Autres parties : ▪ HCGC ▪ Social Watch	PTA/2011 PTA/2012 PTA/2013
	3. Evaluer systématiquement les risques de raréfaction sur les ressources et en tenir compte dans l'élaboration des budgets des PTA	Responsable principal : ▪ PNUD Autres parties : ▪ HCGC ▪ Social Watch	PTA/2011 PTA/2012 PTA/2013

4.3.5. Développer de nouveaux partenariats pour une meilleure mobilisation de ressources externes

■ *Présentation de la recommandation*

126. Des efforts devraient être consentis pour rendre plus efficace la mobilisation de ressources. La viabilité des résultats sur l'effet est à ce prix. Cette redynamisation devrait passer par une restructuration des interventions, sur la base de l'idée que leur concept actuel n'est peut-être pas assez attractif pour les autres acteurs de l'environnement. En ce qui concerne l'Etat, dont il était attendu que la contribution monte véritablement en puissance, il est clair qu'on la mobiliserait beaucoup mieux si un véritable mécanisme de gouvernance concertée était mis en place et mieux ancré sur l'infrastructure institutionnelle nationale.

127. En ce qui concerne les deux partenaires techniques et financiers que la mission a eu l'opportunité de rencontrer, des possibilités de les impliquer existent. L'Union Européenne a marqué son intérêt pour la gouvernance concertée, à condition qu'elle inclue le dialogue sur les politiques publiques, budgétaires en particulier. Il s'agirait, sur ce point précis, d'organiser des consultations entre les acteurs nationaux pour asseoir durablement une stratégie d'endiguement des déficits dans les finances publiques. La Coopération Néerlandaise a fait

savoir qu'elle n'avait pas jugé bon de s'engager dans le dispositif au début parce que son portefeuille était déjà assez chargé à l'époque et qu'elle tenait aussi à voir quel serait le vrai potentiel du HCGC. Aujourd'hui, ce partenaire indique pouvoir rediscuter d'un engagement éventuel sur la base d'une présentation d'acquis et de perspectives crédibles.

▪ *Modalités opérationnelles de mise en œuvre*

Problématique observée	Actions clés à entreprendre	Acteurs	Echéance
La situation observée est que les ressources externes tombent de plus de 76% dans la programmation du CPAP à seulement 15% dans l'exécution. Pour améliorer la mobilisation de ressources non core, il faut aller vers un mécanisme mieux ancré dans l'environnement et plus attractif aux yeux des autres parties et des partenaires potentiels.	1. Mettre en place un véritable mécanisme de gouvernance concertée, en lieu et place de l'approche événementielle actuelle	Responsable principal : ▪ HCGC Autres parties : ▪ PNUD ▪ Social Watch	PTA/2011
	2. Dans la convention visée à la première recommandation, inscrire une couverture de certaines activités locales par les budgets courants des structures déconcentrées/décentralisées parties prenantes	Responsable principal : ▪ HCGC Autres parties : ▪ PNUD ▪ Social Watch ▪ Ministères et Communes signataires de la Convention créant le mécanisme	PTA/2011
	3. Refaire le tour des bailleurs de fonds avec le mécanisme déjà mis en place : ▪ Une ouverture au dialogue sur les politiques, budgétaires notamment, et une meilleure implication de la Maison de la Société Civile qu'elle appuie déjà pourrait rendre le mécanisme plus attractif à l'UE ▪ Une meilleure communication en direction des Pays Bas pourrait également attirer ce partenaire dans le dispositif, qui avait été réservé sur le HCGC au départ mais pourrait faire évoluer sa position à cet égard (un des vecteurs de coopération, SNV, s'apprête d'ailleurs à soutenir l'édition du glossaire sur la gouvernance concertée élaboré par le HCGC)	Responsable principal : ▪ PNUD Autres parties : ▪ HCGC ▪ Social Watch	PTA/2011 PTA/2012 PTA/2013

4.3.6. Mieux faire ressortir la prise en compte des femmes et de des jeunes

▪ *Présentation de la recommandation*

128. L'approche genre est l'une des dimensions transversales systématiquement prises en charge dans les stratégies d'intervention du PNUD. Cette option devrait être reflétée dans les interventions contribuant à l'effet. De surcroît, l'on sait que la participation des femmes aux processus décisionnels est l'un des hauts points de déficit dans des pays comme le Bénin, et mérite que des efforts particuliers y soient consacrés. Il en est de même pour les jeunes.

129. Les femmes et les jeunes sont des composantes majoritaires dans la société béninoise, et doivent expressément être visés pour les aider à consolider leur positionnement dans les processus nationaux de consultation et de participation. Cette exigence ne peut être ajournée plus longtemps dans la gouvernance, au motif que des projets dans d'autres secteurs du CPD la réalisent. De manière spécifique, dans les actes qui cristallisent les résultats des foras, une visibilité accrue devrait être construite sur les sensibilités de ces deux franges de la population. Des chapitres et sections dédiées devraient être consacrées à la participation des femmes et des jeunes dans les actes des fora, pour aider à rattraper plus vite les retards de la société dans l'écoute de ces populations qui, encore une fois, sont aussi leurs composantes démographiques dominantes.

