

Revue prospective de la stratégie de coopération suisse au Bénin 2006-2012

Jaap Bijl
Sabine Asare-Kokou
Patrick Etienne

Ouagadougou, 24 avril 2012

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne sont pas nécessairement partagées par la direction du développement et de la coopération.

RESUME EXECUTIF

Un travail conceptuel approfondi a été fait par le Buco sous forme de notes conceptuelles sur décentralisation, DER et Education dont nous partageons les idées. Les orientations stratégiques actuelles sont pertinentes par rapport à la SCRP3. Les domaines prioritaires définis dans la stratégie actuelle correspondent tant à l'analyse du contexte faite par l'ensemble des acteurs rencontrés qu'aux priorités fixées par le Gouvernement du Bénin.

Nos recommandations sont donc faites dans un esprit de renforcer les engagements pris pour plus d'efficacité en termes d'atteinte de la finalité de la SC avec le Bénin.

Au niveau de l'ensemble du programme le bilan des 30 ans de Coopération suisse au Bénin a montré les avantages de l'engagement dans la durée. Mais la pratique de formulation des stratégies de coopération n'exploite pas cette force de s'inscrire dans le long terme. Les engagements ont à chaque fois un horizon de 4 ans. Le positionnement actuel des Domaines sectoriels des SC 2006-2012 et SC 2013-2016 dans des axes sectoriels différents de la SCRP¹, réduit l'impact de la Coopération suisse sur les dimensions décentralisation, déconcentration et équité spatiale (de la mise en œuvre) des politiques sectorielles appuyées et, par conséquent, l'effet de sa Stratégie de Coopération en termes d'atteinte de sa finalité. Nous recommandons : (a) d'inscrire la SC 2013 - 2016 dans une stratégie longue terme explicite, (b) de faire de la « décentralisation de la stratégie de lutte contre la pauvreté »² le « Leitmotiv » de la SC 2013-2016, (c) un positionnement de l'ensemble des trois domaines et thèmes prioritaires par rapport à l'axe 5 de la SCRP et son élaboration en politique 2DAT, (d) une présence aux trois paliers (national, préfectoral et communal) et (e) un dialogue à ces trois niveaux renseigné par un système de suivi genre sensible, simple et partagé permettant le développement d'un langage commun d'évaluation de l'avancement sur la base des critères et priorités des parties prenantes à ces trois niveaux à partir de la base, (f) une communication plus active pour s'assurer que tous les partenaires et acteurs concernés comprennent bien le positionnement, l'approche et les actions de la DDC.

Les leçons du domaine gouvernance locale et décentralisation sont que (i) la commune est l'acteur clef à accompagner, (ii) le renforcement de leurs capacités passe par l'accompagnement de l'apprentissage mutuel des acteurs dans l'action et la mobilisation des ressources propres et (iv) les SDE coordonnés par la Préfecture de l'Alibori-Borgou sont encore les principaux fournisseurs de service aux populations et d'appui-conseil aux communes. Nous recommandons : (a) l'inclusion de toutes les quatorze communes du ressort de la Préfecture et des SDE de l'Alibori-Borgou, (b) l'accompagnement de l'apprentissage mutuel des acteurs, stimulées par un système de financement basé sur les résultats renseigné par un système de suivi partagé, (c) l'élargissement des acquis du dispositif de gouvernance participative et de contrôle citoyen à tous les acteurs de l'amélioration de la fourniture des services publics locaux : communes, SDE et prestataires privés, (d) la prise en compte de la santé dans ce domaine en tant que compétence partagée entre Communes et Etat pour la capitalisation et la consolidation des acquis de la Coopération suisse dans ce domaine.

Les leçons du domaine développement économique rural sont que (i) les OSP paysannes et artisanales sont les structures incontournables, (ii) l'approche de développement par le rève initiée en 2007, même si elle est pertinente n'est pas efficiente, (iii) il faut donc évoluer de la démarche individuelle à une démarche d'acteurs, (iv) cela pose la question des réelles capacités de ces OSP à porter les programmes du champ, (v) la promotion des filières porteuses fait obligation d'utiliser une approche multi-acteur qui fait le lien entre la production et le marché, (vi) l'appui au secteur de l'artisanat n'a pas contribué de façon significative au développement du secteur rural. Nous recommandons de (a) renforcer le dialogue social par la prise en compte des questions rurales et sexo-spécifiques dans les cadres de références politi-

¹ Développement économique rural dans l'axe 2 (accélération de la croissance économique) et éducation et santé dans l'axe 3 (renforcement du capital humain)

² Principe 3 de l'axe 5 de la SCRP 2011-2015.

ques tant au plan national que local, (b) assurer une réelle synergie/complémentarité entre les 5 programmes DER et le Programme Eau et Agriculture en valorisant les espaces de développement partagés et les avantages comparatifs des communes du Borgou et de l'Alibori, (c) développer une synergie avec tous acteurs dans l'approche filière et renforcer le partenariat public/privé en vue de mutualiser les compétences et les moyens pour opérationnaliser l'approche multi-acteurs dans l'appui aux filières porteuses en fonction de leurs centres d'intérêt, (d) mettre effectivement l'artisanat au service du développement agricole.

Les leçons du domaine éducation sont que (i) l'école alternative constitue une passerelle judicieuse pour faire bénéficier les exclus du système scolaire et leur permettre de rattraper la scolarité et finir en un temps record, (ii) la combinaison de la langue nationale et du français est un facteur de réussite de l'école alternative, (iii) l'alphabétisation est très appréciée mais semble être enfermée dans un monde d'initiés, (iv) il existe des opportunités à saisir pour redresser le sous-secteur de l'alphabétisation, (v) l'approche systémique de l'ASPEF est pertinente mais ne couvre pas une aire suffisante pour avoir un impact significatif sur les politiques éducatives. Nous recommandons de (a) collaborer plus étroitement avec le Conseil National de l'Éducation et le Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire pour faire connaître les acquis du programme et soulever les préoccupations relatives au faible intérêt accordé à l'alphabétisation, (b) soutenir l'introduction des langues nationales au primaire à l'exemple du Burkina-Faso, (c) tenir compte des compétences techniques les plus sollicitées par les communes pour orienter les allocataires du programme ASPEF et (d) utiliser le poids et la légitimité de la Coopération suisse pour engager le débat sur le décloisonnement par l'adoption de caractères courants pour rendre l'alphabétisation plus utile pour les alphabétisés-e-s et plus attrayant pour ceux et celles qui ne le sont pas encore (dont les jeunes scolarisés et le diaspora par exemple).

Les leçons du thème transversal genre sont que (i) le Groupe thématique Genre et Protection sociale s'est avéré être un puissant outil de plaidoyer, de mobilisation sociale et d'harmonisation. Mais, la réussite de ce groupe passe par sa bonne gestion et surtout la valorisation de la contribution de tous ses membres, (ii) malgré les formations, on note des capacités insuffisantes à tous niveaux (équipes BuCo, Partenaires) pour opérationnaliser le mainstreaming du genre, (iii) le taux élevé de croissance de la population (4,35% dans le Borgou) n'est pas en adéquation avec la croissance économique. Nous recommandons de (a) dynamiser le Groupe thématique Genre et protection sociale, (b) coupler la satisfaction des besoins pratiques des femmes avec leurs intérêts stratégiques, (c) faciliter des intercommunalités sur les questions de genre en se basant sur les stratégies genre élaborées par les communes de l'Alibori et les engagements pris dans les PDC au niveau du Borgou, (d) promouvoir des recherches actions en genre, (d) poursuivre le renforcement capacités en genre (avec un accent particulier sur le mainstreaming du genre) des équipes de la Coopération suisse et des partenaires, (e) amener tous les domaines/ programmes de la Coopération suisse à déterminer des objectifs et des résultats clairs en matière de réduction des inégalités lors de la préparation des programmes, à identifier des indicateurs permettant de suivre leurs effets sur les femmes et les hommes, en termes de changements sociaux.

La leçon du thème transversal gouvernance est qu'il ne s'agit pas d'un thème transversal mais du « core business » de la coopération. Nous recommandons l'abandon de la gouvernance comme thème transversal et de la placer au cœur des modalités de mise en œuvre de la SC 2013-2016.

Par contre nous recommandons d'inclure le thème transversal environnement pour les raisons suivantes : (i) une avancée prononcée de la désertification et de la savanisation dans le Borgou/Alibori, (ii) la pression sans cesse croissante sur les sols qui a entraîné une réduction de la durée des jachères et accentué la déforestation, (iii) l'exploitation anarchique, voire illicite des produits forestiers, (iv) les aléas climatiques caractérisés par des inondations et des sécheresses qui ont fait que les dates de semis sont devenues aléatoires. Cela menacent non seulement le développement, mais même la survie des populations de la zone d'intervention.

Nous recommandons la poursuite de la stratégie actuelle de couverture maximale de l'Alibori/Borgou mais d'identifier et appuyer un pôle de développement économique dans le sud sur les fonds pour autres activités, pour que la Coopération suisse ne soit perçue comme privilégiant le nord, consciemment ou pas. Mieux vaut passer par un déploiement, même limité, vers les régions du sud maintenant, qu'au moment ou après qu'une crise éventuelle se manifeste.

Pour renforcer l'efficacité de l'approche acteur et réduire les risques fiduciaires et des coûts de gestion des relations nous recommandons (a) des approches contractuelles dans lesquelles l'acteur/partenaire s'engage avec le BuCo sur un trajet qui fait du développement de ses capacités de gestion (ressources humaines, organisation, procédures) et de sa mise en oeuvre une partie intégrante de son projet accompagné par la DDC, (b) un financement essentiellement forme de subventions liées aux performances définies annuellement¹ d'accord partie, qui ne couvrent pas forcément le coût de son projet, ni même une partie substantielle de ce coût. Il peut s'agir par exemple de simples primes d'encouragement, (c) un système de suivi simple, géré par le BuCo, mais utilisable par tous les parties prenantes disposant d'un ordinateur et sachant utiliser un feuille de calcul, permettant un suivi conjoint de l'évolution des critères de performance convenus, leur pondération selon les priorités de chacun(e), leur distribution spatiale là où cela est pertinent, et, sur cette base, l'identification conjointe à intervalles réguliers pertinents des actions à prendre. Ce système doit, de par son utilisation avec tous les parties prenantes dans l'accompagnement des acteurs retenus dans l'Alibori/Borgou devenir le langage de communication sur l'évolution de son développement², (d) le développement d'un manuel de procédure BuCo qui inclue toutes les options possibles d'accompagnement, le système de suivi, la démarche participative de mise au pied d'un fonds de financement sur la base des performances, les contrats models, etc. (e) enfin et partant du principe que la zone Borgou/Alibori restera au cœur des activités de la DDC au Bénin et dans l'idée d'instruments d'accompagnement qui nécessitent une plus grande proximité avec les partenaires, nous nous demandons si un nouveau dispositif devrait rapprocher le BuCo de cette zone, par exemple à travers une cellule ou un bureau de liaison.

¹ Au fur et à mesure de l'évolution de son projet, de ses capacités et du contexte pertinent

² A usage à tous les niveaux, Commune (gouvernance participative), Préfecture (coordination des services publics aux populations – encore gouvernance participative – et de l'appui-conseil aux Communes), dans le dialogue politique au niveau national et avec la DAO.

TABLE DES MATIERES

1	INTRODUCTION	1
1.1	OBJECTIF DE LA REVUE	1
1.2	CONTEXTE DE LA SC 2013 – 2016	1
1.3	APPROCHE DE LA MISSION.....	8
1.4	CE RAPPORT	9
2	DÉCENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE.....	9
2.1	CONTEXTE	10
2.2	RESULTATS 2006-2012	12
2.3	LEÇONS 2006-2012 POUR 2013-2016.....	14
2.4	RECOMMANDATIONS	14
3	DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RURAL	18
3.1	CONTEXTE	18
3.2	RÉSULTATS	21
3.3	LEÇONS	23
3.4	RECOMMANDATIONS	24
4	EDUCATION	27
4.1	CONTEXTE	27
4.2	RÉSULTATS	28
4.3	LEÇONS	31
4.4	RECOMMANDATIONS	32
5	GENRE (NATALITÉ)	33
5.1	CONTEXTE	33
5.2	RÉSULTATS	34
5.3	LEÇONS	35
5.4	RECOMMANDATIONS	36
6	GOVERNANCE	37
6.1	LEÇONS	38
6.2	RECOMMANDATION	38
7	ENVIRONNEMENT	38
7.1	CONTEXTE	38
7.2	RECOMMANDATION	39
8	ZONE D'INTERVENTION.....	39
8.1	OPTIONS	39
8.2	ARGUMENTS POUR ET CONTRE LES OPTIONS	39
8.3	RECOMMANDATIONS	41
9	MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE	41
9.1	VALEUR AJOUTÉE DE LA COOPÉRATION SUISSE	42
9.2	LE CHOIX DES MODALITES	43
9.3	RECOMMANDATIONS	45
10	CONCLUSIONS	47
10.1	REORIENTATIONS FAITES PAR LE BUCO.....	47
10.2	RECOMMANDATIONS	47
10.3	QUESTIONS STRATÉGIQUES POSÉES PAR LE BUCO.....	52
	Annexe 1 Déroulement de la mission	56
	Annexe 2 Personnes rencontrées	57
	Annexe 3 Documentation consulté	63
	Annexe 4 Allocation des ressources.....	74
	Annexe 5 SC 2006 - 2012	78
	Annexe 6 Questions stratégiques.....	81
	Annexe 7 Décentralisation et gouvernance locale	84
	Annexe 8 Développement économique rural.....	95
	Annexe 9 Education	110

Annexe 10 Genre (natalité)	121
Annexe 11 Note Patrick Etienne	131
Annexe 12 Différentes formes de pauvreté par département.....	139
Annexe 13 Abréviations.....	140
Annexe 14 Cartes.....	143
Annexe 15 Termes de Référence	146
Tableau 1 Documentation raisonnée	63
Tableau 2 Autres documents consultés.....	68
Tableau 3 Dépenses 2006 - 2012 pour résultats 2012	75
Tableau 4 Budget indicatif 2013 - 2016	77
Tableau 5 Evolution des ressources de 2006 à 2012 envisagée en 2007	80
Tableau 6 Organisation territoriale en construction.....	86
Carte 1 « Hinterland » de Parakou	87
Carte 2 Bénin	143
Carte 3 Départements de l'Alibori et du Borgou.....	144
Carte 4 Communes de l'Alibori	145
Carte 5 Communes du Borgou	145

1 INTRODUCTION

1.1 OBJECTIF DE LA REVUE

1. La présente mission de revue de la stratégie de coopération (SC) au Bénin 2006-2012 doit permettre à la DDC de disposer de questions clé et d'éléments de réflexion facilitant la préparation des orientations de la SC suisse au Bénin 2013-2016 (STRACOBEN 2). Le présent rapport doit servir pour la consultation des différentes parties impliquées et fournir la base pour l'atelier de planification stratégique, d'élaboration de la nouvelle stratégie 2013-2016 qui se tiendra au Bénin du 14 au 16 mai 2012.

2. Il ne s'agit donc pas d'une évaluation de la SC 2006-2012¹, mais d'une analyse prospective des résultats obtenus et des leçons apprises par le BuCo, ainsi que des recommandations pour informer ses décisions stratégiques à prendre pour la SC 2013-2016.

1.2 CONTEXTE DE LA SC 2013 – 2016

1.2.1 Bénin²

3. *A Situation politique et contexte général :*

- *En 2011, la 3^{ème} stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCR3) a été validée par le Gouvernement et le Parlement. Ce document d'orientation s'inscrit dans la continuité des deux premiers avec un accent plus marqué sur les mécanismes de coordination de l'aide. Un comité technique exécutif chargé de mettre en œuvre le mécanisme de coordination (revue de la SCR3 et suivi/évaluation) est composé des Ministères des Finances et du Développement ainsi que 3 principaux partenaires techniques et financiers (PNUD, UE, BM). Le Comité technique s'appuie sur un Conseil d'orientation composé de tous les PTF et de tous les Ministères qui constitue l'espace de dialogue des politiques. Les premières réunions de ce nouveau dispositif se sont tenues en février 2012 sans pour autant marqué un changement sur la qualité du dialogue politique. Le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA), en formulation depuis 2007, a été finalement approuvé par le Parlement en août 2011. Il donne un cadre large d'action avec une priorisation sur 9 filières agricoles et laisse une large place à l'émergence du secteur privé et associatif paysans. Depuis lors la mise en œuvre du Plan peine à se concrétiser dû à l'inertie du Ministère de l'Agriculture. A noter également la nouvelle loi anti-corruption, approuvé en septembre 2011, mais qui elle aussi éprouve des difficultés dans son application.*
- *Le Bénin est un des rares pays de la Région Afrique de l'Ouest a bénéficié d'une stabilité politique depuis la Conférence Nationale de 1991 qui instituait un régime présidentiel. Après 5 élections présidentielles et législatives ainsi que 2 élections municipales, le système démocratique fonctionnent, les élections se déroulent régulièrement sans heurt ni contestation majeure grâce à l'introduction progressive d'instrument de transparence comme la liste électorale permanente informatisée (LEPI). Néanmoins, Le résultat des dernières élections présidentielles et législatives de 2011 est révélateur de l'évolution du système politique béninois qui tend vers un rétrécissement des espaces de dialogue politique par une monopolisation des institutions de la République comme le Parlement au profit de la majorité présidentielle. L'opposition est réduite à une portion congrue moins de 18 députés sur 83 à telle point qu'elle n'est plus représentée dans les commissions parlementaires tandis que les médias ont tendance à relayer et glorifier l'action gouvernementale. Cette uniformisation de l'espace politique pousse les acteurs sociaux à vouloir utiliser d'autres lieux pour exprimer leurs points de vue ou leurs revendications, ainsi les grèves comme celles, récentes, des enseignants de janvier à mars 2012, de la ma-*

² MERV 120412

gistrature en décembre 2011, des douanes en décembre 2012 se multiplient comme mode de contestation.