▪ *Modalités opérationnelles de mise en œuvre*

Problématique observée	Actions clés à entreprendre	Acteurs	Echéance
La situation observée est que si le genre est l'une des thématiques transversales des programmes de pays du PNUD, et que la participation des femmes à la gouvernance publique est traditionnellement un point faible, à fortiori dans un pays comme le Bénin, cette frange de la société ne fait pas l'objet d'une approche spécifique dans la gouvernance concertée. Le motif que d'autres projets/composantes devraient s'en charger n'est pas suffisant, et impose la recommandation d'ouvrir, dans les actes des foras, des sections ou chapitres spécifiques sur les préoccupations des femmes, et des jeunes, ces deux composantes étant majoritaires dans la société béninoise.	1. Viser les femmes et les jeunes comme acteurs et bénéficiaires dans les processus de consultation (foras, notamment)	Responsables principaux : ▪ HCGC ▪ Social Watch Autres parties : ▪ PNUD	PTA/2011
	2. Lors des processus de consultation, organiser, sur le terrain des focus groupes pour les femmes, et des focus groupes pour les jeunes (de sorte à contourner leur difficulté à faire entendre leurs paroles dans des assemblées générales où dominent souvent les hommes adultes)	Responsables principaux : ▪ HCGC ▪ Social Watch Autres parties : ▪ PNUD	PTA/2011
	3. Consacrer des sections ou chapitres spécifiques aux besoins des femmes et des jeunes dans les documents issus des consultations, de sorte à mieux les rendre visibles dans ces cadres)	Responsables principaux : ▪ HCGC ▪ Social Watch Autres parties : ▪ PNUD	PTA/2011
	4. Associer les organisations de femmes et de jeunes dès le niveau institutionnel, par exemple, par une présence dans le comité de pilotage du HCGC	Responsables principaux : ▪ HCGC ▪ Social Watch Autres parties : ▪ PNUD	

Annexes

1. Liste des personnes rencontrées

N°	Noms & Prénoms	Institution représentée	Qualité ou titre	Date
1.	AGBODJI H. Jacques	Bureau du PNUD Cotonou	Team Leader	11 nov. 2010
2.	AGBOKOU Isidore	Bureau du PNUD Cotonou	Assistant du RR Chargé de Programme	11 nov. 2010
3.	TIGO Adrien	Chargé du Suivi-Evaluation/ PNUD Cotonou	Chargé du Suivi Evaluation	11 nov. 2010
4.	CIOWELA Mathieu	Bureau du PNUD Cotonou	Représentant Résident Adjoint	12 nov. 2010
5.	Dr IDOHOU K. D. Léontine	Réseau pour l'Intégration des Femmes des ONG et Associations Africaines (RIFONGA)	Présidente	15 nov. 2010
6.	MENSAH Moïse	Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée	Haut Commissaire	15 nov. 2010
7.	AMEGBEDJI Urbain	Centre AFRICA OBOTA	Coordonnateur	17 nov. 2010
8.	KOUKOUI Prosper	Ministère des Réformes Administratives et Institutionnelles	Coordonnateur de la Task Force, Projet PARAI	18 nov. 2010
9.	AMADOU Fatoumata	Ministère des Réformes Administratives et Institutionnelles	Expert GAR Membre Task Force, Projet PARAI	
10.	CAMPOS Innocent	Ministère des Réformes Administratives et Institutionnelles	Expert, Membre Task, Force Projet PARAI	
11.	HOUETO Ignace	Ministère des Réformes Administratives et Institutionnelles	Expert, Membre Task, Force Projet PARAI	
12.	NANGBE Florentin	Ministère des Réformes Administratives et Institutionnelles	Expert, Membre Task, Force Projet PARAI	
13.	MEVIEDJI Joseph	Ministère des Réformes Administratives et Institutionnelles	Expert, Membre Task, Force Projet PARAI	18 nov. 2010
14.	AKPLOGAN épse DOSSA Huguette (assistée de ses collaborateurs)	SOCIAL WATCH	Coordonnatrice	19 nov. 2010
15.	DAKO Benjamin	Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée	Secrétaire Exécutif	22 nov. 2010
16.	ADAN	Union Européenne	Chargé de Programme OSC	23 nov. 2010
17.	SANGARE Asthou épouse HOUNKPONOU	Réseau des Femmes Fonctionnaires Parlementaires du Bénin	Coordonnatrice	24 nov. 2010
18.	HOUSSOU Brice	Union des Professionnels des Médias du Bénin	Président	24 nov. 2010
19.	ALASSANE Mahamadou	Assemblée Nationale	Secrétaire Général Administratif	25 nov. 2010
20.	DADEGNON Comlan	Assemblée Nationale	Directeur de Cabinet du Président	25 nov. 2010
21.	Dr ADJIGBOCHA Léa épouse NATABOU	Assemblée Nationale	Conseiller Technique du Président aux Affaires Sociales et à la Jeunesse	
22.	CHETAN Armand Marius	Assemblée Nationale	Chargé du Projet PARMAN	25 nov. 2010
23.	SINSIN Richard Georges	Assemblée Nationale	Directeur de l'UNACEB	25 nov. 2010

24.	ADAMOU Amidou	Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle	Directeur de Cabinet du Ministre	25 nov. 2010
25.	MALLAN Olivier	Bureau du PNUD Cotonou	Economiste Principal	26 nov. 2010
26.	ALOFA Janvier Polycap	Bureau du PNUD Cotonou	Economiste National	
27.	AGBOKOU Isidore	Bureau du PNUD Cotonou	Assistant du RR Chargé de Programme	
28.	AGBODJI H. Jacques	Bureau du PNUD Cotonou	Team Leader	
29.	TIGO Adrien	Bureau du PNUD Cotonou	Chargé du Suivi Evaluation	
30.	VIGNON Armand	Maison de la Société Civile	Directeur	26 nov. 2010
31.	DOSSOU Antonin	Ministère en charge du Développement	Directeur de Cabinet du Ministre	30 nov. 2010
32.	DJIDJOHO Aristide	Ministère en charge du Développement	Chef du Bureau de l'Evaluation des Politiques Publiques	
33.	LALEYE Francis	Ambassade des Pays Bas (Coopération)	Chargé de Programme Gouvernance	30 nov. 2010
34.	BABA-BODY Zacharie	Ministère en charge des Relations avec les Institutions et les OSC	Ministre	30 nov. 2010
35.	ADJOVI Honorat	Ministère en charge des Relations avec les Institutions et les OSC	Directeur de Cabinet du Ministre	30 nov. 2010
36.	HOUNWANOU Rigobert	Ministère en charge des Relations avec les Institutions et les OSC	Directeur de la Programmation et de la Prospective	30 nov. 2010
37.	BARBE Jean	Union Européenne	Chef Section « Social et Bonne Gouvernance »	1 ^{er} déc. 2010

2. Bibliographie

DOCUMENTS DE POLITIQUE NATIONALE

SCRP

REPUBLIQUE DU BENIN, Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, mars 2007.

REPUBLIQUE DU BENIN, Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, 2è génération Version Finale, avril 2007.

REPUBLIQUE DU BENIN, Programme d'Actions Prioritaires de la SCRП 2007-2009, avril 2007.

REPUBLIQUE DU BENIN, Rapport d'avancement 2007 de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRП 2007-2009), août 2008.

REPUBLIQUE DU BENIN, Rapport d'avancement 2008 de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRП 2007-2009), juin 2009.

REPUBLIQUE DU BENIN, Rapport d'avancement 2009 de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRП 2007-2009), juin 2010.

REPUBLIQUE DU BENIN, Rapport du groupe de travail Gouvernance, Climat des Affaires, Réformes pour l'élaboration de la SCRП III, janvier 2010.

OMD

REPUBLIQUE DU BENIN, SYSTEME DES NATIONS UNIES, Premier rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement, Cotonou, juillet 2003.

REPUBLIQUE DU BENIN, Stratégie Nationale pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, Evaluation des ressources nécessaires pour la réalisation des OMD au Bénin, novembre 2007.

REPUBLIQUE DU BENIN, Objectifs du Millénaire pour le Développement, Document de plaidoyer pour la mobilisation des ressources, novembre 2007.

SYSTEME DES NATIONS UNIES, Objectifs du Millénaire pour le Développement, Rapport 2009, New York 2009.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, Les Objectifs du Millénaire pour le Développement au Bénin, Situation actuelle & perspectives, juillet 2009.

RNDH

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, Rapport sur le Développement Humain au Bénin, 1997.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, Rapport sur le Développement Humain au Bénin, 2003, le financement du développement humain.

REPUBLIQUE DU BENIN, PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, Rapport sur le Développement Humain au Bénin, 2005, VIH/SIDA et Développement humain.

REPUBLIQUE DU BENIN, PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, Rapport sur le Développement Humain au Bénin, 2007/2008, Responsabilité Sociale, Corruption et Développement Humain Durable.

REPUBLIQUE DU BENIN, Evaluation des Rapports Nationaux de Développement Humain Durable entre 1997 et 2007 au Bénin, janvier 2009 (ce document contient un résumé de chacun des RNDH parus entre 1997 et 2007/2008, notamment celui de 2000 sur la gouvernance).

EVALUATION PAYS

UNION AFRICAINE, MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS, Rapport d'évaluation de la République du Bénin, Rapport d'évaluation pays n°6, janvier 2008.