- *Cette tendance de main mise du politique se retrouve aussi dans l'administration publique où les postes même techniques sont de plus en plus occupés par les clientèles des partis soutenant la mouvance. Le résultat de ses évolutions est une administration publique inopérante qui peine à délivrer les services en quantité et en qualité. Devant l'inertie de l'administration, le pouvoir politique cherche à refonder l'action publique dans une logique d'administration du développement, enjeu difficile à relever dans un contexte de gouvernance financière publique et privée fortement dégradée. Dans cette logique, le processus de décentralisation avec 76 communes représente une opportunité intéressante de construire une administration plus proche des citoyens.*
- *En 2011, la part des investissements prioritaires dans le budget de l'Etat n'a été engagée qu'à hauteur de 17%. Ce constat démontre la grande difficulté des pouvoirs publics à rendre l'appareil de l'Etat performant et à utiliser le budget comme instrument de développement. Les réformes des finances publiques suscitent des blocages à tous les niveaux et paralysent l'action gouvernementale. Face à ce manque de performance l'UE a refusé de décaisser la tranche variable d'aide budgétaire. Le budget 2012 est en baisse de 7,5% et les dépenses en capital chutent de 12,2% ainsi que les dépenses sociales prioritaires ce qui paraît paradoxal pour un budget de relance de la croissance. Comme en 2011, les dépenses non réparties s'élèvent à plus de 21% du budget et rend la lecture des intentions politiques particulièrement peu transparente. De manière générale, le budget 2012, élaboré sous le signe de la prudence, ne traduit pas les engagements de la SCRP3. La réforme du Port de Cotonou (programme de contrôle des Importations, guichet unique et désengorgement du port) qui génère 80% des recettes douanières devrait améliorer notablement les recettes publiques.*
- *Le Bénin a obtenu la Présidence 2012 de l'Union Africaine grâce entre autre au soutien de l'Afrique Sud mais a perdu en contre partie l'occasion de présider la commission de la CEDEAO, occasion unique d'influer pendant 4 ans sur les décisions régionales.*

4. Situation économique :

- *Pour la 3^{ème} année consécutive le taux de croissance de l'économie de 3,1% en 2011 est en dessous de la croissance de la population estimé à 3,25% et place le Bénin en queue de peloton des performances des pays de la zone CEDEAO. De toute évidence une large part de la population s'appauvrit dans un contexte d'augmentation des disparités sociales.*
- *Le rebond de l'activité en 2011 s'est déroulé dans un contexte de maîtrise de l'inflation estimé à 2,7% en dessous de la base communautaire*
- *Les 3 fondamentaux de l'économie béninoise que sont le port de Cotonou, le coton et le Nigéria ont connu des difficultés importantes. L'engorgement du port ainsi que son organisation interne hypothèque sa compétitivité et font perdre des parts de marché au profit de Lomé. La réforme du secteur coton qui s'est traduit par l'instauration d'un monopole privé a fortement démotivé les producteurs qui préfèrent se tourner vers les productions vivrières comme le maïs.*
- *La suppression partielle de la subvention aux produits pétroliers par le grand voisin du Nigéria a eu un effet inflationniste de l'ordre de 50% sur les prix de l'essence de contrebande au Bénin qui représente 85% de la consommation d'essence du pays. Cette situation a induit une flambée inflationniste qui devrait se répercuter avec un taux d'inflation annuel dépassant les 4%.*
- *Le problème de mobilisation des recettes publiques persiste. Les conclusions de la deuxième revue du programme économique et financier ont été approuvées par le FMI. Seuls les critères relatifs à la mobilisation des recettes et des dépenses prioritaires n'ont pas pu être réalisés. La résistance des usagers dans la mise en œuvre du PVI et du guichet unique expliquent la contreperformance enregistrée dans la mobilisation des recettes publiques.*

- *Le gouvernement, pour contenir le déficit primaire de base, a recouru à la compression de la dépense publique et la maîtrise de la masse salariale grâce à la radiation d'un certain nombre de fonctionnaires fantômes, la vérification des allocations et primes et le report de certains recrutements.*
- *Malgré la garantie reçue de la part des syndicats de ne plus aller en grève jusqu'en 2015 pour des fins de revendication salariale suite à l'accord conclu avec le gouvernement en 2011, la centrale syndicale a déclenché une grève qui s'est soldé par deux mois d'inactivité et une promesse de reprise des négociations, Le ratio masse salariale sur recettes publiques est supérieur à 45% en 2011. Ce qui est supérieur à la norme de 35% retenue au sein de l'UEMOA.*
- *Au classement 2011 de « Doing business », le Bénin se retrouve à la 173^{ème} place sur 185 pays. Il a perdu 2 rangs par rapport à 2010 ce qui reflète bien la difficulté pour les entrepreneurs d'asseoir des activités durables dans un climat d'affaire dégradé. Pour autant, on constate une présence soutenu de la Chine et de ses entreprises dans le BTP, l'hydrauliques, l'agriculture, le bois et récemment le tourisme. Le secteur informel reste très actif, soutenu par le marché de la contrebande avec le Nigéria.*
- *En 2010, plusieurs réseaux informels de placement d'argent selon la méthode Madoff se sont effondrés et ont touché plus d'un million de béninois pour un volume d'argent de 161 milliards de F CFA. Ce scandale a impliqué les sphères proches du pouvoir révélant ainsi l'absence de contrôle du secteur du financement informel. Le secteur bancaire est en voie de consolidation avec l'obligation de relever les fonds propres des institutions de 1 à 10 milliards de F CFA d'ici au 31 décembre 2012.*
- *La revue conjointe du portefeuille de la Banque Mondiale s'est déroulée en novembre 2011 avec le constat que les projets et programme du portefeuille 2009-2012 s'exécutent avec difficultés. En effet, sur un total de 25 projets et programmes d'un montant de 360 milliards de Fcfa, le taux global d'exécution est de 45,6% à une année de la fin de la mise en œuvre.*
- *Des progrès sont notés dans la mise en œuvre de certaines réformes structurelles. Le guichet unique au port de Cotonou et le programme de vérification des importations (PVI) Nouvelle génération sont pleinement opérationnels depuis 2011. Mais les retombées annoncées sur les recettes douanières sont toujours attendues. De fortes résistances sont enregistrées dans la mise en œuvre du PVI.*
- *Le budget 2011 a été établi en conformité avec le programme économique et financier. La loi de finances a été adoptée en baisse par rapport à celle de l'exercice 2010. La procédure de report de crédit est interdite d'utilisation à partir de 2011 et il n'y aura pas de nouveaux projets sur financement national. Le recours aux ordres de paiement (OP) trésor public est également suspendu.*
- *Les orientations économiques et budgétaires pour 2012 ont été adoptées en Conseil des ministres le 24 juin 2011. Les orientations économiques sont axées sur le développement et le renforcement de l'entreprise et de l'initiative privé. Elles concernent (i) la réforme et la modernisation de l'administration publique ; (ii) la promotion du partenariat public et privé ; (iii) le développement local. Cependant, le séminaire sur la réforme de la fonction publique prévu en janvier 2012 a été annulé in extremis sans raison par le Gouvernement malgré la forte implication de la mission FMI qui a mobilisé des cadres de la sous-région.*
- *Les piliers de la relance agricole évoqués par le gouvernement sont (i) les 3 agences d'aménagements hydroagricoles des vallées de l'Ouémé, Mono et Niger ; (ii) la création de la banque agricole dont 50% des ressources seront exclusivement consacrés à l'agriculture ; (iii) les grandes usines de transformation installées dans les communes de Kpomassè, allada, Za-Kpota, Bantè, parakou et Natitingou.*
- *Il a été proposé au gouvernement en mai 2011, la création d'un comité chargé de conduire les travaux devant aboutir à la création de la Cour des Comptes.*

5. Situation sociale

- *Le taux de croissance économique est en berne depuis 3 ans (2.6% en 2010 et 3,1 en 2011). Il contraste avec le taux de croissance démographique qui est de 3.25%. Ce taux entraîne une urbanisation croissante et impacte fortement la demande sociale (disponibilité et qualité des soins, disponibilité des infrastructures éducatives, etc.). Malheureusement, le budget de l'Etat 2012 se caractérise par une baisse des investissements en général, une baisse de l'allocation au secteur de la santé, contre une hausse dans le secteur de l'éducation, le sous secteur de l'alphabétisation demeurant toujours le parent pauvre.*
- *Les grèves cycliques et répétées des fonctionnaires de l'Etat qui réclament une augmentation salariale de 25% et une uniformité de traitement des salaires, enfoncent davantage le pays dans une léthargie. En effet, l'administration publique est globalement caractérisée par une absence d'éthique et une faible observance des règles de déontologie professionnelle. Cet état de choses entraîne (i) une insuffisante capacité de gestion de l'information ; (ii) une faible capacité de formulation et de mise en œuvre de politique prospective, de programmes et de projets censés apporter des solutions aux différents problèmes de développement identifiés, contribuant ainsi à l'extension et l'approfondissement de la pauvreté.*
- *Le pouvoir d'achat des populations s'est fortement dégradé en raison de la crise financière.*
- *Au niveau de l'éducation, malgré les efforts consentis, de rudes dysfonctionnements continuent de jouer négativement sur sa qualité ; 30% des élèves du Cours Moyen Deuxième année (Cm2) estiment-on quitte l'école sans savoir ni lire ni écrire. Moins de 65 % franchissent la barrière du secondaire, et pis, seulement 5 % font l'effectif du volet technique et de la formation professionnelle. Ce qui pose la question de la cohérence entre la finalité du système éducatif béninois et le projet de société décliné. Par ailleurs, le sous secteur de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes est en régression avec 67 % d'analphabétisme au plan national et 78 % chez les femmes. Les ressources financières consacrées à ce sous secteur sont largement insuffisantes au regard du pourcentage des personnes à alphabétiser pour augmenter la productivité et ainsi réduire la pauvreté.*
- *Dans le secteur de la santé, malgré les progrès enregistrés ces dernières années et les réformes entreprises, les indicateurs sanitaires ne connaissent pas les améliorations souhaités (mortalité maternelle, néonatale et infantile). Les infrastructures existent (89%), mais le taux d'utilisation des services de santé est faible (45.1%) et la question de maintenance se pose avec acuité. Les zones sanitaires, premier niveau de soins, sont encore peu fonctionnelles. Depuis quelques années de nouvelles maladies (hypertension artérielle, maladies cardiovasculaires) apparaissent et influent sur le taux de mortalité et de morbidité. En matière de gestion des médicaments, des faiblesses existent dans le domaine de la réglementation et des procédures d'acquisition et de distribution. Toute fois l'Etat s'est inscrit dans de nombreuses initiatives (gratuité des soins pour le paludisme pour les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes, régime assurance maladie universelle (RAMU) tout en poursuivant la promotion des mutuelles de santé) pour faciliter l'accès au soins et service de santé pour les pauvres et les indigents.*

6. L'objectif principal de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté du Bénin (SCR3 2011-2015) en vigueur¹, est *l'amélioration du niveau de vie de la population*. Elle distingue cinq axes stratégiques : (1) développement des infrastructures, (2) accélération de la croissance économique, (3) renforcement du capital humain, (4) renforcement de la qualité de la gouvernance et (5) développement équilibré et durable de l'espace national.

7. Ces axes sont ceux de la SCR2 précédente. Néanmoins, *le contenu et l'étendue des domaines prioritaires de chacun des axes ont été renforcés pour prendre en compte des*

¹ SCR3 (le Bénin s'est engagé dans les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) depuis 1999 : SRP Intérimaire (SRPI) 2000, SRP1 2003-2005, Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR2) 2007-2009 et SCR3 2011-2015 en cours).

questions cruciales de développement, comme l'emploi des jeunes et des femmes, le désenclavement des zones de production agricole, la promotion de la croissance économique rurale, le renforcement des capacités juridiques des pauvres, la réduction des inégalités de genre, la protection sociale et la solidarité, l'organisation du monde rural, la diversification agricole, la transition démographique et le changement climatique¹.

8. La SCRP3 est basée sur sept principes directeurs :

- Intégration et gestion efficiente des programmes sectoriels ;
- Meilleur ciblage des pauvres et des programmes ;
- Décentralisation de la stratégie de lutte contre la pauvreté ;
- Gestion Axée sur les Résultats (GAR) ;
- Alignement des programmes des PTF avec la SCRP ;
- Promotion de la subsidiarité et du partenariat (PPP) ;
- Neutralité politique vis-à-vis des cibles et des bénéficiaires².

1.2.2 Borgou-Alibori³

9. Les deux départements sont les plus vastes du pays (Borgou 26.208 km² et Alibori 25.890 Km²)⁴. Près de la moitié de la population à moins de 15 ans. Elle est plus pauvre que la moyenne nationale. La chute de la filière coton, principal secteur pourvoyeur de revenus, en est pour beaucoup.

10. Au plan écologique, l'espace rural et urbain de la zone est en proie à une dégradation inquiétante de l'écosystème. Cette dégradation est liée d'une part à une pression démographique qui se traduit par des concentrations de plus en plus nombreuses de localités de 5 000 hts et plus, d'autre part, aux actions anthropiques (agriculture, exploitations forestières, gestion des plans d'eau) qui détériorent les écosystèmes. Ainsi, le dysfonctionnement entre villes/ campagnes ne fait que s'accroître au fur et à mesure que les actions humaines s'intensifient. Plusieurs faits majeurs ci-après sont observés: la perte de la biodiversité, la savanisation due à l'allongement des temps de culture qui affectent négativement les possibilités d'un recru forestier et la disparition progressive du réseau hydrographique.

11. Le Borgou⁵, est caractérisé par une croissance démographique rapide et un gonflement des centres urbains et semi-urbains. La population du département doublera en 16 ans et triplera presque en 23 ans. La croissance de la population rurale restera un peu plus élevée que celle urbaine. La pression sur la terre et les ressources naturelles sera donc deux fois plus forte, au moins. La conséquence directe sera sans doute l'intensification des conflits pour le contrôle de la terre au sein des familles et entre les populations locales et les allochtones, notamment les peulhs nomades et les immigrants agricoles. On peut aussi s'attendre à une baisse de la productivité agricole, essentiellement foncière jusque-là, avec l'occupation des terres moins marginales, moins fertiles et la réduction du temps de jachère. A cela s'ajoute une population urbaine plus grande à nourrir par le secteur rural, se qui conduira à moins de terre disponible agricole par habitant et donc à une exacerbation de l'insécurité alimentaire déjà ambiante et même vive dans des communes comme Pèrèrè et plusieurs localités rurales du département. Cette insécurité alimentaire jusque-là essentiellement rurale sera généralisée. Puisque l'autosuffisance alimentaire sera réduite, la capacité d'exportation de la zone, assise à 90% sur les produits agricoles, souffrira. A terme, c'est le

¹ SCRP3

² SCRP3

³ Notre compréhension du contexte de croissance et de lutte contre la pauvreté dans la l'Alibori-Borgou, zone d'intervention de la SC est basée sur l'étude SPADEL commandité par le BuCo en 2009 (Stratégie et plan d'actions pour le développement économique local des communes du Borgou (SPADEL), PDM décembre 2010). Elle est basée sur des données antérieures à 2009 et visites de terrain en 2009. Le mandat s'est limité au département du Borgou mais de notre avis ses conclusions s'appliquent essentiellement à toute la zone de l'Alibori-Borgou.

⁴ Voir Annexe 14 Cartes

⁵ Et grosso modo aussi l'Alibori

secteur commercial qui est affecté. Ainsi donc, les deux principaux secteurs moteurs de l'économie et de la croissance du département seront en déclin, avec une accélération de la pauvreté.

12. Pourtant la zone a des atouts importants:

- *Le positionnement spatial est favorable.* Les deux départements partagent une longue frontière avec le Nigeria, le Niger et – de moindre importance¹ - le Burkina Faso. *La frontière avec le Nigeria en fait une importante zone de commerce et de transit des produits manufacturés, mais aussi un territoire d'exportation des produits agricoles et animaux en direction du marché nigérian. Ainsi, la zone est un important pourvoyeur des produits vivriers pour le Niger et le Sud du pays, en particulier Cotonou.*
- *Parakou, est incontestablement le centre urbain polarisateur des huit communes [du Borgou] et de façon générale le pôle économique du septentrion², qui comprend en plus du département du Borgou, ceux de l'Alibori au Nord, de la Donga, et de l'Atacora à l'Ouest.*
- *Un territoire largement arrosé en cours d'eau avec une multitude de bas-fonds³.*
- *Le département [du Borgou] est la première région agro-pastorale du pays. Pour certaines spéculations telles que l'igname et le maïs, le département se hisse au premier rang du pays. Deuxième bassin cotonnier du pays après l'Alibori, le département occupe la première place pour la production d'anacarde devenue aujourd'hui la deuxième filière d'exportation du Bénin.*
- *Des potentialités culturelles et historiques à vocation touristique intéressantes, s'appuyant sur l'histoire et la culture du peuple bariba (baatonu).*

13. *L'inorganisation des filières et les graves problèmes de gestion et de capture des institutions que connaissent les filières les mieux structurées comme le coton et l'anacarde constituent de sérieux goulots d'étranglement pour leur stabilité et leur développement. La situation appelle à s'interroger sur l'orientation organisationnelle la plus adaptée à imprimer aux filières : une structuration essentiellement privée, ou une organisation impliquant profondément l'Etat et les collectivités locales comme agents moteurs, conducteurs et porteurs premiers de la stratégie de développement des filières et garants de l'intérêt général et de l'optimum économique et social.*

14. Pour les auteurs de l'étude *la réalité du fonctionnement des institutions agraires de la région semble commander en faveur d'une implication forte de l'Etat et des collectivités locales.* Considérant que les communes ont plus que besoin du soutien de l'Etat central qui ainsi se décharge des tâches qui ne nécessitent pas son intervention directe, selon le principe cardinal de la subsidiarité, ils préconisent d'améliorer le partenariat entre l'Etat et les communes, notamment à travers un transfert progressif et efficace des compétences et des ressources et par une meilleure responsabilisation des élus locaux et des maires dans le sens d'un contrat de performance avec l'autorité de tutelle.

1.2.3 Sous-région

15. La zone d'intervention prioritaire de l'Alibori/Borgou de la DDC au Bénin est limitrophe aux zones d'intervention de la DDC de Dosso au Niger et de la Région de l'Est au Burkina Faso. Ce qui facilite en principe des activités transfrontalières sous-régionales⁴.

1.2.4 SC Suisse 2013 – 2016 au Bénin

16. Dans le cadre de la trentième anniversaire de la signature de l'Accord de Coopération Technique entre la République du Bénin et la Confédération suisse (Accord Cadre) les deux

¹ L'accès n'est pas directe mais passe par les départements du Donga et de l'Atacora

² Nord

³ Dans les bassins versants du Niger et du haut Ouéme.

⁴ Comme le projet éducation des populations mobiles.

parties ont tenue une revue tripartite¹ qui s'est conclue le 15 décembre 2011 par la signature d'un protocole d'entente dont les points clefs sont les suivants :

- Les deux parties partagent les préoccupations communes dans les domaines de l'alphabétisation, de la formation professionnelle, du statut de l'exploitant agricole et de l'amélioration des ressources des communes.
- Dans le cadre des perspectives à moyen terme en ligne avec la SC suisse, les deux parties sont convenues de poursuivre leur coopération dans les domaines (i) du développement économique rural, (ii) de l'éducation et (iii) de la décentralisation et gouvernance locale. Les thèmes transversaux du genre (y compris les questions de natalité) et de l'environnement seront pris en compte.
- La partie béninoise a noté que la concentration des actions dans le Borgou/Alibori a permis d'avoir des résultats probants, appréciés par les autorités départementales et locales. Elle a appelé l'attention de la partie suisse sur le niveau relativement faible de l'implication des ministères centraux dans la préparation et l'exécution des programmes.²

17. La Division Afrique de l'Ouest (DAO)³ fixe pour la SC Bénin 2013 – 2016 les lignes directrices suivantes :

- Thèmes prioritaires (80% des fonds)
 - Education de base / Formation Professionnelle
 - Agriculture / Sécurité alimentaire
 - Réforme de l'état / Administration locale
- Thèmes transversaux: Genre et Gouvernance
- Autres dimensions (20% des fonds) : intégration régionale, migration et développement, culture et développement, changement climatique, autres....
- Cadre financier indicatif
 - Augmentation annuelle de 6% : de CHF 16 Mio en 2012 à CHF 20 Mio en 2016
 - 1% du budget pour la culture
- Orientations stratégiques (propositions) :
 - SCRP 2011-2015
 - Valoriser les acquis, capitaliser et documenter les expériences
 - Proximité aux réalités de terrain
 - Dialogue politique à l'échelle du pays
 - Innovation et recherche / action
 - Orienter vers les résultats
 - Approche inclusive
 - Synergies multilatérales et avec PTF

1.2.5 Réorientations stratégiques depuis 2006

18. Dès 2006, le BuCo a entamé des réorientations stratégiques de son programme au Bénin en fonction des nouvelles options de la Stratégie de Coopération (2008 – 2012). Membre du groupe Appui budgétaire conjoint, la DDC a poursuivi son appui jusqu'en 2009 en s'engageant pour l'implication accrue de la société civile dans le suivi de la SCRP. Le BuCo a été vigilant à la prise en compte de l'aspect genre dans les politiques et stratégies nationales et la construction des processus opérationnels. Il a été également attentif à ce que les besoins et les priorités qui émanent des acteurs locaux soient au centre des enjeux de la décentralisation et du transfert des ressources aux communes. Après les réorientations stratégiques opérées sur les champs éducation et santé, le BuCo a procédé à la formulation du programme d'appui à la gouvernance et la transformation du champ économie locale en champ développement économique rural⁴.

¹ Délégations de la République du Bénin, de la Confédération suisse et des partenaires de la Coopération suisse au Bénin.

² Protocole d'entente interétatique

³ Message 13_16

⁴ Bilan de la SC depuis 2006

1.3 APPROCHE DE LA MISSION

1.3.1 Termes de référence

19. La mission de terrain de la revue a été conduite conformément aux Termes de Référence¹ avec l'appui de personnes ressources de la DDC, en étroite collaboration avec le BuCo au Bénin et le consultant en charge de l'accompagnement de l'ensemble du processus de formulation de la STRACOBEN 2. Elle a impliqué prioritairement les collaborateurs du BuCo, et les représentants des partenaires du programme à Cotonou et dans le Borgou. Une journée a été consacrée à l'Alibori, y compris des échanges avec l'association des communes non appuyée par la Coopération suisse.²

20. L'équipe de la mission a été constituée progressivement à partir de mi-février avec le recrutement du chef d'équipe Jaap Bijl. L'experte genre Sabine Asaré Kokou a été mobilisée le 27 février et l'expert thématique de la DDC à Berne, Patrick Etienne, chargé des modalités de mise en œuvre, a participé à la mission du 16 au 27 mars au Bénin et rédigé ensuite sa contribution à Berne. Un conseiller thématique régional de la DDC (Kader Dicko basé à Bamako) a participé à l'atelier de restitution mais n'a pas été membre de l'équipe comme préconisé.

1.3.2 Inscription dans le processus de la conception de la SC 2013 – 2016

21. La démarche de la revue s'inscrit dans la démarche globale de la conception de la SC 2013 – 2016. Dans ce cadre l'équipe de la revue a bénéficié de l'appui du consultant externe Pierre Gautier. La méthodologie de la revue, la facilitation de l'atelier de lancement, la présentation des résultats lors de l'atelier de restitution et la rédaction du rapport de la revue ont bénéficié de son appui.

1.3.3 Atelier de lancement

22. L'atelier de lancement a été un des temps forts de la mission. Il a permis de mieux comprendre les attentes du BuCo et de disposer des éléments pour formuler les questions stratégiques de l'équipe du BuCo.

23. En termes d'attentes, la revue ne s'intéresse qu'aux résultats et leçons de la SC 2006 – 2012 qui sont pertinents pour les choix stratégiques à faire dans le cadre de la conception de la SC 2013 – 2016. Elle ne s'intéresse pas à tous les résultats de la SC 2006 – 2012, ni aux questions opérationnelles.

1.3.4 Questions stratégiques du BuCo

24. L'atelier a permis de constater que quatre questions stratégiques³ font l'objet de débats:

- l'intégration de certains programmes de santé comme lignes d'intervention du domaine gouvernance locale/décentralisation
- la poursuite des programmes d'alphabétisation,
- le déploiement géographique des interventions,
- les modalités de mise en œuvre.

1.4 CE RAPPORT

25. Afin de faciliter la consultation des différentes parties impliquées et fournir la base pour l'atelier de planification stratégique d'élaboration de la nouvelle stratégie 2013-2016, ce rapport est structuré de la manière suivante:

- Un chapitre pour chacun des trois domaines¹ qui ont été retenus par l'atelier de restitution de la revue pour être présentés à l'atelier de planification stratégique (*décentralisation et gouvernance locale, développement économique rural et éducation*).

¹ Voir Annexe 15 pour les Termes de Référence

² Voir Annexe 1 pour le détail du déroulement de la mission

³ Voir Annexe 6 Questions stratégiques pour le détail

- Un chapitre par thème transversal (genre et gouvernance)
- Un chapitre consacré à un thème transversal de grande importance pour le développement de l'Alibori/Borgou: l'environnement.
- Un chapitre par question stratégique du BuCo (*zone d'intervention, modalités de mise en œuvre*) à l'exception de celles déjà traitées dans les chapitres précédents (*intégration de certains programmes de santé* dans le chapitre consacré à la décentralisation et la gouvernance locale, *alphabétisation* dans le chapitre consacré à l'éducation).

26. Chaque chapitre est organisé en quatre sections : contexte, résultats, leçons et recommandations.

27. Le rapport ne traite que les aspects stratégiques. Les annexes qui renseignent les chapitres du rapport peuvent ratisser plus large et traiter des aspects opérationnels là où nous pensons qu'il est nécessaire de montrer la faisabilité d'une recommandation proposée.

28. Le dernier chapitre tire les conclusions.

2 DÉCENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE

29. Le choix stratégique d'investir dans le domaine « Décentralisation et gouvernance locale » a été fait avec l'introduction du champ « Etat Local » dans la SC 2006-2010. : « *La Coopération suisse renforcera sa contribution à la mise en œuvre du SRP et au processus de démocratisation par des appuis à la mise en œuvre et à l'appropriation sociale de la décentralisation* »². La SC 2008-2012 retient ce choix en précisant que « *les effets recherchés dans ce champs portent, au niveau agrégé, sur :*

- *Le renforcement de l'application des principes d'harmonisation et d'alignement aux politiques nationales de la part des PTFs,*
- *L'obtention et la documentation de résultats tangibles de l'aide budgétaire au niveau local et*
- *L'affirmation du rôle et des fonctions des Communes dans les domaines qui leurs ont été transférés, en particulier en relation aux champs d'action de la Coopération suisse* »³.

30. Dans ce cadre le BuCo a procédé à partir de 2006 à la formulation du programme d'Appui Suisse à la Gouvernance Locale (ASGoL) « *pour :*

- *Favoriser la concertation et la négociation entre les habitants, la société civile, les opérateurs économiques et les pouvoirs publics locaux afin d'améliorer la délivrance des services publics dans les sept communes ordinaires du département du Borgou*⁴.
- *Rapprocher les citoyens de l'exercice du pouvoir, développer des espaces où les habitants pourront exprimer leurs besoins et où l'autorité publique locale pourra s'appuyer davantage sur les organisations et initiatives des populations.* »⁵

31. *Les groupes cibles sont : les populations, la société civile, les opérateurs économiques, les pouvoirs publics locaux, les services techniques communaux, les SDE. Le programme appui également la préfecture et la politique nationale de décentralisation au niveau national.*

32. *Le programme est mise en œuvre par trois opérateurs (CIDR, Social Watch et le Médiateur) et implique de multiples autres acteurs : BuCo, les acteurs institutionnels (DAT, DGAE,*

¹ Les désignations des trois domaines sont celles retenues par le BuCo lors de l'atelier de restitution :

- décentralisation et gouvernance locale,
- développement économique rural,
- éducation.

² SC 2006-2010

³ SC 2008-2012

⁴ Communes de Tchaourou, N'Dali, Bembéréké, Sinendé, Kalalé, Nikki et Péréré. La commune de Parakou a un statut particulier (comme les deux autres grandes villes de Cotonou et Porto-Novo).

⁵ Evaluation ASGoL1

*MCL, Préfecture) et les principaux acteurs communaux (SDE, maires et services techniques).*¹

33. L'ASGoL a démarré en 2007 avec une perspective de 3 mandats, soit 15 ans². Sa première phase a été mise en œuvre de 2007 à 2011³. Elle a été évaluée⁴ et repensée⁵ au cours de 2011. Le document de programme pour la deuxième phase a été élaboré sur cette base⁶. Sa mise en œuvre, de 2012 à 2016, vient de commencer en mars 2012⁷.

34. Le programme de communication communautaire (ASCCom), moyen essentiel pour la démocratie participative en générale et en milieu rural non francophone et/ou analphabète en particulier, trace ses origines en 1995. Depuis 2006 l'appui aux radios communautaires s'est poursuivi et met l'accent sur les mesures visant le renforcement de la viabilité technique, institutionnelle et économique des radios⁸.

2.1 CONTEXTE

2.1.1 Contexte 2006-2012

35. En 2006, après l'élection du Président Yayi Boni pour un premier mandat, le Ministère chargé de la décentralisation a été réorganisé⁹ en 2006 pour inclure :

- la Décentralisation,
- la Gouvernance Locale,
- l'Administration et
- l'Aménagement du Territoire.

36. L'élaboration de la SRCP2 (2007-2009) a lieu dans la même période. L'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et la décentralisation sont les principaux outils *grâce auxquels le Gouvernement entendait accompagner la mise en œuvre des politiques sectorielles et conduire le Bénin vers le groupe des pays émergents.*

37. L'axe 5 de la SRCP2 est « *le développement équilibré et durable de l'espace national* ». Les programmes prioritaires de cet axe sont regroupés en trois composantes, à savoir:

- le développement durable des régions et des localités,
- l'émergence de pôles de développement et de croissance et
- l'environnement, la gestion des ressources naturelles et le cadre de vie.¹⁰

38. Depuis le Forum national sur le bilan de la décentralisation / déconcentration de novembre-décembre 2007 et dans le cadre des revues conjointes de l'aide budgétaire au Bénin le secteur décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire (2DAT) a tenu des revues sectorielles annuelles sous la présidence d'un représentant du MDGLAAT avec la participation des partenaires techniques et financiers, les départements ministériels impliqués et des personnes ressources.

39. La Coopération suisse a activement participé à ces revues. Les résultats principaux au cours de la période 2008-2011 sont autant d'aspects de l'évolution du contexte du domaine¹¹ :

- La promotion des espaces de développement partagés (EDP) ;

¹ Evaluation ASGoL1

² Bilan 30 ans

³ Dépenses 2006-2012 (Annexe 4 Allocation des ressources)

⁴ Analyse prospective;

⁵ Note de réflexions ;

⁶ Document du Programme ASGoL phase 2 ;

⁷ Proposition de crédit ASGoL Phase 2 –. 01.03.2012 au 28.03.2016

⁸ Bilan 30 ans

⁹ PONADEC

¹⁰ SCRP2

¹¹ Revues du 30 avril 2009, 22 avril 2010 et 22 avril 2010.

- L'adoption de la politique nationale de décentralisation-déconcentration, PONADEC, désignée par la suite par politique de décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire (2DAT) en 2008 ;
- L'augmentation des ressources propres des communes par la mise en œuvre des outils Registre Foncier Urbain (RFU) et Système d'Information Foncière (SIF)¹ ;
- La généralisation de l'utilisation des logiciels de gestion budgétaire et comptable (62 des 77 communes équipées en décembre 2010) ;
- La croissance des ressources des communes par l'opérationnalisation du FADeC ;
- La création du Centre de Formation pour l'Administration Locale (CEFAL) pour la formation des cadres B et C de la fonction publique territoriale ;
- Les guides produits par le MDGLAAT destinées à l'autorité de tutelle² ;
- La nouvelle Taxe de Développement Locale (TDL) et le guide pour son recouvrement³ ;
- La SCRP3 qui maintient et approfondi l'axe 5 de la SCRP2 par la prise en compte du PONADEC.

Les problèmes principaux qui reviennent dans chaque revue sur a période 2008 - 2011 sont :

- La délégation des crédits des Ministères Sectoriels au niveau déconcentré (aux SDE) ;
- La réduction des délais de décaissements des ressources financières aux communes ;
- L'organisation annuelle de la conférence devant autour du Chef d'Etat, les membres du gouvernement, les Préfets de Départements et les Secrétaires Généraux des Ministères ;
- La cohérence entre la planification à l'échelle nationale, régionale et communale ;
- L'adoption de la loi du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité, qui bloque la délégation de la maîtrise d'ouvrage communale (MOC) aux associations des communes tant qu'elles ont d'autres acteurs du développement local comme membres ;
- La traçabilité des dotations du FADeC ;
- Le financement explicite de l'assistance-conseil par les SDE aux communes ;
- La non nomination des Chargés de Mission du Préfet en nombre prévu par la loi⁴.