DOCUMENTS SPECIFIQUES

I.- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

- 1.- Bilan Commun de Pays (CCA)-Bénin (Version du PNUD).
- 2.- Plan Cadre des Nations Unies pour l'assistance au Développement du Bénin (UNDAF 2009-2013).
- 3.- Programme de Pays pour le Bénin (2009-2013) Version adoptée en juin 2008.
- 4.- Programme de Pays pour le Bénin (2009-2013) Version provisoire mars 2008.
- 5.- Plan d'Actions du Programme de Pays (PAPP 2009-2013) entre le Gouvernement du Bénin et le Programme des Nations Unies pour le Développement Version de décembre 2008.
- 6.- Projet d'appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée en République du Bénin, 14 octobre 2006.
- 7.- Guide de la Planification, du Suivi et de l'Evaluation axés sur les Résultats du Développement, version 2008.
- 8.- Guide pour les évaluateurs d'Effet, version 2002.
- 9.- Knowing the What and the How. RBM in UNDP : Technical Note.

II.- GOUVERNEMENT ET HAUT COMMISSARIAT A LA GOUVERNANCE CONCERTEE

II.1.- MINISTERE EN CHARGE DU DEVELOPPEMENT

- 10.- Orientations Stratégiques de Développement du Bénin 2006-2011. Le Bénin Emergent (novembre 2006).
- 11.-Bénin 2025 - Agenda vers une économie émergente, octobre 2006

II.2.- MINISTERE EN CHARGE DES FINANCES

- 12.- Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté 3è génération (2011-2015). Version en cours de finalisation, 27 mai 2010.
- 13.- Rapport du Groupe Thématique Gouvernance-Climat des Affaires-Réformes (pour l'élaboration de la SCRP III), janvier 2010.

II. 3.- MINISTERE EN CHARGE DE LA REFORME ADMINISTRATIVE

- 14.- Appui à la réforme administrative et institutionnelle entre le Gouvernement du Bénin et le Programme des Nations Unies pour le Développement, Plan de Travail 2010, Cotonou, le 25 février 2010.
- 15.- Avant-projet de stratégie nationale de gouvernance et de lutte anti-corruption. Version provisoire, octobre 2010 (version électronique)
- 16.- Plan stratégique 2011-2020 de la réforme administrative et institutionnelle du Bénin, septembre 2010 (avec le concours du PNUD) (version électronique)

II.4.- HAUT COMMISSARIAT A LA GOUVERNANCE CONCERTEE

(A quelques rares exceptions près, tous les documents référenciés sont en version électronique fournie par Monsieur le Secrétaire Exécutif)

- 17.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin, entre le Gouvernement de la République du Bénin et le Programme des Nations Unies pour le Développement, Plan de Travail 2009.
- 18.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin, entre le Gouvernement de la République du Bénin et le Programme des Nations Unies pour le Développement, Plan de Travail 2010 (version signée en février 2010 et version corrigée en avril 2010).
- 19.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin. Plan de travail trimestriel, 4^e trimestre 2010 (octobre, novembre, décembre).
- 20.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin. Rapport de progrès du premier trimestre 2009, 27 mai 2009.
- 21.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin. Rapport de progrès du deuxième trimestre 2009, 20 juillet 2009
- 22.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin. Revue du deuxième trimestre 2009, mardi 28 juillet 2009
- 23.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin. Rapport de progrès du deuxième trimestre 2010
- 24.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin. Revue du deuxième trimestre 2010, version corrigée
- 25.- .- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin. Rapport de progrès 3 trimestres (1 janvier – 30 septembre 2010), 14-15 octobre 2010. (Présentation Power Point).
- 26.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin. Rapport de progrès du troisième trimestre 2010, septembre 2010
- 27.- Rapport de la troisième session du Comité de pilotage, 11 mai 2009.
- 28.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin, Base de données des OSC de promotion de la bonne gouvernance (présentation en Asses), août 2009.
- 29.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin, Rapport sur l'étude sur l'identification des OSC de promotion de la bonne gouvernance et de leur niveau de compréhension des mécanismes de la gouvernance concertée, rapport provisoire, août 2009.
- 30.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin, Première rencontre du groupe de travail sur le cadre technique de conception du Programme Spécial « Retour Au Village», Rapport de séance, Cotonou 27 août 2009.
- 31.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin, Cadre technique de concertation du programme spécial « Retour au village », Rapport du comité ad'hoc, Cotonou, octobre 2009.
- 32.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin, Dénouement de la crise de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) : une expérience de concertation et de dialogue politique réussie par le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC).
- 33.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin, Atelier de formation des organisations de la Société Civile sur la gouvernance, la gouvernance concertée et leurs implications (Modules de Formation)
- 34.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin, La gouvernance concertée (Module de formation),