2.1.2 Le contexte pertinent pour la SC 2013-2016

40. Les éléments du contexte à prendre en compte pour les orientations stratégiques du domaine sont, selon nous, les suivants :

- La SCRP 2011-2015 qui maintient l'axe 5 de la SCRP2 2007-2009 : développement équilibré et durable de l'espace national élaboré en six domaines prioritaires⁵ ;
- Les Communes et la Préfecture sont les seuls éléments stables dans l'organisation territoriale « en construction » depuis le début de la décentralisation ;
- Le cadre approprié pour penser l'aménagement territorial pour une économie local et régionale dynamique, correspond au ressort territorial de la Préfecture⁶ ;

¹ En 2008 les communes de Nikki, Kandi et Parakou dans l'Alibori/Borgou disposent d'un RFU/SIF

² Traitant de : l'assistance-conseil au communes, l'usager de la préfecture, la coordination des activités départementales, les procédures (manuel en 3 tomes), charte de la déconcentration et de la gouvernance locale

³ Dont la Directrice Départementale des Impôts du Borgou/Alibori qui en demande la traduction en langues

⁴ Dans le Borgou-Alibori, par exemple, il y a 2 pour 14 Communes (soit 1 pour 7) au lieu de 1 pour chaque multiple de 3 communes.

⁵ (i) le renforcement du processus de décentralisation et déconcentration, (ii) la consolidation de l'aménagement du territoire pour une économie régionale et locale dynamique, (iii) la poursuite de la réforme foncière, (iv) la promotion des espaces frontaliers, (v) la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'amélioration du cadre de vie, et (vi) la gestion des catastrophes et des risques naturels. (SCRP3 pxxiii). Notez que les deux premiers et les domaines gouvernance locale-décentralisation et développement économique rural retenus pour la SC 2013-2016 se recouvrent.

⁶ Stratégies de relance des économies du Borgou (CD) de Décembre 2010

- Le rapport des dépenses des Communes dans le total des dépenses du Budget Général de l'Etat est estimé à 5,85% en 2010¹. Le gros des services locaux aux populations est donc fourni par les SDE².
- Le Préfet est l'autorité chargée de la coordination de l'action gouvernementale - articulation des approches sectorielles et territoriales - au niveau déconcentré et les maires le sont au niveau décentralisé ;
- Les départements du Borgou et de l'Alibori n'ont pas de Préfet ni de SDE propres. Le ressort de la Préfecture et des SDE correspond aux deux départements ensemble ;
- La coordination intersectorielle dans le cycle de planification, budgétisation, exécution, évaluation se fait encore exclusivement au niveau national sans phase de coordination intersectorielle au niveau des préfectures et, par conséquent, sans phase de coordination inter-sectorielle au niveau communal.
- Le PONADEC prévoit à moyen terme la conception de Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) par département sur la base des PDDI ; ce qui constituera un grand pas dans le sens du principe 3 de la SCR3 : la décentralisation de la stratégie de lutte contre la pauvreté.
- Un pas dans ce sens est la sortie du guide méthodologique des Plans Départementaux de Développement Intersectoriels (PDDI) en janvier 2012.³

2.2 RESULTATS 2006-2012

2.2.1 Bilan du BuCo

41. *Le programme mis en œuvre dans sept communes du département du Borgou dès 2007 a permis l'amélioration de la gouvernance locale participative et contribué à des investissements pertinents au profit des populations : (i) 3,8% de la population des 800'000 habitants du département du Borgou ont participé à l'élaboration des PDC de 2ème génération des 7 communes, renforçant ainsi la légitimité des projets communaux; (ii) les communes ont développé des capacités de maîtrise d'ouvrage dans la gestion des fonds FADeC et le Fonds de Développement des Territoires (FDT). De 2008 à 2010, le FADeC a permis la réalisation/réhabilitation de 50 classes d'écoles, 1 maternité, 2 centres de jeunes et de loisirs ainsi que des travaux de lotissements et d'aménagements urbains etc.; (iii) le rôle de la préfecture en matière d'appui conseil aux communes du Borgou/Alibori a été renforcé par la mise à disposition par le programme de 2 assistants; (iv) l'accompagnement du développement organisationnel et institutionnel de l'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADECOB) lui a permis de se positionner comme un acteur central dans la coordination des actions de développement dans le Borgou; (v) les femmes conseillères ont acquis leadership et visibilité. Elles ont pu mettre en œuvre 16 micros projets qui ont contribué à l'amélioration des revenus de 372 femmes, et la scolarisation de 1'132 enfants. Leur crédibilité a conduit les conseils communaux à les solliciter pour la mobilisation des ressources locales.*

42. *La contribution de la société civile et du Médiateur de la République à l'instauration d'une gestion publique transparente a renforcé l'efficacité et l'efficience dans la délivrance de services aux citoyens. Le contrôle citoyen de l'action publique (CCAP) exercé par 101 organisations locales a permis de renforcer les pratiques de reddition de compte dans les communes du Borgou.*

¹ Revue sectorielle 2DAT, mai 2011

² Financés par les budgets sectoriels, les programmes et les projets conçus et gérés à partir du niveau national à travers les SDE et les unités de gestion de projets.

³ Guide PDDI. Le PDDI est conçu par les responsables des SDE sous la coordination du Préfet avec l'appui de la Conférence Administrative Départementale (CAD). Il préconise l'articulation de l'action de l'Etat avec les communes à travers les Conseils Départementaux de Concertation et de Coordination (CDCC) mais cela encore unilatérale : les communes doivent ajuster leurs interventions ; la possibilité d'ajustement des politiques publiques départementales et/ou nationales n'est pas encore mentionnée.

43. Les défis sur lesquels le programme devra travailler portent sur l'effectivité des transferts financier du budget de l'Etat, la mobilisation des ressources propres communales, les capacités techniques et conceptuelles des communes, etc.

44. En ce qui concerne le programme de communication communautaire (ASCOM), l'accompagnement des radios locales s'est poursuivi. (i) 36 communes sont couvertes ; (ii) environ 2 500 000 personnes vivant en milieu rural soit plus de 26% de la population totale¹ du Bénin jouissent de leur droit à l'information et à la communication; (iii) 20 clubs d'auditeurs sont créés pour accompagner les radios communautaires dans la qualité de leurs prestations; (iv) 295 correspondants villageois sont formés pour relayer l'information locale. Ainsi, la radio est devenue un instrument d'information et de communication, de participation communautaire et de développement à la base. C'est un outil désormais indispensable à la vie quotidienne avec une forte dynamique d'appropriation sociale.²

45. Les résultats de la première phase d'ASGoL ont coûté 4 035 190 CHF sur la période 2007-2011. Soit 115 mille CHF par commune par an³.

46. En conclusion la mission d'évaluation du programme ASGoL1 note que « malgré la pertinence du choix d'un appui au renforcement de la gouvernance locale dans le Borgou, l'obtention de résultats/effets directs et induits et d'acquis indéniables à consolider, ASGoL a souffert dans sa première phase :

- D'un manque de précision et d'une faible pertinence dans la formulation des objectifs ;
- D'un pilotage stratégique peu efficace ;
- D'une mise en œuvre sans véritable concertation entre les trois opérateurs et d'une quasi absence de coordination opérationnelle ;
- Du manque d'un système de suivi évaluation intégré susceptible de produire des indicateurs synthétiques qui auraient permis d'apprécier le niveau réel de réalisation des actions prévues et des résultats/effets attendus. »⁴

47. L'approche de faire-faire a été satisfaisante avec l'opérateur Social Watch, chargé du contrôle citoyen, mais moins pour le CIDR et le Médiateur.

48. Sur l'efficacité la mission estime que même en l'absence d'un système de suivi évaluation intégré le niveau d'atteinte des résultats devrait être en deçà du taux d'exécution financière de 71%.⁵

49. A la lecture de l'évaluation il s'agit pour nous aussi d'un investissement dans l'apprentissage d'appui⁶ dans un nouveau domaine qui, de notre avis, est et sera au cœur de la Coopération suisse avec le Bénin dans les 15 ans à venir. Il s'est fait à l'échelle de sept Communes ordinaires dans des conditions très différentes⁷, dans une approche inclusive d'accompagnement des acteurs d'une part en profondeur jusqu'au niveau des villages en passant par l'implication des arrondissements et, d'autre part, avec une implication d'une association des communes au niveau intercommunal, de la Préfecture et des SDE au niveau déconcentré, du Ministère chargé de la décentralisation, avec une participation active au dialogue politique du secteur.

¹ La Population du Bénin est estimée à 9'300'000 habitants en 2012

² Bilan depuis 2006

³ Notre calcul sur la base des données fournies par le BuCo (voir Annexe 4 Allocation des ressources)

⁴ Evaluation ASGoL 1

⁵ Evaluation ASGoL 1

⁶ L'effort mis par exemple dans le montage des trois Espaces de Développement Partagé (EDP) n'a pas encore donné trois EDP fonctionnels. Mais il a sans doute constitué une expérience précieuse pour tous les acteurs locaux appelés à s'investir dans d'autres tentatives de construction d'intercommunalité autour d'objectifs communs.

⁷ En population, en histoire, en superficie, en accès, en ressources naturelles, en bassin versant, en frontière ou pas avec le Nigeria, etc.

50. L'accompagnement des radios communautaires (RC) est un élément contribuant à la gouvernance locale et de ce chef pertinent pour le domaine. Le BuCo s'est engagé jusqu'en 2013 et préconise sa poursuite. Les résultats d'ASCom ont été obtenus avec un investissement de 1 223 350 CHF¹ sur la période 2010-2012, soit 11 mille CHF par commune par an. Difficile de se prononcer sur l'efficacité. Surtout si l'on considère que l'appui aux radios communautaires depuis 1995 a coûté dans l'ordre de 7 à 8 Mio de CHF².

51. *La phase 2 du programme ASGoL poursuivra son action pour contribuer à l'atteinte des objectifs de la SCRP et de la PONADeC. La maîtrise d'ouvrage communale sera renforcée autour de la fourniture des services publics locaux de qualité aux populations. Le programme travaillera à une meilleure articulation entre déconcentration et décentralisation pour matérialiser le principe d'assistance-conseil des services déconcentrés de l'Etat aux communes afin que celles-ci accroissent leurs performances dans la fourniture des services. L'association des communes du Borgou (ADeCOB) aura la responsabilité globale de mise en œuvre du programme (ainsi, contrairement à la phase 1 ASGoL, il n'y aura pas d'équipe projet).*³

2.3 LEÇONS 2006-2012 POUR 2013-2016

52. Les leçons stratégiques de l'expérience 2006-2012 dans le domaine sont les suivantes :

- **La commune est le moteur** central et le niveau final du long processus de « *décentralisation de la stratégie de lutte contre la pauvreté*⁴ ». Elle est légalement équipée pour jouer ce rôle et jouit aujourd'hui, après deux élections d'une légitimité sociale et d'une expérience technique et politique pour l'exercer. Elle est l'acteur clef à accompagner dans une coopération dont la finalité est de stimuler des processus de réduction de la pauvreté initiés et contrôlés par les femmes et les hommes concernés.
- **Le renforcement des capacités** des communes passe par l'accompagnement de l'apprentissage mutuel des acteurs dans l'action et de la mobilisation de ses ressources humaines et financières propres.
- **Les acquis du dispositif de gouvernance** participative et de contrôle citoyen doivent être **consolidés** mais aussi être **élargies aux autres acteurs** de l'amélioration de la fourniture des services publics locaux que sont les SDE coordonnés par la Préfecture de l'Alibori-Borgou. Ceci est d'autant plus important que les communes ne disposent que de la portion congrue des pouvoirs et des moyens humains et financiers pour fournir les services publics locaux dont les populations ont besoin. L'accompagnement doit contribuer à l'augmentation de cette portion, mais en attendant il doit contribuer à améliorer sa pertinence et sa qualité. En définitive, les populations demandent un service public local qui répond à leurs attentes. Elles ne demandent pas qui le fournit.

53. En résumé nous tirons la leçon suivante de l'expérience 2006-2012 dans le domaine de la gouvernance locale et de la décentralisation : Les acquis de la première phase d'ASGoL en matière de gouvernance locale et de décentralisation sont importantes et ont été mises en valeur dans le dialogue politique du secteur 2DAT et la formulation de la deuxième phase.

2.4 RECOMMANDATIONS

54. Mais pour stimuler des processus de réduction de la pauvreté initiés et contrôlés par les femmes et les hommes concernés nous pensons que la Coopération suisse peut faire plus en se donnant pour finalité de l'ensemble de sa SC « *la décentralisation de la stratégie de lutte contre la pauvreté*⁵ » : la pleine implication des communes dans les cycles nationaux de planification, budgétisation, exécution, basées sur des évaluations sous contrôle citoyen qui intègrent autant les points de vue des communes que ceux des ministères sectoriels.

¹ Voir Tableau 3 en Annexe 4

² 3,5 Mia de FCA selon les TdR

³ PC ASGoL2

⁴ Principe 3 de la SCRP3

⁵ Principe 3 de la SCRP3

55. Dans le contexte du Bénin cette décentralisation se fait à partir du niveau national vers le niveau local. L'implication des communes passe par la pleine implication des préfectures, chargées de la coordination de l'action de l'Etat au niveau déconcentré¹.

56. Le positionnement actuel des Domaines sectoriels de la SC 2006-2012 dans des axes sectoriels différents de la SCRP², réduit l'impact de la Coopération suisse sur les dimensions décentralisation, déconcentration et équité spatiale (de la mise en œuvre) des politiques sectorielles appuyées et, par conséquent, l'effet de sa Stratégie de Coopération en termes d'atteinte de sa finalité. Positionnée par rapport au seul axe 5 de la SCRP augmentera l'impact de la Coopération suisse dans le dialogue politique et sa visibilité utile.

2.4.1 Une stratégie long terme d'appui à la décentralisation de la lutte contre la pauvreté

57. L'appui à ce processus jusqu'à son aboutissement en termes de réduction de la pauvreté initiée et contrôlée par les femmes et les hommes concernés nécessite une stratégie d'accompagnement à long terme, un positionnement de l'ensemble des trois domaines et thèmes prioritaires, par rapport à un seul axe de la SCRP, une implication dans les quatre dimensions – décentralisation, gouvernance locale, administration et aménagement du territoire - de la politique nationale de son opérationnalisation (2DAT), une présence aux trois paliers - national, préfectoral et communal – et un dialogue à ces trois niveaux renseigné par un système de suivi simple et partagé permettant le développement d'un langage commun d'évaluation de l'avancement sur la base des critères et priorités des parties prenantes à ces trois niveaux à partir de la base.

58. Les éléments clefs de cette stratégie sont :

- L'inscription de la Coopération suisse dans l'axe 5 de la SCRP et son élaboration en politique 2DAT ; non seulement le domaine « décentralisation et gouvernance locale, mais aussi les domaines « développement économique rural » et « éducation » ;
- L'inclusion de toutes les quatorze communes du ressort de la Préfecture et des SDE de l'Alibori-Borgou ;
- Le renforcement de des capacités des communes par l'accompagnement de l'apprentissage mutuel des acteurs dans l'action et de la mobilisation de ses ressources humaines et financières propres, stimulées par un système de financement basé sur les résultats renseigné par un système de suivi partagé ;
- L'élargissement des acquis du dispositif de gouvernance participative et de contrôle citoyen doivent être consolidés mais aussi être élargies à tous les acteurs de l'amélioration de la fourniture des services publics locaux : communes, SDE et prestataires privés.

59. **L'inscription de la Coopération suisse dans l'axe 5 de la SCRP** et son élaboration en politique 2DAT la permettra de positionner son appui dans le domaine « développement économique rural » dans la composante « consolidation de l'aménagement territorial pour une économie local et régionale dynamique » et son appui dans le domaine « éducation » dans la composante « renforcement du processus de décentralisation et déconcentration » de l'axe 5.

60. Sa présence effective aux trois niveaux décentralisé, déconcentré et national, au lieu d'une présence partielle actuelle au niveau déconcentré de la Préfecture, renforcera la compréhension mutuelle – Suisse et Etat - sectorielle et administrative et par conséquent son impact.

61. La pleine inscription du domaine « gouvernance locale et décentralisation » dans cette axe fournit aussi le cadre pour la capitalisation de plus que 30 ans d'investissement dans le

¹ Autant en termes de fourniture de services publics qu'en appui-conseil aux communes

² Développement économique rural dans l'axe 2 (accélération de la croissance économique) et éducation et santé dans l'axe 3 (renforcement du capital humain)

domaine santé : les enjeux de la mise en œuvre du RAMU et de la fourniture des soins se jouent aux niveaux déconcentré et décentralisé (voir ci-dessous).

62. **L'inclusion de toutes les quatorze communes de l'Alibori-Borgou** est le premier pas vers une implication pleine de la Préfecture et des SDE, acteurs clefs de l'appui-conseil aux Communes et du gros du volume de la fourniture des services publics aux populations. A ce niveau les effets directs seront la valorisation accrue des appuis déjà fourni à la Préfecture, la crédibilisation du dialogue – du point de vue de la Préfecture et des SDE – sur l'accompagnement de la Coopération suisse des volets déconcentration et aménagement du territoire de la politique 2DAT et l'amélioration des relations avec les SDE impliqués dans les domaines « développement économique rural » et « éducation » et la capitalisation des acquis du domaine « santé » abandonné.