- 35.- Projet d'appui à la mise en œuvre d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin, Orientations stratégiques du HCG, Cotonou, août 2010.
- 36.- Forum national sur « les réalités de la pauvreté face aux défis des Objectifs du Millénaire pour le Développement », Rapport général, Cotonou les 07, 08, 09 octobre 2008 (Document)
- 37.- Forum National de concertation sur les réalités de la pauvreté face aux défis des Objectifs du Millénaire pour le Développement, Cotonou les 07, 08, 09 octobre 2008 (Actes du forum) (Document)
- 38.- Actes du Forum national annuel de concertation 2009 : quelle gouvernance pour le développement du secteur privé au Bénin ?, 15-17 décembre 2009. (Document)
- 39.- Synthèse des Actes du Forum National annuel de concertation 2009, quelle gouvernance pour le développement du secteur privé au Bénin ?, Cotonou, mai 2010. (Plaquette)
- 40.- Corpus pour l'élaboration d'un lexique de gouvernance en six (06) langues nationales : Fon, Yoruba, Mina, Dendi, Batonou, Ditamari
- 41.- Tableau portant exécution financière du portefeuille gouvernance concertée
- 42.- Revue trimestrielle d'Information du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée « La Concertation », n°001, décembre 2008, Thème : la pauvreté telle que les Béninois la vivent (Magazine)
- 43.- Revue trimestrielle d'Information du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée « La Concertation », n°002, avril-juin 2009, Thème : gratuité des enseignements maternel et primaire, 2 ans après... (Magazine)
- 44.- Revue trimestrielle d'Information du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée « La Concertation », n°003, juillet-septembre 2009, Thème : lent transfert des compétences aux communes, pourquoi ? (Magazine)
- 45.- Revue trimestrielle d'Information du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée « La Concertation », n°004, janvier-juin 2010, Thème : Bénin, gouvernance du secteur privé (Magazine)
- 46.- Réseau de distribution du magazine « La Concertation ». (Liste)

III.- SOCIAL WATCH BENIN

- 47.- Accord de coopération au titre du projet d'appui au renforcement des capacités des organisations de la Société Civile pour un contrôle citoyen de qualité entre le Programme des Nations Unies pour le Développement et le réseau Social Watch, 26-27 août 2009.
- 48.- Projet d'Appui au Renforcement des capacités des Organisations de la Société Civile pour un Contrôle Citoyen de qualité entre les Organisations de la Société Civile intervenant dans la Gouvernance représentées par le Front des Organisations de la Société civile, représenté par Social Watch Bénin, et le Programme des Nations Unies pour le Développement, Plan de Travail 2009 (version signée le 24 juillet 2009).
- 50.- Projet d'Appui au Renforcement des capacités des Organisations de la Société Civile et des média pour un Contrôle Citoyen de qualité entre Social Watch Bénin et le Programme des Nations Unies pour le Développement, Plan de Travail 2010 (version signée en février 2010 et version corrigée en avril 2010).
- 51.- Revue annuelle 2009. Rapport de progrès du Projet d'Appui au Renforcement des capacités des Organisations de la Société Civile et des média pour un Contrôle Citoyen de qualité, décembre 2009.
- 52.- Revue du deuxième trimestre 2010. Rapport de progrès du Projet d'Appui au Renforcement des capacités des Organisations de la Société Civile et des média pour un Contrôle Citoyen de qualité, juillet 2010.
- 53.- Revue du troisième trimestre 2010. Rapport de progrès du Projet d'Appui au Renforcement des capacités des Organisations de la Société Civile et des média pour un Contrôle Citoyen de qualité, septembre 2010.
- 54.- Fiche de révision du budget de 2010 de 33 000 US\$, en date du 28 août 2010
- 55.- Fiche de révision du budget de 2010 de 1 000 US\$, en date du 11 octobre 2010

56.- Tableau portant exécution financière du portefeuille du renforcement des capacités des OSC et des médias pour un contrôle citoyen de qualité

57.- Cinquième Rapport alternatif : Crise financière mondiale et réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement au Bénin, Evaluation citoyenne de la gouvernance locale dans 7 communes du Borgou et capitalisation des acquis du programme ASOSC, Cotonou, mars 2010

58.- Projet d'Appui au Renforcement des capacités des Organisations de la Société Civile pour un Contrôle Citoyen de qualité, Etude sur la Perception des Citoyens à l'égard de l'Assemblée Nationale et des Députés au Bénin, Rapport final, Cotonou, novembre 2010.

IV.- ASSEMBLEE NATIONALE

59.- Projet d'appui au renforcement et à la modernisation de l'Assemblée Nationale (PARMAN), Consultations publiques sur le foncier urbain ou rural, rapport général, Porto-Novo, le 09 juin 2010

60.- Projet d'appui au renforcement et à la modernisation de l'Assemblée Nationale (PARMAN), Unité d'Analyse, de Contrôle et d'Evaluation du Budget de l'Etat (UNACB), Recueil des recommandations formulées par l'Assemblée Nationale au Gouvernement lors de l'examen du budget général de l'Etat –Gestion 2010.