63. L'inclusion de toutes les communes de la préfecture et son implication, créent les conditions pour qu'elles puissent penser l'aménagement du territoire, condition nécessaire à la réussite du domaine développement économique rural, avec les SDE et les OSP à l'échelle pertinente qui est celle de la zone d'influence (le « hinterland ») de Parakou. Cette implication de la Préfecture et des SDE n'est pas seulement nécessaire parce que l'aménagement du territoire est une fonction publique. Elle l'est aussi parce que l'étude sur stratégie et plan d'actions pour le développement économique local des communes du Borgou (SPADEL),¹ a clairement exprimé l'importance de l'Etat central et des SDE pour la réussite des composantes de cette stratégie.

64. La même étude SPADEL constate que *« les services déconcentrés présentent jusqu'à ce jour des performances insuffisantes pour leur permettre d'être à la hauteur de leur rôle d'accompagnement technique aux communes. Parfois, leurs moyens sont si dérisoires qu'il ne sert à rien d'attendre d'elles «les miracles» que leur demandent la loi et les autorités locales. De même, de nombreux agents nationaux et déconcentrés n'ont pas encore suffisamment perçu l'intérêt et les enjeux de la décentralisation et demeurent septiques quant à la capacité des communes à jouer un rôle de promotion économique locale satisfaisant »*. Aussi l'audit du dispositif d'assistance-conseil aux communes² a relevé en 2006 la forte politisation des SDE. Vu l'évolution du contexte politique générale cette situation ne s'est probablement pas améliorée.

65. Pour nous cela ne diminue en rien le fait que la Préfecture et les SDE sont des acteurs incontournables du processus de décentralisation de la lutte contre la pauvreté. Leur implication relève aussi de l'application du principe de l'alignement de l'Agenda d'Action d'Accra (AAA). Mais la nature et le rythme des relations à construire dans une approche acteur dans le cadre de la SC 2013-2016 au-delà de l'amélioration des relations esquissée, doit faire l'objet de réflexions et de dialogue avec les parties prenantes dans l'interprétation de la Coopération suisse de l'application de ce principe dans le contexte du Bénin.

66. L'inclusion des communes de l'Alibori renforcera la position de la Coopération suisse dans le Forum des PTF qui est organisé à l'échelle de l'Alibori-Borgou. Elle ouvre aussi la perspective de travailler avec l'association des communes de l'Alibori, l'APIDA, qui bénéficie d'un appui de la Région de Picardie, PTF avec lequel le BuCo entretient de bonnes relations.

67. **Le renforcement des capacités des communes** est essentiel pour qu'ils jouent de manière progressivement plus efficace leur rôle de moteur politique, administratif et technique du processus de décentralisation de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit autant de vouloir, de savoir et de pouvoir agir³ en tant qu'acteur central.

68. Dans l'approche acteur la volonté doit être celle des communes. Le dispositif de gouvernance participative et de contrôle citoyen les aidera à aligner cette volonté avec celle des

¹ Stratégie et plan d'actions pour le développement économique local des communes du borgou (SPADEL), PDM, décembre 2010

² Audit d'assistance-conseil

³ Guy de Boterf

citoyen-ne-s. Le savoir se développe surtout dans l'apprentissage mutuel des acteurs Communes, leurs associations, les acteurs de la gouvernance participative, OSP, OSC, SDE, etc ; dans l'action. Cet apprentissage peut être stimulé par un système de financement basé sur les résultats renseigné par un système de suivi partagé.

69. Le pouvoir agir est déterminé par les moyens à la disposition des communes. Il s'agit surtout des moyens financiers. En plus du plaidoyer auprès de l'Etat pour une décentralisation fiscale effective, complémentée par une délégation effective des crédits à la Préfecture et aux SDE et assortie par une implication des Préfectures, SDE et communes dans les cycles pluriannuels de planification et les cycles annuels de budgétisation, d'exécution et d'évaluation, les communes doivent développer et mettre en œuvre des stratégies de mobilisation de ressources propres¹. La conception de ces stratégies, leur mise en œuvre et les résultats doivent être des éléments clefs dans le financement par résultats.

70. Le FDT est un instrument complémentaire au FADeC géré par la Coopération suisse dans un système parallèle à celui du budget de l'Etat et est de ce fait en porte à faux avec l'exigence d'alignement de l'AAA. Cela se justifie sur la base des considérations ayant trait aux lenteurs décaissement et autres faiblesses de la gestion des finances publiques au Bénin, particulièrement par rapport aux Communes, Préfectures et SDE. Ce Fonds peut être utilisé comme instrument incitatif autant pour le processus d'apprentissage mutuel que pour la mobilisation des ressources propres².

71. **Les acquis du dispositif de gouvernance participative** et de contrôle citoyen doivent être consolidés mais aussi être élargies à tous les acteurs de l'amélioration de la fourniture des services publics locaux : communes et Etat, élus et députés. L'avancement du processus de décentralisation exige que le dispositif ne se limite pas à la reddition des comptes des élus locaux, mais inclus également celle des députés à l'assemblée nationale dans leurs activités de contrôle politique de l'action de l'Etat. Le contrôle citoyen et la gouvernance participative peuvent progressivement intégrer également le contrôle administratif – lobbying pour la publication des rapports des inspections de l'Etat et leur mise en débat – ainsi que le recours administratif et le recours juridique des citoyen-ne-s ou des communes contre les décisions administratives de l'Etat ou des citoyen-ne-s contre celles des communes.

72. La phase suivante du programme de communication communautaire pourra inclure l'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC) pour améliorer la pertinence du dispositif pour la grande majorité des citoyen-ne-s analphabètes, par l'introduction de centres d'appel avec lignes gratuites dédiées aux langues, ainsi que son efficacité et efficience par l'utilisation des SMS, éventuellement en systèmes intégrés de suivi³.

73. Conjugué au décroisement de l'alphabétisation par l'utilisation exclusive de caractères disponibles sur le téléphone portable le dispositif contribuera au développement d'un environnement lettré utile aux populations.

2.4.2 La prise en compte de la santé

74. Les orientations proposées pour le domaine gouvernance locale et décentralisation, notamment sa dimension « 2D » décentralisation et déconcentration à l'échelle de la Préfecture et des SDE justifient l'inclusion de la santé en tant que compétence partagée entre Communes et Etat pour la capitalisation et la consolidation des acquis de la Coopération suisse dans ce domaine.

¹ Cette stratégie doit inclure les taxes urbaines et rurales et se baser sur l'estimation périodique de la valeur ajoutée (VA) créée dans la commune (méthode utilisée pour le SPADEL) comme référence pour l'appréciation de la redéfinition annuelle de l'assiette et des recettes (et coûts) de recouvrement en % de l'assiette.

² Voir chapitre modalités de mise en œuvre pour une discussion plus poussée.

³ Tel qu'opérationnalisés avec l'appui de la Banque Mondiale pour la gestion des services d'approvisionnement en eau potable

75. Les arguments suivants militent dans ce sens :

- Le retrait programmé du secteur de la santé semble en contradiction avec la politique de la DDC qui a remis à la mode la santé ainsi qu'avec la stratégie de la DDC au Bénin dont l'idée centrale est de responsabiliser les acteurs locaux.
- La DDC au Bénin dispose d'un atout important pour faire en sorte que la décentralisation (et la déconcentration) se matérialise, dans la mesure où elle intervient sur les secteurs de l'éducation et de la santé qui constituent un axe incontournable de la lutte contre la pauvreté.
- La santé est l'un des principaux secteurs de responsabilité des Communes. Il constitue un levier pour le renforcement des capacités des Communes. On voit mal le sens de soutenir la fourniture de services par la Commune sans travailler de façon substantielle sur le secteur de la santé
- Les enjeux de l'ancrage institutionnel et de l'articulation entre les programmes sectoriels gérés par les Ministères Techniques et le rôle des acteurs locaux se jouent beaucoup sur le terrain de la santé (comme sur celui de l'éducation)
- La mise en place effective du Régime d'Assurance Maladie Universelle, fruit d'années d'effort de la Coopération suisse dans l'amélioration de l'accès financier aux soins de la santé par les mutuelles de santé passe en grande partie par l'accompagnement d'un processus d'apprentissage mutuel des acteurs publics et privés aux niveaux arrondissement (mutuelles), district sanitaire, commune et SDE impliqués. Elle est par conséquent un volet par excellence de l'accompagnement de la gouvernance locale et de l'articulation de la décentralisation-déconcentration à partir de l'expérience suisse à la base ;
- Elle cadre parfaitement avec la démarche territoriale du programme ASGoL et peut s'appuyer sur son dispositif d'animateurs de territoire du village jusqu'au niveau communal ainsi que sur l'expertise des opérateurs privés (RAS, BEST/SD, etc.) dont les compétences ont été construites avec l'appui de la Coopération suisse;
- De manière plus générale la DDC a travaillé pendant plus que trente ans dans le secteur santé avec des résultats cités parmi les grandes réussites de la DDC au Bénin¹ entre autres en termes d'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) dans le domaine de la santé. Le bilan des OMD sera fait en 2015. Sans présence active dans le secteur en 2015, l'effort de la DDC ne sera pas perçu par le forum international. Sa participation contribuera à la visibilité de la Suisse dans son engagement à promouvoir la coopération au développement ;
- Le BuCo souhaite continuer son appui au secteur dans le cadre du programme ASGoL et la santé continue d'être prioritaire pour les acteurs accompagnés dans les départements du Borgou/Alibori.

3 DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RURAL

3.1 CONTEXTE

76. 84. Le contexte économique béninois est caractérisé par la prépondérance du secteur agricole qui occupe environ 70% de la population et contribue pour 36% au PIB. L'agriculture demeure un des principaux moteurs de la croissance économique avec une contribution moyenne à la croissance de 0,9% entre 2007 et 2009 (PRSPA, 2011). Cette performance du secteur agricole est imputable à la production agricole hors coton. La production agricole est diversifiée et centrée autour de trois grandes catégories de produits (cultures vivrières, de rente et produits animaux). Le coton, principale culture de rente est en déclin, depuis plusieurs années en raison des problèmes institutionnels dans l'organisation de la filière. Néanmoins, le secteur du développement rural au Bénin recèle d'énormes potentialités (conditions agro écologiques favorables, disponibilité en terres cultivables, terres irrigables, etc. Plus de 90% de la production agricole sont fournis par de petites exploitations familiales

¹ Bilan 30 ans

paysannes (EFP), très vulnérables aux différents chocs endogènes et exogènes. Malgré leur prépondérance dans l'économie nationale, les acteurs politiques leur accordaient peu d'attention.

77. Des possibilités réelles de diversification des sources de richesse et d'expansion économique existent avec la création des espaces UEMOA et CEDEAO et la proximité du géant Nigéria avec plus de 120 millions d'habitants. Le secteur agricole est donc doté d'atouts pour l'émergence d'entreprises plus performantes et d'énormes potentialités pour la relance de l'économie du pays. (PSRSA, 2011).

78. Les Orientations Stratégiques de Développement (2006-2011), la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (2011-2015), le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA 2011-2015) et le Plan National d'Investissements Agricoles, constituent l'ensemble du cadre de référence pour le développement de l'économie rurale du Bénin. Ces documents d'orientation intègrent aussi les options stratégiques de la politique agricole de la CEDEAO¹.

79. L'objectif global du PSRSA - document de référence le plus important pour le champ Développement Economique Rural (DER) de la DDC, est d'améliorer les performances de l'agriculture béninoise pour la rendre capable d'assurer de façon durable la sécurité alimentaire de la population et de contribuer au développement économique et social du Bénin et à la réduction de la pauvreté. Le rôle des exploitations familiales dans la production agricole, l'économie et la sécurité alimentaire est reconnu et des stratégies spécifiques sont identifiées.

80. Au Bénin, la DDC intervient dans le développement rural depuis 1997.

3.1.1 2006-2012

81. Cette période est caractérisée par l'adoption de la Politique Nationale de Promotion du genre (PNPG, 2008) qui s'inscrit harmonieusement dans la Politique Nationale de développement économique, politique, social et culturel du Bénin, de la loi N° 2007603 du 16 Octobre 2007, portant régime foncier en République du Bénin et qui garantit aux femmes de façon explicite le droit à la succession de leurs ascendants ou conjoints sur les terres rurales et des orientations stratégiques de développement 2006-2011 qui visent entre autres à renforcer le capital humain pour améliorer la productivité de l'économie nationale et dont l'opérationnalisation passe entre autres par la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes.

82. La zone d'intervention du programme se situe dans les deux départements du Nord du Bénin, le Borgou et l'Alibori (46% du territoire national, et environ 18% de la population), région propice aux cultures pluviales et à l'élevage de ruminants. Ces départements constituent une grande zone de production, où une multitude d'exploitations familiales paysannes (EFP) produisent et jouent un rôle capital dans la sécurité alimentaire. Les femmes jouent un rôle important dans le fonctionnement des EFP. Elles sont présentes d'amont en aval de la production (semis, entretien des plants, récolte), et s'occupent de la transformation agroalimentaire. Elles consacrent aussi beaucoup de temps aux activités domestiques (approvisionnement en eau potable; entretien des enfants; préparation des repas pour la famille, les invités et les ouvriers agricoles; l'hygiène de l'habitation; la cueillette et la transformation des produits agricoles et forestiers (nééré et karité) pour l'autoconsommation. Malgré leur rôle prépondérant, elles ont un faible accès et contrôle aux ressources indispensables à la production (terre, intrants) et des revenus générés par celles-ci.

83. Les appuis de la DDC se sont focalisés sur les dynamiques nationales et locales principalement dans les domaines de la formation et de l'accès aux facteurs de production pour les EFP, en majeure partie les petits producteurs et productrices dans les Départements du Borgou et de l'Alibori. Ils se sont faits à travers les programmes : (i) Appui Suisse aux Arti-

¹ Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (anglais ECOWAS); ECOWAS Common Agricultural Policy.

sanés et Artisans (ASAA), (ii) Appui Suisse à la Production Agricole et Pastorale (ASPAP), (iii) Appui Suisse à l'Alphabétisation et à l'Éducation des Adultes (ASAEA).

84. Parmi les résultats les plus importants figurent :

- ASPAP : 84% des 3255 producteurs appuyés ont diversifié leur système d'exploitation ; 57% parmi eux ont connu une augmentation de leurs revenus - parmi les meilleurs- jusqu'à 75%, entre 2006 et 2010. 324 organisations paysannes de base, dont 28% de groupements féminins, ont émergé dans les filières vivrières ;
- ASAA : a permis de moderniser l'apprentissage traditionnel à travers l'organisation d'examen de fin d'apprentissage traditionnel pour un effectif de 2092 lauréats dans les départements du Borgou et de l'Alibori ; de doter 3212 micros entreprises artisanales de support de gestion ; et de susciter la création d'environ 2500 associations dans divers métiers sur toute l'étendue du territoire national ;
- ASAEA a permis d'assurer une formation pratique liée aux réalités économiques locales (apiculture, cuniculture, fabrication de savon, et autres produits dérivés du manioc) à plus de 5000 personnes alphabétisées ;

85. En plus de ces effets directs, les trois programmes ont permis à la DDC et ses partenaires d'acquérir des connaissances du secteur, de développer des liens institutionnels et du savoir-faire dans la mise en œuvre. Ceci constitue un avantage comparatif par rapport à d'autres bailleurs.

3.1.2 2013-2016

86. Pour répondre aux changements récents du contexte (décentralisation - apparition des collectivités territoriales, repositionnement stratégique du secteur agricole au plan politique national), la DDC a décidé de réorienter ses interventions dans le champ Développement Economique Rural (DER) pour donner à celui-ci plus de pertinence, de cohérence et de portée. Cinq programmes complémentaires et reliés entre eux sont proposés et axés sur : la productivité (PASDER - Programme d'Appui au Secteur Développement Rural) ; le plaidoyer (AP/OSP - Programme d'Appui au Plaidoyer des Faïtières des Organisations Socioprofessionnelles Agricoles et Artisanes) ; la formation professionnelle (PAFPAA -Programme d'Appui à la Formation Professionnelle Agricole et Artisan), les infrastructures rurales (DIEM - Programme Développement des Infrastructures Economiques et Marchandes au Bénin), et le renforcement des petites et moyens entreprises (ESTB - Entreprendre Solidaire avec son Territoire au Bénin).

87. Ces programmes sont conçus pour un renforcement mutuel : Le programme PASDER vise la valorisation du statut de l'exploitant agricole, l'accroissement de la productivité des EFP et l'accès au marché. L'état des lieux (typologie) des EFP, réalisée dans le cadre de ce programme, sera mis à l'échelle nationale par les faïtières soutenues par le programme AP/OSP, et servira aussi comme base de données aux 4 autres programmes. Les EFP soutenues par le PASDER bénéficieront des infrastructures économiques rurales réalisées au sein du DIEM et des formations professionnelles du PAFPAA, pour qu'elles puissent acquérir de nouvelles compétences afin d'améliorer leur compétitivité. Les micro entrepreneurs du programme ESTB offriront des garanties de débouchés des produits des EFP aux marchés, afin d'impulser la dynamisation des activités de transformation agroalimentaire.

88. Les OSP agricoles et artisanes sont organisées de manière pyramidale. D'un côté, il y a les organisations générales des producteurs qui comprennent au niveau national, la Plateforme Nationale des Organisations des Paysans et des Producteurs Agricoles (PNOPPA), au niveau départemental, l'Union Régionale des organisations Paysannes (URP), au niveau communal l'Union Communale des Producteurs Agricoles et au niveau villageois, des groupements et autres coopératives (plus de 1500 sont fonctionnels dans les départements Borgou et Alibori). Dans le sous-secteur de l'élevage, fonctionne l'Association nationale des pasteurs et éleveurs de ruminants (ANOPER) qui est la faïtière des unions communales des organisations professionnelles d'éleveurs de ruminants. A cette forme de structuration s'ajoutent les organisations par filières (riz, maraichers, anacarde, etc.). Il existe une multitu-

de de groupements féminins regroupés au sein d'une faïtière régionale, dans lesquels les femmes partagent des valeurs communes, notamment l'amélioration de leurs conditions de vie et leur émancipation. Mais force est de constater que les femmes leaders de ces groupements sont peu ou pas intégrées au sein des OSP faïtières. Leurs préoccupations sont peu relayées, et elles sont faiblement représentées dans les organes.

89. Au-delà des fonctions de plaidoyer et de représentation, ces organisations s'investissent de plus en plus dans les activités à vocation économique : intermédiation pour l'accès de leurs membres aux intrants et aux crédits de campagne, accès aux marchés pour les productions des EFP, et l'accès à l'information nécessaire pour améliorer la production agricole. Entre autres, ce nouveau rôle de vocation économique est une conséquence de la demande des membres des OSP, et de la faiblesse de l'offre de vulgarisation par des structures étatiques depuis les programmes d'ajustement structurel des années 90. Les réseaux des chambres d'agriculture et des chambres interdépartementales de métiers sont appelés à jouer un rôle complémentaire à celui des OSP, à travers des appuis ciblés visant à améliorer les conditions d'exercice des métiers agricoles et artisanaux, l'organisation des concertations entre les différentes catégories d'acteurs et d'interface dans les relations partenariales.

90. Tant dans l'agriculture que dans le secteur de l'artisanat, les OSP sont confrontées à des problèmes de gouvernance interne (institutionnelle et financière), aux défis d'une structuration efficiente et fonctionnelle, la recherche de synergies de la base au sommet et vice versa, le développement des services économiques (intrants, transformation, stockage et commercialisation). Trois enjeux principaux guident la formulation de ce programme. Ils sont relatifs à la nécessité d'avoir des OSP représentatives, compétentes, fortes, dynamiques et capables d'influencer les politiques nationales, de développer des services économiques pour viabiliser les organisations à tous les niveaux, de promouvoir la bonne gouvernance en leur sein. De même, face aux enjeux internationaux et nationaux du secteur du développement rural (accaparement des terres cultivables par des élites nationales et des multinationales, instabilité du marché des intrants agricoles et des prix de la production...), le lobbying et le plaidoyer des OSP pour l'adoption et l'exécution d'une politique agricole favorable aux EFP a tout son sens.

91. La DDC a développé des expériences et de l'expertise dans l'accompagnement des OSP, ce qui lui confère une valeur ajoutée par rapport aux autres PTFs, ainsi qu'une base de confiance pour les interactions entre les équipes de terrain et les OSP faïtières et de base.

3.2 RÉSULTATS

92. Le résultat principal est la réorientation par la DDC de ses interventions dans le champ Développement Economique Rural (DER) depuis 2010. L'analyse des résultats présentée dans ce chapitre (tirée essentiellement du rapport de capitalisation 30 ans de la Coopération suisse au Bénin) reprend l'ancien partage entre l'agriculture et l'artisanat.

3.2.1 Agriculture

93. Au niveau de l'agriculture, les programmes ont contribué :

- A l'élaboration de la loi sur le régime foncier rural (2006),
- A l'émergence d'une expertise sur les OP au sein du LARES.

94. Dans les zones d'intervention, la Coopération suisse a contribué :

- Au désenclavement de zones rurales
- Au renforcement des OP du Borgou.
- A l'émergence d'OP dans les filières vivrières ;
- Au développement des cultures de contresaison, de la culture fourragère ;
- A l'application des paquets technologiques par les producteurs
- A une meilleure gestion chez les 160 bénéficiaires du conseil à l'exploitation familiale ;

- A la formation d'animateurs endogènes (engouement certain des populations pour ces conseils) ;
- A l'accroissement de la production et des revenus des groupements féminins de transformation agroalimentaire.

95. Pour ce qui concerne l'impact sur les bénéficiaires :

- La création de pistes a permis le développement du secteur de transport, une meilleure organisation des échanges agricoles, la conquête de nouvelles zones de production aux potentialités peu exploitées.
- Les améliorations apportées dans les exploitations familiales ont des impacts positifs mais limités sur la sécurité alimentaire et la gestion des vivres.
- Les bénéficiaires du conseil à l'exploitation familiale (CEF) ont un regain de considération dans leur milieu, du fait de la gestion rationnelle de leurs exploitations, de l'augmentation de leurs revenus, de la pertinence et de l'efficacité de leurs actions.
- Une confiance mutuelle s'établit entre les conseils communaux et les OP.
- Les OP ont une meilleure gouvernance et ont pris conscience que la défense de leurs intérêts passe par une meilleure articulation de leurs actions, une bonne structuration depuis la base et une solidarité entre elles.

3.2.2 Artisanat

96. Au niveau de l'artisanat les programmes ont produit les principaux résultats suivants :

- Structuration des organisations socio-professionnelles
- Emergence de 2 500 associations professionnelles d'artisans sur toute l'étendue du territoire national (500 000 artisans) et de collectifs d'associations d'artisans dans 11 communes
- Représentation des artisans au Conseil national du travail, à la plateforme de la société civile au Bénin, au Conseil économique et social, au Conseil d'administration du PADME etc. ;
- Contribution à l'adoption du document de réforme de l'enseignement technique en 2011, aux décrets sur la nomenclature des métiers de l'artisanat et aux statuts des Chambres de métiers etc. ;
- Contribution à la formation professionnelle continue (2011 : 3000 admis), à la formation du type dual (en 2009, plus de 4000 apprenants), à la méthode GERME (Gérez mieux votre entreprise, 3200 formés, 27 formateurs formés) et à la méthode CREE (pour les projets d'entreprises artisanales: 1000 formés, 13 formateurs formés).
- Contribution à la création du fond de développement de la formation continue et de l'apprentissage (FODEFCA);
- Promotion des produits artisanaux

97. Au niveau de la zone d'intervention :

- Promotion des projets associatifs entre artisans : 40 Pôles de solidarité économique mobilisant 870 artisans et formation de 62 artisans à gestion de projet associatif;
- Amélioration des moyens de productions : 31 groupements (764 artisans) ont bénéficié de moyens de productions ;
- Opérationnalisation des protocoles d'accords entre les mairies et les collectifs d'artisans;
- Institutionnalisation d'Examens de Fin d'Apprentissage Traditionnel (EFAT) dans 14 communes du Borgou-Alibori;
- Renforcement des collectifs d'artisans au niveau des 14 communes du Borgou-Alibori
- Réalisation d'infrastructures : espace tissage de Djougou et Banikoara, siège de la CNAB à Cotonou, espace de vente des artisans membres de la Coopérative des producteurs d'art traditionnel du musée historique d'Abomey (COPATRA) à Cotonou, centre de poterie de Bakpérou (Parakou), Espace poterie de Tissarou (Kandi).

98. En termes d'impact pour les bénéficiaires :

- La fonction économique des micro-entreprises artisanales s'est affirmée au niveau du développement économique local et les conditions de vie des artisans et artisanes se sont améliorées.
- Les artisans ont vu leurs revenus augmenter et leur rôle social s'affirmer, grâce notamment à une meilleure structuration des Organisations Professionnelles d'Artisans (OPA).
- Les artisans ont appris à gérer leurs activités dans une logique d'entrepreneuriat et ont bénéficié de formations techniques continues qui ont conduit à une amélioration de la qualité et de l'offre de la production artisanale. Cela a permis aux plus entreprenants d'élargir leur clientèle et d'accéder à de nouveaux marchés. Une attention particulière a été apportée aux métiers féminins.

99. Pour obtenir ces résultats la DDC a investi CHF 5 781 078 sur la période 2007-2011 (ASPAP 725 632, ASAA 4 855 446 et PASDER 200 000). Elle a prévu 4 980 000 CHF dans le budget 2012 qui inclut le démarrage des nouveaux programmes (AP-OSPF 600 000, DIEM 600 000, ESTB 800 000 et PAFPA 300 000). Ce qui donne un total de 61 825 287 CHF pour les résultats en fin de SC 2006-2012 (voir Annexe 4 pour le détail).

3.3 LEÇONS

100. Les principales leçons retenues à travers les échanges avec les partenaires et sur la base des conclusions des études et évaluations se présentent comme suit :

- Les OSP paysannes et artisanales sont devenues des structures incontournables dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. En effet la Plateforme Nationale des Organisations Professionnelles et de producteurs Agricoles du Bénin (PNOPPA) avec laquelle la DDC vient de démarrer la collaboration n'était pas initialement impliquée dans la table ronde ayant conduit à l'élaboration du Plan Stratégique de Relance Agricole (PSRSA) qui a occulté le rôle important des exploitations agricoles. Suite à sa pression, ce plan a été relu en faveur de ces exploitations familiales après 5 ans de pourparlers et a été adopté en 2011.
- Les autres défis à l'agenda de la PNOPPA sont la dotation du Bénin d'une loi d'orientation agricole, la réduction du phénomène d'accaparement des terres, l'élaboration de la carte d'identité rurale (statistiques des OP), la cohérence entre les politiques nationales et celle de l'UEMOA et de la CEDEAO, la lutte contre l'introduction des OGM, l'adaptation aux changements climatiques, la lutte contre le monopole de la fourniture des intrants, la sécurisation du marché national, la prise en compte de l'approche genre.
- Dans le domaine de l'élevage, l'ANOPER a fait preuve de sa maturité dans la défense des intérêts de ses membres à travers l'organisation des marchés à bétail autogérés, l'entente avec les communes pour le partage équitable des taxes prélevées sur ces marchés, la gestion des conflits, la formation de leurs enfants dans les écoles vétérinaires, la création des écoles et des centres d'alphabétisation au niveau des campements peuhls et l'implication des UCOPER dans la promotion des mutuelles.
- La représentation des artisans au Conseil national du travail, à la plateforme de la société civile au Bénin, au Conseil économique et social, au Conseil d'administration du PADME etc. constitue pour les collectifs, des atouts pour défendre les intérêts des membres;
- L'étude SPADEL est un instrument précieux pour accompagner les prochains conseils communaux de la zone et leurs populations dans leurs dynamiques de planification et de construction de l'économie locale. En effet les études SPADEL réalisées dans le Borgou ont permis d'identifier les principales filières agro-pastorales structurantes par commune, ce qui permet entre autres d'identifier des espaces de dialogue et de développement partagés et de définir des intercommunalités autour des filières.
- Le monopole dans la fourniture des intrants entraîne leur cherté d'où leur faible accessibilité aux producteurs/trices. De la discussion avec la PNOPPA, l'URP et le LARES, les intrants agricoles notamment les engrais et les herbicides coûtent plus cher au Bénin

comparativement aux autres pays de la sous- région pour le même type de produits et le même type d'emballage. A titre d'exemple, l'engrais NPK coûte 19000 F au Bénin contre 6000F au Nigéria, quant à l'herbicide il est venu à 5000F au Bénin contre 2500F au Ghana. Par ailleurs, ces produits ne sont pas disponibles au moment opportun.

- Le bilan de la stratégie dans ce champ a montré que l'approche de développement par le rêve initiée en 2007, même si elle est pertinente n'est pas efficace. L'approche individuelle du programme a touché peu de personnes et l'effet de percolation attendu s'est peu réalisé. De même, la démarche du Conseil à l'exploitation familiale telle que menée, a les mêmes insuffisances. Il faut donc évoluer de la démarche individuelle à une démarche d'acteurs, en mettant les organisations socioprofessionnelles agricoles et artisanes au centre de la réflexion, de la décision et de la mise en œuvre des actions. Pour ce faire, les OSP deviennent les leviers pour atteindre un grand nombre d'acteurs. Le choix de cette démarche pose la question des réelles capacités de ces OSP à porter les programmes du champ.
- La promotion des filières porteuses fait obligation d'utiliser une approche multi-acteur. Par conséquent l'approche par filière identifiée mérite d'être affinée afin de faire les liens entre les différentes catégories d'acteurs, mais aussi et surtout entre la production et le marché. Comment sera abordée la mise en lien des acteurs, la mise en marché de la production agricole ? Quelles opportunités d'échanges pourra-t-on saisir dans la sous-région ?
- Au regard des problèmes environnementaux du département (coupes anarchiques de bois y compris le karité dont les fruits servent à la fabrication du beurre, source de revenus des femmes, désertification et savanisation en progression dans le Borgou et l'Alibori, inondations, sécheresses, dates de semis aléatoires à cause du changement climatique , l'on ne peut négliger cette dimension dans la promotion du DER
- Les femmes rurales très impliquées dans la transformation agro-alimentaire jouent un rôle important dans la sécurité alimentaire et l'économie locale/nationale
- L'appui au secteur de l'artisanat n'a pas contribué de façon significative au développement du secteur rural. Les interventions de la BAA et du FODEFCA ont été beaucoup plus centrées sur le développement des corps de métiers tels que la couture, la coiffure, la mécanique, le tissage, la poterie, la construction métallique, la teinture, l'électricité etc. quelques actions ont porté sur la transformation du karité. L'un des défis à relever est de mettre effectivement l'artisanat au service du développement agricole (par exemple dans la transformation des produits agricoles, la mise à disposition d'équipements et d'outils agricoles améliorés.)
- Malgré les formations en genre, on note des capacités insuffisantes à tous les niveaux (équipes BuCo, Partenaires) pour opérationnaliser le mainstreaming du genre. Cette situation limite l'utilisation des standards minimaux et le check- liste genre convenus au sein du groupe de travail genre de la DAO.

3.4 RECOMMANDATIONS

101. Sur la base de défis identifiés à travers une analyse SWOT du domaine DER et des leçons ci-dessus tirées et celles retenues dans l'axe transversal genre les recommandations d'amélioration suivantes sont proposées :

- Renforcer le dialogue social par la prise en compte des questions rurales et sexospécifiques dans les cadres de références politiques tant au plan national que local. A titre d'exemple la problématique du foncier en général et de l'accès des femmes aux terres particulier, de même que leur représentation dans les instances de décisions des OP faïtières pourraient faire l'objet de plus d'attention.
- Soutenir les OSP dans leurs plaidoyers pour défendre leurs intérêts (par exemple l'amélioration de la fourniture d'intrants, la dotation du Bénin d'une loi d'orientation agricole, le phénomène d'accaparement des terres, la carte d'identité rurale (statistiques des OP), la cohérence entre les politiques nationales et celle de l'UEMOA et de la CEDEAO,

la lutte contre l'introduction des OGM, l'adaptation aux changements climatiques, la sécurisation du marché national etc.