3. Termes de Références de la mission

1. HISTORIQUE ET CONTEXTE

La République du Bénin, pendant plus de deux décennies s'est forgée une réputation de pays démocratique et de paix grâce au caractère privilégié du dialogue social et de la recherche de compromis dans la résolution des problèmes d'ordre institutionnel et social. C'est dans cette logique que depuis 2006 le gouvernement actuel du Bénin a, dans ses Orientations Stratégiques de Développement (OSD) pour la période 2006-2011, placé au centre de toute gestion efficace des affaires publiques la gouvernance concertée, c'est-à-dire le consensus autour des questions majeures à tous les niveaux et dans tous les secteurs de la vie nationale. Il est donc capital de préserver cette pratique de gouvernance et d'assainir celle qui porte atteinte au fonctionnement harmonieux de l'administration, afin d'en faire une administration performante et de développement.

Le Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement (PCNUAD 2009-2013), préparé dans un cadre participatif et approuvé par les partenaires nationaux et internationaux, a fait de cette priorité nationale déclinée dans les OSD du gouvernement, un choix stratégique de son intervention à travers l'axe de la promotion de la bonne gouvernance et du développement participatif. Ce choix a été matérialisé par l'Effet 3 du PCNUAD « D'ici 2013, les institutions publiques, les collectivités locales et la société civile mettent d'avantage en œuvre les règles de bonne gouvernance et assurent une meilleure gestion des crises et catastrophes naturelles ».

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), sur la base de ses avantages comparatifs a été désigné agence chef de file pour la mise en œuvre de cet Effet 3 du PCNUAD, et a fait de la promotion de la bonne gouvernance et du développement participatif une de ses deux composantes prévues dans son Document de Programme Pays (CPD) sur la période 2009-2013, opérationnalisé à travers le Plan d'Action de Programme Pays (PAPP 2009-2013). Ces deux composantes sont:

- La réduction de la pauvreté et le développement durable,
- La promotion de la bonne gouvernance et du développement participatif.

L'appui du PNUD dans la promotion de la bonne gouvernance et du développement participatif s'articule autour de quatre domaines à savoir :

- Développement des capacités en matière de gouvernance administrative et économique,
- Contrôle législatif et processus électoral,
- **Gouvernance Concertée et contrôle citoyen,**
- Prévention et gestion des crises et catastrophes naturelles

Ainsi le PNUD, depuis 2009, accompagne le gouvernement dans la mise en œuvre de sa stratégie de Gouvernance concertée. L'intervention du PNUD consiste à renforcer les mécanismes de participation et de contrôle citoyen sur le plan institutionnel, organisationnel et opérationnel à travers l'appui au Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée, aux Organisations de la Société Civile (OSC) et organisations syndicales.

Pour soutenir les améliorations de son programme et promouvoir une culture de l'orientation vers les résultats, de l'apprentissage, la recherche et la prise de décision basée sur les faits avérés en vue de l'atteinte des objectifs, le Programme des Nations Unies pour le développement a élaboré et mis en œuvre conjointement avec le gouvernement du Bénin, un plan d'évaluation pour le cycle 2009-2013. Ce plan prévoit l'évaluation avant fin 2010, de l'Effet N°8 du Plan d'Action de Programme Pays, relatif à l'intervention du PNUD dans la mise en œuvre de la stratégie de gouvernance concertée du gouvernement. Ce résultat est décrit comme suit :

Effet escompté: la participation effective des populations et des OSC dans la prise de décision et dans la gestion des affaires publiques est accrue à travers le mécanisme de la gouvernance concertée

Indicateur: 1- Taux de participation aux processus de consultation nationale

2- Taux de participation aux processus décisionnels

Situations de référence: 1-

2- 65% (2006)

Cibles: 1-

2- 70% à 80%

2. BUT DE L'ÉVALUATION D'EFFET

Le but visé est :

- D'évaluer le statut actuel de l'Effet et du produit CPAP qui y concourt,
- D'évaluer la pertinence et la justesse des sous-produits et des activités développés par les organes chargés de leur mise en œuvre,
- D'évaluer la manière avec laquelle ces produits sont réalisés,
- D'évaluer l'efficacité avec laquelle les produits sont réalisés.
- D'évaluer la durabilité de l'ensemble des initiatives menées dans le cadre de la réalisation de l'Effet.

Ainsi cette évaluation devra fournir des recommandations sur comment le PNUD va améliorer les perspectives de réalisation de cet Effet à travers l'ajustement de son programme, les partenariats mis en œuvre, les stratégies de mobilisation de ressources, les méthodes de travail et les structures de gestion mises en place.