- Développer une synergie avec tous acteurs dans l'approche filière et renforcer le partenariat public/privé. Quelques partenaires techniques et financiers accompagnent le développement du secteur agricole dans le département (PADER : Projet d'appui au Développement Rural ; PSAIA : Projet de sécurité Alimentaire par l'Intensification Agricole ; PADA : Projet d'Appui à la Diversification Agricole ; PAFILAV : Projet d'appui aux filières lait et Viande ; PA3D : Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement économique local ; SNV, PICARDIE etc). La Coopération suisse gagnerait à approcher ces partenaires en vue de mutualiser les compétences et les moyens pour opérationnaliser l'approche multi-acteurs dans l'appui aux filières porteuses en fonction de leurs centres d'intérêt.
- Soutenir les OSP à saisir les opportunités offertes par les marchés sous- régionaux en facilitant des échanges économiques avec les pays limitrophes (Niger, Nigéria) pour une meilleure valorisation des produits agro-sylvo-pastoraux.
- Combiner les approches CEF et renforcement des capacités des OSP
- Poursuivre l'autonomisation des femmes et leur contrôle sur les ressources/ bénéfices,
- Faciliter des partenariats locaux et intercommunaux autour des objectifs stratégiques de développement
- Promouvoir un artisanat au service du développement agricole en ce qui concerne les équipements aratoires, de transformation, de séchage et de conservation des produits agricoles
- Réaliser des études SPADEL dans l'Alibori pour permettre aux communes d'intervention de tenir compte des aspects économiques du développement local et à la Coopération suisse de disposer de données et d'informations justes et utiles pour renforcer la contribution à l'effort de développement économique dans le département.
- Assurer une réelle synergie/complémentarité entre les 5 programmes DER et le et le Programme Eau et Agriculture à travers un choix judicieux des partenaires et des communes d'intervention (sur la base des espaces de développement partagés, de la valeur ajoutée et des avantages comparatifs etc.)
- Coupler la satisfaction des besoins pratiques avec les intérêts stratégiques des femmes pour être à même de produire des résultats en termes de changement social. Le programme a fait des efforts pour améliorer l'accès des femmes aux équipements, aux facteurs de production et aux revenus. Au-delà de l'accès aux ressources et bénéfices, les questions d'inégalités de genre sont des questions de pouvoirs et de contrôle au niveau individuel, du ménage, de la communauté, au sein des OSP etc. C'est pourquoi le programme gagnerait à aborder les questions de contrôle et de la division du travail entre les hommes et les femmes (pour éviter de reproduire des stéréotypes). Pour ce que concerne la participation des femmes aux instances de décisions, il faudra voir au-delà de représentation physique en renforçant les capacités de chaque acteur à influencer les décisions.
- Déterminer des objectifs clairs en matière de réduction des inégalités de genre lors de la préparation du programme, identifier des indicateurs permettant de suivre les programmes et leurs effets sur les femmes et les hommes, les comparer et évaluer les résultats en termes de changement social
- Contribuer à minimiser les risques d'accaparement de terres (sécuriser les terres pour les petits producteurs) Accaparement des terres par des hommes politiques et des multinationales. Des investisseurs privés étrangers passent par des individus ou même par l'Etat pour acquérir de grandes superficies de terres (Kora Abdoulaye 2010). A titre d'exemple 12300 ha sont déjà acquis à Tchaourou dont 3000 pour la production du Jatropha). La SNV, la PNOPPA, la ROPPA et d'autres structures s'impliquent dans une recherche action sur ce phénomène dans quelques communes. La Coopération suisse gagnerait à s'impliquer dans cette recherche action au profit de ses communes d'intervention. Cela permettrait de mesurer l'ampleur du problème et de soutenir au be-

soin des groupes de pressions pour une gestion plus équitable des terres car l'accaparement de terres constitue une menace pour la promotion des exploitations familiales paysannes

- Renforcer le potentiel d'irrigation des producteurs en général et des femmes en particulier
- Promouvoir des études et recherche action sur les changements climatiques en lien avec l'agriculture et sur la problématique de genre et foncier
- Mettre en place un mécanisme systémique de suivi-évaluation sensible au genre et le rendre opérationnel

102. Les 5 programmes du domaine DER s'articulent autour des réalités du monde rurales et sont étroitement alignés sur les stratégies et politiques nationales, régionales et de la DAO. Cela augure de la contribution réelle du domaine DER à la réduction de la pauvreté. Les grands défis à relever consistent à :

- Assurer une réelle synergie/complémentarité entre les 5 programmes DER et le Programme Eau et Agriculture en valorisant les espaces de développement partagés et les avantages comparatifs des communes du Borgou et de l'Alibori. Pour ce faire, une étude ECOLOG de l'Alibori s'avère nécessaire.
- Développer une synergie avec tous acteurs dans l'approche filière et renforcer le partenariat public/privé. A cet effet, la collaboration avec certains partenaires techniques et financiers qui accompagnent le développement du secteur agricole dans le département (PADER : Projet d'appui au Développement Rural ; PSAIA : Projet de sécurité Alimentaire par l'Intensification Agricole ; PADA : Projet d'Appui à la Diversification Agricole ; PAFILAV : Projet d'appui aux filières lait et Viande ; PA3D : Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement économique local ; SNV, PICARDIE etc) s'avère utile.. La Coopération suisse gagnerait à approcher ces partenaires en vue de mutualiser les compétences et les moyens pour opérationnaliser l'approche multi-acteurs dans l'appui aux filières porteuses en fonction de leurs centres d'intérêt.
- Afin de mieux institutionnaliser la dimension genre dans le domaine, il est souhaitable de coupler la satisfaction des besoins pratiques avec les intérêts stratégiques des femmes pour être à même de produire des résultats en termes de changement social. Le programme a fait des efforts pour améliorer l'accès des femmes aux équipements, aux facteurs de production et aux revenus. Au-delà de l'accès aux ressources et bénéfiques, les questions d'inégalités de genre sont des questions de pouvoirs et de contrôle au niveau individuel, du ménage, de la communauté, au sein des OSP etc. C'est pourquoi le programme gagnerait à aborder les questions de contrôle et de la division du travail entre les hommes et les femmes (pour éviter de reproduire des stéréotypes).
- Pour ce que concerne la participation des femmes aux instances de décisions, il faudra voir au-delà de représentation physique en renforçant les capacités de chaque acteur à influencer les décisions.
- Le suivi-évaluation mérite d'être renforcé à travers la mise en place d'un mécanisme systémique de suivi-évaluation sensible au genre et opérationnel. Pour ce faire l'état des lieux des écarts hommes-femmes doit être approfondi avec des données quantitatives désagrégées par sexe.
- Par ailleurs l'utilisation des standards minimaux et de la check-list genre doit être renforcé et plus explicite. Par exemple, au lieu de remplir le tableau par des croix, il faudra dire explicitement les changements envisagés à travers les programmes.

4 EDUCATION

103. Les résultats du domaine Education concernent les programmes d'appui à la scolarisation des filles (RECADEL devenu ASPEF), l'éducation des enfants exclus ou déscolarisés (PAEFE) et l'Alphabétisation (ASAEA). Ils sont tirés du bilan des 30 ans de la coopération, des évaluations des programmes et des entretiens réalisés avec les parties prenantes.

4.1 CONTEXTE

104. Le Bénin a fait de l'éducation l'un des objectifs prioritaires pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Ainsi, le Gouvernement s'est engagé à : i) améliorer l'offre d'éducation au niveau de l'enseignement maternel ; ii) améliorer le taux de rétention des élèves surtout les filles dans les enseignements primaire et secondaire ; iii) assurer un meilleur soutien à l'enseignement supérieur et iv) lutter contre la pandémie du SIDA en milieu scolaire. Par ailleurs Le sous-secteur de l'alphabétisation et l'éducation des adultes constitue une priorité pour l'Etat béninois qui a affiché ces dernières années une volonté politique pour le promouvoir. Ces deux options qui sont conformes aux grandes orientations contenues dans le document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP), la Déclaration de Politique Nationale de l'Alphabétisation (DEPOLINA) et le Plan Décennal du Développement du Secteur de L'Education (PDDSE) entrent dans le cadre des efforts du pays pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

105. La Coopération Suisse au Bénin partage ces mêmes objectifs et appuie le système éducatif béninois pour leur réalisation. C'est dans ce cadre que depuis l'an 2000, elle fait exécuter dans le département du Borgou le Programme « Appui Suisse à la Promotion de l'Education des Filles, ASPEF. » Précédemment dénommé Programme de Renforcement et d'équilibrage des Capacités Nationales pour le Développement Local RECADEL, le programme s'exécute dans cinq communes du Borgou.

4.1.1 2006-2012

106. Cette période est caractérisée par l'adoption de la Politique Nationale de Promotion du genre (PNPG, 2008) qui s'inscrit harmonieusement dans la Politique Nationale de développement économique, politique, social et culturel du Bénin, la Politique Nationale de l'Education et de la Formation des filles adoptée le 11 Avril 2007, l'élaboration de la SCRП 2007-2009 qui vise entre autres la facilitation de l'accès des femmes, surtout les pauvres, à la micro-finance, l'alphabétisation en français fonctionnel et la formation en gestion comme mesure d'accompagnement du micro-crédit.

107. Depuis 2006, le Bénin a consenti d'énormes efforts financiers et matériels pour améliorer les conditions d'accès à l'éducation de base pour tous. Au nombre de ces efforts, la gratuité des frais de scolarisation à l'enseignement maternel et à l'enseignement primaire occupe une position stratégique. La parité entre filles et garçons a elle aussi connu des progrès spectaculaires. La qualité de la formation, quant-à-elle, n'a pas bénéficié d'une attention suffisante. Par ailleurs, la stratégie du « faire faire » sur laquelle repose la politique nationale de l'alphabétisation a finalement démarré même si sa mise en œuvre n'est pas encore conforme aux normes retenues.

108. Le sous-secteur de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes est en régression avec 67 % d'analphabétisme au plan national et 78 % chez les femmes. (MERV, 2012).

109. On constate un manque de volonté politique de la prise en compte du problème de l'analphabétisme. Presque la totalité du budget de l'éducation est consacré au secteur formel, tandis que les investissements pour l'éducation non formelle, où se trouve l'alphabétisation des adultes, restent insignifiants avec moins d'1% du budget total de l'éducation. Cette situation se traduit par un manque de ressources affectées au sous-secteur de l'Alphabétisation et par une faible représentation de cette dernière dans les cadres de concertation et d'orientation des politiques éducatives.

4.1.2 2013-2016

110. La Coopération suisse est reconnue comme leader dans l'éducation non formelle. Sa stratégie 2008-2012 a inscrit l'éducation comme champ d'activités prioritaire (ASAEA, 2010)

111. Le programme couvre actuellement les 14 communes du Borgou/Alibori et travaille dans quatre langues nationales (baatonu, fulfuldé, boo et yoruba). L'ouverture de la post-alphabétisation a permis d'introduire l'apprentissage du français et de trois formations pro-

fessionnelles (l'apiculture, la fabrication du savon, la fabrication du pain). Ceux qui savent lire, écrire et manipuler les chiffres peuvent désormais comprendre et mieux maîtriser leur environnement local. Ils sont moins facilement abusés et contribuent à l'élévation de la richesse individuelle et collective (75% des apprenant-e-s améliorent leurs conditions de vie grâce à l'alphabétisation). L'ancrage de l'alphabétisation au niveau des communes a aussi permis une meilleure implication des élus dans la réflexion des politiques éducatives et la création d'un environnement lettré (traduction des textes administratifs en langues, journal publié par l'ADECOB en 3 langues nationales et en français). Un travail pour harmoniser les méthodes et matériel didactiques d'alphabétisation est en cours. De même, une expérience d'éducation alternative est lancée dans le département du Borgou et rencontre une large adhésion auprès des acteurs locaux et étatiques.

112. Le programme d'appui à l'éducation des filles (RECADEL devenu ASPEF), a contribué de manière notable à la réduction des inégalités filles/garçons dans l'accès et le maintien à l'école, tant aux niveaux primaire, secondaire qu'universitaire. Au total, 1444 bénéficiaires du secondaire ont été touchés, 13800 au primaire et 1500 au préscolaire soit plus de 8% des filles du département en âge de scolarité. 22 nouveaux centres préscolaires ont été créés portant le total de ces centres à 29. En outre, l'évaluation externe 2011 commanditée par la DDC montre la réduction du nombre de grossesses précoces et une réduction de la déperdition scolaire des filles bénéficiaires du soutien. En dix ans de mise en œuvre du programme au secondaire, 329 allocataires ont été prises en charge, avec un taux d'achèvement moyen de 55% contre 40% pour les étudiantes universitaires qui ne bénéficient pas de soutien. Entre 2008 et 2010, le programme a contribué de manière importante à l'augmentation du nombre des cadres féminins dans les communes passant de 16% en 2008 à 60 % en 2010. L'introduction de l'approche intégrée du continuum scolaire dans la mise en œuvre du programme d'appui à l'éducation des filles a conduit à une implication soutenue et bénévole des communautés de base pour l'éducation des filles.

113. La prise de conscience de l'importance de l'école par les parents et autres acteurs du monde de l'école s'est nettement améliorée dans le Borgou/Alibori, comme l'ONG World Education en a fait le constat dans son rapport en se référant au travail soutenu par la DDC. Cette prise de conscience a également impulsé un mouvement associatif féminin très actif et efficace. Les Comités villageois d'éducation et les associations des mères d'élèves font aujourd'hui partie du paysage éducatif dans toutes les communes où la coopération suisse intervient.

114. La Coopération suisse, au niveau des conditions-cadres a contribué à la mise en place d'un cadre institutionnel pour la création de passerelles entre les systèmes d'éducation formels et non formels, offrant un cadre favorable pour le développement du PAEFE.

115. Le Programme d'Appui à l'Education et à la Formation des Enfants exclus du système scolaire destiné à accompagner les Gouvernement béninois dans la mise en œuvre des offres d'éducation et de formation pour les enfants exclus du système éducatif formel à partir des visions, compétences, ressources et expériences des acteurs du milieu a démarré en Juin 2011.

4.2 RÉSULTATS

116. Les résultats du domaine Education concernent les programmes d'appui à la scolarisation des filles (RECADEL devenu ASPEF), l'éducation des enfants exclus ou déscolarisés (PAEFE) et l'Alphabétisation (ASAEA). Ils sont tirés du bilan des 30 ans de la coopération, des évaluations des programmes et des entretiens réalisés avec les parties prenantes. Ces résultats se présentent comme suit :

4.2.1 Ecole alternative

- L'introduction des langues maternelles dans le système éducatif

- Les réalités du milieu sont prises en compte et le lien est fait entre la théorie et la pratique
- Les populations apprécient beaucoup cette initiative qui facilite le lien entre l'école et l'environnement

4.2.2 Education des filles

117. La Coopération Suisse a contribué :

- Au niveau du préscolaire :
 - A la promotion du mode communautaire d'école maternelle avec un appui aux communautés pour la création de 23 nouveaux centres préscolaires ;
 - Un réseau de préscolarisation densifié avec un effectif d'enfants scolarisés multiplié par 6.5 entre 2008 et 2010 dans la zone passant de 231 à 1521 écoliers ;
- Au niveau secondaire et primaire
 - A l'accroissement des inscriptions des filles et la diminution des écarts entre filles et garçons dans l'ensemble des 54 communautés ciblées ;
 - Au fait que les élèves filles comme les garçons se posent en véritables défenseuses de leurs propres intérêts tant auprès des enseignants, de leurs camarades que de leurs parents.
 - Des filles vulnérables ont repris confiance en elles-mêmes tout en construisant un leadership qui a permis de leur conférer fierté et dignité ;
 - 1500 élèves filles vulnérables du secondaire et 1800 du primaire ont été accompagnées ;
 - Le taux de promotion des filles est passé de 54% à 74 % au primaire; de 34% à 44% au BEPC, de 27% à 37% au BAC
 - A la réduction relative des cas de grossesse (33% en 2008 contre 18% en 2010) et de violences faites aux filles au sein de la communauté et à l'école des villages ciblés
 - Des communautés qui ont acquis plus de savoir-faire en actions civiques pour la promotion de l'éducation des filles ;
 - Les Conseils Communaux et Villageois d'Education sont fonctionnels
 - La performance scolaire des allocataires (élèves et étudiantes) est meilleure et permet la réduction des écarts entre les garçons et les filles à la sortie des cycles de formations scolaire et universitaire ;
- Au niveau universitaire
 - 330 étudiantes issues de familles rurales pauvres ont été accompagnées avec 230 qui ont achevé leur formation.
 - Les allocataires du niveau universitaire en fin de formation ont acquis des compétences et une expérience professionnelle pour accompagner le développement des communes
 - 130 allocataires ont pu s'insérer dans le tissu professionnel avec une contribution à l'accroissement de l'effectif des cadres supérieurs des communes du Borgou entre 2008 et 2010 (2.83% à 6.25%) avec une présence féminine qui est passée de 16% à 60 %.

4.2.3 Alphabétisation

- au niveau national
 - Une approche pédagogique standardisée est disponible et l'ensemble des PTF s'en inspirent pour mettre en œuvre leur programme : pédagogie du texte et nouvelle méthode
 - Introduction du faire- faire
 - Formation de plusieurs centaines de formateurs ;
- Au niveau local, la Coopération suisse a contribué :

- A la mise en place de plus de 400 centres d’alphabétisation fonctionnels en 2011, pour environ 20 000 bénéficiaires dont 7 500 femmes (39%);
- Au renforcement de compétences des opérateurs techniques par des formations continues. Ils ont atteint le niveau de professionnalisme nécessaire au maintien de leurs acquis;
- A la mise en place d’un réseau (RENOPAL) des opérateurs en alphabétisation et du CRADENF
- A la responsabilisation de plusieurs anciens alphabétisés dans les cours d’alphabétisation.
- L’ONG Derana a été fondée par des villageois alphabétisés par les premiers programmes d’alphabétisation de la Coopération suisse ;
- A la réalisation de matériel didactique (alphabétisation et post-alphabétisation) en baatonu, fulfudé, boo et nago ;
- A la prise en compte des langues nationales par l’administration : 5 communes sur les 7 communes ordinaires du département du Borgou traduisent et publient systématiquement en baatonu, fulfudé et boo les PV de délibération de leurs sessions.
- A la prise en compte de l’alphabétisation dans les Plans de développement communaux (PDC) de 2ème génération ;
- En termes d’impact sur les bénéficiaires : Ceux qui savent lire, écrire et manipuler les chiffres peuvent désormais se mouvoir plus aisément et avec profit en dehors du monde qui leur est familier (lire l’heure, lire les panneaux indicatifs) et sont moins facilement abusés. Ils s’expriment avec plus de cohérence.
- L’alphabétisation participe à une plus grande capacité de compréhension et d’explication des problèmes de leur milieu qui concoure à la promotion du bien-être communautaire. Elle contribue à la compréhension des institutions publiques (le statut des communes, leur nombre et le devoir des élus locaux sont connus par les apprenants). Elle contribue à l’élévation de la richesse individuelle et collective (à travers le respect des paquets technologiques). Finalement, elle a des retombées positives sur les relations au sein des familles, tendant notamment à améliorer les chances éducatives des enfants (plus grande prédisposition à envoyer les enfants à l’école et meilleur suivi de ceux-ci)
- Les femmes alphabétisées observées ont acquis une plus grande assurance dans leurs activités commerciales et s’expriment mieux en public (ce dernier résultat étant la résultante des appuis de plusieurs programmes dont ASGOL, ASPAP, ASPEF et ASCOM).