3. PORTÉE DE L'ÉVALUATION ET OBJECTIFS

De manière spécifique, cette évaluation d'Effet doit adresser les questions suivantes sans se limiter à ces dernières:

Analyse de l'Effet

- L'Effet, ses indicateurs et ses cibles sont-elles appropriées à la situation de développement dans le Pays et au programme d'assistance du PNUD ?
- Quel est l'état actuel et les perspectives de réalisation de l'Effet avec les intrants indiqués selon sa chaîne de résultat à l'échéance 2013 ?
- Quels sont les principaux facteurs (positifs ou négatifs), internes ou externes à l'intervention du PNUD, qui affectent ou pourraient affecter la réalisation de l'Effet ?
- comment ces facteurs ont-ils ou pourraient-ils limiter ou faciliter les progrès vers la réalisation de l'Effet ?
- Les contributions du PNUD à la réalisation de l'Effet sont-elles appropriées, suffisantes, efficaces et durables

Analyse des produits

- Quels sont les produits clés qui sont délivrés ou qui pourraient l'être par le PNUD pour contribuer efficacement à la réalisation de l'Effet ?
- Les produits développés par le PNUD sont-ils pertinents pour réaliser l'Effet ?
- Les indicateurs de suivi évaluation sont-ils appropriés pour rattacher ces produits à l'Effet ou y a-t-il un besoin de les améliorer ?
- Des progrès suffisants sont-ils en cours de réalisation vis-à-vis des produits du PNUD ?

Analyse des ressources, des partenariats et de la gestion

- La stratégie de mobilisation de ressources du PNUD est-elle appropriée et efficace pour réaliser l'Effet ?
- La stratégie de partenariat du PNUD est-elle appropriée et efficace pour réaliser l'Effet ?
- Les structures de gestion mises en place par les partenaires de réalisation appuyés par le PNUD, ainsi que les méthodes de travail développées aussi bien par le PNUD que par ces partenaires, sont-elles appropriées et efficaces pour réaliser l'Effet ?
- D'une manière générale, évaluer la portée, la pertinence, l'efficacité et l'efficience de la mobilisation de ressources, des partenariats et des arrangements de gestion mis en place dans la réalisation de cet Effet.

Recommandations

- Sur la base des analyses ci-dessus, comment le PNUD devrait-il ajuster sa programmation, ses partenariats, ses stratégies de mobilisation de ressources, ses méthodes de travail et les arrangements de gestion mises en place, pour assurer que cet effet escompté est pleinement réalisé d'ici la fin du cycle de son programme de pays 2009- 2013 ?

4. PRODUITS ATTENDUS DE L'ÉVALUATION (PRESTATIONS)

Le produit clé attendu de cette évaluation d'Effet est un rapport analytique, complet et détaillé qui comprend sans toutefois se limiter aux parties suivantes :

- Résumé sommaire,
- Introduction,
- Description de l'intervention,
- Approche et méthodes d'évaluation,
- Analyse des données,
- Observations et conclusions,
- Recommandations,
- Enseignements tirés,
- Annexes du rapport.

Il ne s'agit pas d'un format prescrit mais d'un schéma type qui présente simplement une façon d'organiser les informations.

Le rapport d'évaluation final doit être précédé par un projet de rapport d'évaluation que l'équipe de programme du PNUD et toutes les parties prenantes dans l'évaluation vont réviser afin d'assurer que l'évaluation réponde aux critères de qualité requis (cf guide du PNUD pour les évaluateurs d'Effet).

5. MÉTHODOLOGIE

L'information sur les méthodologies est globalement donnée dans la Manuel de Planification, du Suivi et de l'Evaluation axés sur les Résultats du Développement, et dans le Guide du PNUD pour les évaluateurs d'Effets.

Sur la base de ces documents de référence, et en consultation avec le PNUD Bénin, les évaluateurs doivent développer une méthodologie appropriée pour cette évaluation d'Effet.

Au cours de l'évaluation, les évaluateurs doivent pouvoir appliquer les approches suivantes dans la collecte et l'analyse des données :

- La revue de documents pertinents,
- Des discussions avec la direction du PNUD Bénin, le responsable du suivi-évaluation du programme du PNUD, le staff du programme et du département des politiques et stratégies,
- Des interviews avec les partenaires et les parties prenantes,
- Des visites de terrain,
- Des réunions de consultation.

6. COMPOSITION DE L'ÉQUIPE D'ÉVALUATION ET COMPÉTENCES REQUISES

L'équipe d'évaluation sera constituée de deux consultants (02) : un consultant international (de préférence sexe féminin, responsable de l'équipe) et un consultant national à plein temps. Les deux consultants doivent avoir des formations académiques pertinentes de niveau minimum BAC +5, avec au moins 10 ans d'expérience dans le domaine de la gouvernance dont 05 ans au moins dans des pays en voie de développement. Ils doivent être très familiers avec les techniques de gestion axée sur les résultats.

Le consultant international doit avoir une forte expérience dans la conduite d'évaluations et la préparation de rapport. Il va exécuter les tâches suivantes :

- Diriger et gérer la mission d'évaluation,
- Préparer le plan détaillé sur la portée, la méthodologie et l'approche de l'évaluation,

- Assurer une division efficace et efficiente des tâches entre les membres de la mission,
- Conduire l'évaluation d'Effet conformément aux objectifs proposés et sa portée,
- Préparer et communiquer le projet de rapport,
- Finaliser le rapport (en français) et le soumettre au PNUD

Le consultant national doit avoir une forte expérience en évaluation. Il va exécuter les tâches suivantes :

- Faire la revue documentaire,
- Participer à la préparation de la méthodologie de l'évaluation,
- Conduire l'évaluation d'Effet conformément aux objectifs proposés et sa portée,
- Participer à la rédaction du projet de rapport d'évaluation,
- Assister le responsable de l'équipe dans la finalisation du rapport en incorporant les suggestions reçues.

7. ÉTHIQUE D'ÉVALUATION

Le PNUD détient le droit d'auteur du rapport d'évaluation. L'évaluation sera conduite conformément aux principes mis en avant dans les « Directives éthiques pour l'évaluation » de l'UNEG'64. Les évaluateurs doivent veiller à sauvegarder les droits et la confidentialité des personnes fournissant les informations, par exemple : mesures pour garantir la conformité avec les codes juridiques régissant les domaines tels que les dispositions pour collecter et rapporter les données, particulièrement les autorisations nécessaires pour interviewer ou obtenir des informations au sujet des enfants et des adolescents ; dispositions permettant de stocker et de garder la sécurité des informations collectées et protocoles permettant de garantir l'anonymat et la confidentialité.

8. MODALITÉS D'EXÉCUTION

Le point focal de cette évaluation est le responsable de suivi évaluation du programme du PNUD. Pour faciliter le processus d'évaluation de l'Effet, le PNUD Bénin mettra en place un groupe de référence composé de staff du Département de Politique et Stratégie du PNUD, de l'Assistant au Représentant Résident chargé du Programme et du Team Leader Gouvernance. Ce groupe en collaboration avec le responsable de suivi-évaluation point focal de cette évaluation d'Effet, va aider à connecter l'équipe d'évaluation avec les unités du programme, la direction du PNUD, le Comité de Pilotage du programme cadre gouvernance et les principales parties prenantes. De plus ce groupe va apporter un appui substantif et logistique à l'équipe d'évaluation, et assurer un processus participatif de l'évaluation et les commentaires sur le rapport.

Le Team Leader de la Gouvernance, en appui avec tous autres membres du groupe de référence et le responsable de suivi évaluation du PNUD, va assister l'équipe les évaluateurs à développer un plan détaillé de mise en œuvre de l'évaluation, conduire les visites de terrain et organiser les rencontres. Pendant l'évaluation, le groupe de référence aidera à identifier les partenaires clés à interviewer par l'équipe d'évaluation ; toutefois l'évaluation sera pleinement indépendante et l'équipe d'évaluation va déterminer en toute flexibilité la meilleure approche dans la collecte et l'analyse des données pour l'évaluation d'Effet.

Projet de calendrier de mission

Activité	Délai	Lieu	Partie responsable
Formulation de l'évaluation, sa méthodologie et le plan détaillé	08-10 Novembre 2010 (3 jours ouvrables)	En ligne	Bureau du PNUD et Consultant international
Revue documentaire	11-16 Novembre 2010 (4 jours). Le consultant international doit pouvoir descendre sur Cotonou le Jeudi 11 Novembre 2010	En ligne et dès l'arrivée au Bénin	Consultants international et national
Visites de terrain, interviews, consultations	17-30 Novembre 2010 (10 jours ouvrables)	Au Bénin	Consultants international et national, groupe de référence, responsable suivi-évaluation du PNUD
Préparation projet de rapport d'évaluation pour le débriefing	01-03 Décembre 2010 (3 jours ouvrables)	Cotonou-Bénin	Consultants international et national
Débriefing avec le PNUD et les partenaires	06 Décembre 2010 (1 jour ouvrable)	Cotonou-Bénin	Consultants international et national
Finalisation du rapport d'évaluation	07-09 Décembre 2010 (3 jours ouvrables)	En ligne	Consultants international et national

9. DOCUMENTS MINIMUM A ETUDIER PAR LES EVALUATEURS

- Des documents de stratégie nationale adaptés
- Le Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement (PCNUAD) sur la période 2009-2013
- Le Document de Programme Pays (CPD) du PNUD et son Plan d'Action (Plan d'Action de Programme Pays) sur la période 2009-2013
- Le Guide du PNUD en matière de Planification, du Suivi et de l'Evaluation axés sur les Résultats de Développement,
- Le Guide du PNUD pour les Evalueurs d'Effet,
- La note technique du PNUD sur la Gestion Axée sur le Résultat,
- Les Rapports Nationaux sur le Développement Humain
- Les Rapports sur les OMD au Bénin,
- Les rapports d'activité des partenaires de réalisation,
- Le Bilan Commun de Pays