118. Ces résultats ont été obtenus avec un investissement de 12 346 515 CHF sur la période de la SC 2006-2012 ((ASAEA 7 194 701, ASPEF 2 586 826, PAEFE 2 379 988 et Education populations mobiles Burkina-Bénin 185 000).

4.3 LEÇONS

4.3.1 Les principales leçons

119. Les principales leçons retenues à travers les échanges avec les partenaires, les opérateurs techniques et les personnes ressources lors de mission de la revue d’une part et celles tirées des rapports des études et évaluations et du bilan des 30 ans de la Coopération suisse se présentent comme suit :

- L’école alternative constitue une passerelle judicieuse pour faire bénéficier les exclus du système scolaire et leur permettre de rattraper la scolarité et finir en un temps record (4 ans au lieu de 6)
- La combinaison de la langue nationale et du français est un facteur de réussite de l’école alternative
- Le Faire-faire a contribué à l’émergence des opérateurs économiques capables de conduire des cours d’alphabétisation
- Le manque d’environnement lettré propice aux langues locales constitue un blocage à la promotion et à la valorisation de l’Alphabétisation

- Fort heureusement, il existe des opportunités à saisir pour redresser le sous-secteur de l’alphabétisation. Il s’agit de la disponibilité des PTF à apporter leur contribution au sous-secteur, de l’existence d’organisations de la société civile, d’opérateurs et d’experts engagés à faire de l’alphabétisation un pilier de développement face à une forte demande des populations, du fonds FAST-TRACK
- L’approche systémique de l’ASPEF est pertinente mais ne couvre pas une aire suffisante pour avoir un impact significatif sur les politiques éducatives. Il faut davantage de communication, de plaidoyer et d’alliances. (Rapport évaluation ASPEF)

4.3.2 Question stratégique par rapport à l’alphabétisation

120. Suite au constat que la part de la coopération suisse dans le financement des programmes d’alphabétisation est prépondérante et qu’on ne constate aucune volonté politique du gouvernement béninois de s’engager dans le secteur (très peu d’allocation de ressources budgétaires), Le sous-secteur de l’Alphabétisation a été régulièrement transféré d’un ministère à un autre¹.

121. le BuCo se demande si la coopération suisse doit continuer à porter seule et à bout de bras les programmes d’alphabétisation quitte à se substituer au gouvernement béninois.

122. Les échanges autour de cette question avec les partenaires pendant la revue ont amené aux constats suivants :

- L’alphabétisation répond à réel besoin largement exprimé et constitue un support important à tous les domaines d’intervention de la Coopération suisse. (voir ci-dessus)
- L’Etat a affiché sa volonté politique en faisant du sous-secteur un secteur, c’est-à-dire un département ministériel entre 2007 - 2008 à travers le Ministère de l’Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales mais présentement, l’alphabétisation a été de nouveau reléguée au rang de sous-secteur et intégré au sein du Ministère de la Culture et de l’artisanat. Les différents partenaires et personnes ressources partagent la même analyse et parlent de « vagabondage » du sous-secteur.
- Cependant l’alphabétisation telle qu’elle est pratiquée actuellement semble être enfermée dans un monde d’initiés. En effet l’utilisation des langues locales à travers les écrits semble confinée au niveau des apprenant(e)s/néo-alphabètes et des alphabétiseurs.

123. Nous constatons que du fait que dans la transcription des langues locales, on retrouve des caractères spécifiques, non disponibles sur les claviers des téléphones portables et des ordinateurs, l’utilisation des langues locales dans les correspondances, e-mails, SMS etc. est impossible).

124. L’utilisation de caractères spécifiques est faisable pour des langues de large utilisation comme le Chinois, le Hindou ou le Yorouba, ou pour des langues de pays riches comme l’Etat Hébreu. Pour des langues comme le Baatonou ou le Fon l’utilisation de caractères non-courants les condamne à une utilisation manuscrite et dans un cercle très restreint de production de publications (journal, livrets, etc.).

125. Le décloisonnement de l’alphabétisation passe par l’adoption d’une transcription qui n’utilise que des caractères disponibles sur les téléphones portables courants au Bénin.

126. La prise de conscience générale de la crise de l’alphabétisation offre à la Coopération suisse, principal bailleur, l’opportunité d’initier la réflexion à cet effet tant entre partenaires soutenant l’alphabétisation qu’avec l’Etat et au niveau sous-régional².

¹ Au cours de la période 2006 à 2010, trois ministres ont eu la tutelle du sous-secteur et donc du programme ASAEA. (Evaluation Kpachavi)

² Toutes les transcriptions des langues africaines dans l’espace francophone ont un minimum de deux, souvent quatre, caractères non-courants.

4.4 RECOMMANDATIONS

127. Les principales recommandations faites en tenant compte de la prise en compte de la dimension genre dans les programmes sont les suivantes :

- Collaborer plus étroitement avec le Conseil National de l'Education et le Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire pour faire connaître les acquis du programme et soulever les préoccupations relatives au faible intérêt accordé à l'alphabétisation. Le Conseil National de l'Education étant rattaché directement au chef de l'Etat et ayant pour attribution de veiller au respect des grandes orientations éducatives et à la mise en œuvre de la loi d'orientation de l'Education Nationale pourrait alors plaider pour un meilleur positionnement du sous-secteur et son financement subséquent.
- Soutenir le RENOPAL et le CRADENF et d'autres OSC en qualité de groupes de pression ou de plaidoyer pour l'arrimage de l'alphabétisation sur le secteur de l'éducation et la hausse des allocations accordés au sous-secteur
- Renforcer les curricula de formation en genre tant au niveau de l'alphabétisation que de l'éducation des filles et de l'école alternative.
- Faire un outil de communication avec l'environnement, qui permet de s'ouvrir au monde, de disposer des compétences multiples, transversales, pour la vie et sans frontières?
- Soutenir l'introduction des langues nationales au primaire à l'exemple du Burkina-Faso
- Valoriser le genre à travers la post-alpha en soutenant la traduction, la synthèse des textes juridiques favorables au genre élaborés ou adoptés par le Bénin l'élaboration et leur vulgarisation
- Créer un environnement lettré favorable pour soutenir l'alphabétisation
- Tenir compte des compétences techniques les plus sollicitées par les communes (planificateurs, communicateurs, spécialistes en mobilisation de ressources locales, agents en santé, éducation, et génie civil et des domaines prioritaires de développement (agronomie et environnement) pour Orienter les allocataires du programme ASPEF ; ce qui leur offrira de véritables opportunités d'évolution socioprofessionnelle
- Déterminer des objectifs clairs en matière de réduction des inégalités de genre lors de la préparation du programme, identifier des indicateurs permettant de suivre les programmes et leurs effets sur les femmes et les hommes, les comparer et évaluer les résultats en termes de changement social
- Mettre en place un mécanisme systémique de suivi-évaluation sensible au genre et le rendre opérationnel.
- Utiliser le poids et la légitimité de la Coopération suisse pour engager le débat sur le décroisement par l'adoption de caractères courants pour rendre l'alphabétisation plus utile pour les alphabétisé-e-s et plus attrayant pour ceux et celles qui ne le sont pas encore (dont les jeunes scolarisés et le diaspora par exemple)

5 GENRE (NATALITÉ)

5.1 CONTEXTE

128. La question de l'équité et de l'égalité homme/femme est une préoccupation politique au Bénin depuis plus de trois décennies. Pour marquer son engagement, le Bénin a adopté et ratifié de nombreuses conventions internationales et régionales y afférentes.

129. La vision de la promotion du genre au Bénin est stipulée comme suit : « A l'horizon 2025, le Bénin est un pays où l'égalité et l'équité favorisent la participation des hommes et des femmes aux prises de décisions, l'accès et le contrôle des ressources productives en vue d'un développement humain durable » (PNPG, 2008).

130. Dans la même lancée, la DDC reconnaît que la promotion de l'égalité entre hommes et femmes constitue une clef pour réduire la pauvreté et instaurer un développement durable.

131. Pour la DDC, corriger les inégalités structurelles et les rapports déséquilibrés entre différents groupes sociaux est non seulement un objectif de développement mais aussi une condition préalable au développement.

132. Parmi les pistes pour intégrer les relations hommes-femmes, on distingue le dialogue entre collaborateurs et partenaires de terrain, la détermination d'objectifs clairs en matière de réduction des inégalités lors de la préparation du programme, l'identification d'indicateurs permettant de suivre le programme et ses effets sur les femmes et les hommes, de les comparer et d'évaluer les résultats en termes de changement social, l'élaboration d'un cadre stratégique fixant les objectifs, la démarche, les rôles, la collaboration avec des partenaires soucieux des relations hommes-femmes et compétents en la matière, les mesures visant à instaurer l'égalité des chances.

133. En 2002, une démarche stratégique de la Coopération suisse au Bénin s'inspirant de la politique Genre de la DDC, du contexte béninois et des besoins exprimés par les partenaires au niveau local a été élaborée. Elle met l'accent sur la transversalité de l'approche genre et la mise en œuvre d'actions spécifiques pour réduire les inégalités hommes-femmes observées.

5.1.1 2006-2012

134. Cette période est caractérisée par l'adoption de la Politique Nationale de Promotion du genre (PNPG, 2008) qui s'inscrit harmonieusement dans la Politique Nationale de développement économique, politique, social et culturel du Bénin et de la loi n°2006-19 du 05 septembre 2006 portant répression du harcèlement sexuel et protection des victimes en République du Bénin.

135. Cependant les violences faites aux femmes selon les pratiques coutumières et traditionnelles (mutilations génitales féminines, mariage forcé, lévirat, cicatrice de punition etc.) Les départements de l'Alibori et du Borgou sont les plus affectés avec respectivement des taux de 66,3% et 51,8% (Les violences faites aux femmes au Bénin, rapport d'étude, Juin 2010)

136. Le taux élevé de croissance de la population (3,25% au plan national et 4,35% dans le Borgou) n'est pas en adéquation avec la croissance économique et par conséquent inhibe les efforts faits par le gouvernement et les partenaires dans tous les secteurs de développement tels que l'agriculture, l'éducation, la santé etc.

137. Les efforts pour l'application de l'approche genre comme axe transversal dans le programme du BuCo se sont poursuivis. La stratégie genre a été relue et des indicateurs de suivi qui montrent la disparité homme femme ont été identifiés. Les résultats qualitatifs sur le renforcement des capacités des femmes et la réduction des inégalités femmes/hommes ont été capitalisés et diffusés. Les actions menées pour l'amélioration de la participation des femmes aux instances de décision ont porté des fruits. Ainsi, le nombre de femmes élues conseillères dans les départements du Borgou/Alibori et des Collines est passé de 02 sur 63 femmes élues globalement au Bénin en 2002 à 20 sur 66 femmes élues après les élections locales et communales de 2008. (Bilan, 2012)

138. Le dialogue politique conjoint avec les autres partenaires techniques et financiers a permis des avancées notables dans l'application de l'approche genre dans les politiques et stratégies nationales. Le gouvernement a adopté en 2008 la politique nationale de promotion du genre et son plan d'action. Les défis ont été ciblés et le cadre institutionnel de mise en œuvre, de coordination et de suivi/évaluation dans les ministères sectoriels est clarifié. L'adoption de plusieurs lois a permis de renforcer l'arsenal juridique de protection des femmes (harcèlement sexuel, violence faite aux femmes, foncier). Toutefois, la mise en œuvre de ces politiques et lois reste encore problématique. Un appui est donné à des acteurs au niveau macro pour renforcer les acquis et travailler sur les défis identifiés (Appuis au Ministère de la famille et de la solidarité nationale, la direction de la famille et de l'enfant,

les organisations nationales de soutien aux femmes pour accéder à des positions de prise de décisions). (Bilan, 2012)

139. La DDC a pris le rôle de chef de file du groupe technique genre et protection sociale en 2012, avec, comme vision, de clarifier les rôles de coordination et de concertation, et d'œuvrer à renforcer le dialogue politique sur des thématiques spécifiques (Bilan, 2012)

5.1.2 2013-2016

140. La situation décrite au point 5.1.1 constitue un socle pour l'opérationnalisation du genre tant au niveau national que dans les départements et communes du Borgou et de l'Alibori. A cela s'ajoutent l'existence d'une stratégie genre de BuCo prônant la transversalité de l'approche genre et la mise en œuvre d'actions spécifiques pour réduire les inégalités, la mise à disposition des chargées de programme des standards minimaux et de check-list genre

141. Au nombre des opportunités à saisir figurent : l'existence de stratégies genre dans plusieurs communes de l'Alibori, les engagements des communes dans les PDC dans la perspective de genre, l'existence de l'Institut National pour la Promotion de la Femme, l'existence du Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age en charge de la promotion du genre etc.

142. Par ailleurs, la PFID, l'UFEC-ABC et d'autres OSC seront utiles au programme en ce qui concerne les plaidoyers pour une meilleure participation des femmes aux instances de décisions notamment dans le cadre des élections communales qui s'annoncent.

5.2 RÉSULTATS

143. Les résultats présentés ici sont circonscrits essentiellement à ceux produits par les interventions menées conjointement avec les autres PTF membres du groupe thématique Genre et Protection Sociale au plan national et stratégique. Les autres résultats relatifs à la prise en compte de genre dans le programme se retrouvent dans les parties relatives aux domaines d'intervention du BuCo Ils se résument comme suit :

- La prise en compte du genre dans les stratégies de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté N°2 et N°3
- La réalisation d'une étude sur le positionnement et le fonctionnement des points focaux/cellules focales genre dans tous les ministères
- La formation des membres des cellules focales genre des ministères sectoriels et de 177 planificateurs communaux en planification genre sensible
- L'appui à 14 ministères sectoriels pour l'élaboration d'un plan d'action genre et des guides d'intégration du genre. bonne coordination du groupe de travail Genre et Protection sociale. 75% des secteurs ont intégré le genre dans leur budget-programme.
- L'élaboration d'un mécanisme unifié de rapportage sur les progrès en matière de réduction des inégalités de genre et pour le suivi des engagements internationaux souscrits par le Bénin
- L'élaboration d'une base de données sur la famille, la femme et l'enfant
- L'installation d'un service d'écoute et de conseil aux femmes ayant subi des violences dans 49 communes et la traduction du texte de loi sur le harcèlement sexuel en 9 langues nationales
- Le lancement du processus d'élaboration et de documentation de l'Indice de Développement et des Inégalités entre les Sexes pour le suivi de la réduction des inégalités entre l'homme et la femme au Bénin
- L'organisation d'ateliers de réflexion avec les cellules focales genre de tous les ministères sectoriels débouchant sur l'établissement de feuilles de route pour chaque ministère

- L'élaboration de la loi sur la répression du harcèlement sexuel et la protection des victimes (2006)
- L'adoption en 2008 d'un document de politique nationale de promotion du genre qui permet de cibler les défis actuels ; de son plan d'action et d'un guide méthodologique sur le genre
- L'élaboration du cadre stratégique à Moyen terme de l'Observatoire de la famille, de la femme et de l'enfant
- L'élaboration et le vote de la loi sur les violences faites aux femmes et aux filles (2011)
- La réalisation de plusieurs études et publications conjointes réalisées
- La mise en place et l'opérationnalisation de la Plateforme pour la participation des femmes dans les instances de décisions (PFID), qui fédère les actions des organisations nationales qui militent pour une plus forte implication des femmes dans la vie publique

144. De l'appréciation de la DANIDA, la coopération suisse a assuré une très bonne coordination du groupe de travail Genre et Protection sociale

145. Au plan opérationnel la Coopération suisse a contribué :

- Au renforcement des capacités sur le concept genre : harmonisation de la compréhension et des outils d'application du concept genre et développement pour au moins un millier de personnes dans les projets et programmes appuyés par la Coopération suisse, dans les Organisations de la société civile et ministères sectoriels
- Au leadership féminin : amélioration de la perception sociale de la participation des femmes aux instances de décisions. Une disposition spécifique appliquée par les partenaires locaux (au moins 1/3 de femmes dans les instances de décision locales) a ouvert la porte aux femmes à de nombreuses instances ;
- A la sensibilité genre perceptible à tous niveaux (communes, communautés et prestataires)¹

5.3 LEÇONS

146. Le Groupe thématique Genre et Protection sociale s'est avéré être un puissant outil de plaidoyer, de mobilisation sociale et d'harmonisation. Mais, la réussite de ce groupe passe par sa bonne gestion et surtout la valorisation de la contribution de tous ses membres. En effet, quelques amertumes ou déceptions ont été notées au niveau de certains membres du groupe thématique genre et protection du fait de la gestion et de l'accaparement égoïste des résultats du groupe par quelques partenaires.

147. L'approche multi-acteur et surtout la mise en place d'un panier commun au sein du Groupe thématique Genre et Protection sociale a facilité la réalisation de plusieurs actions conjointes au plan national. En effet, la mutualisation des efforts des partenaires en termes de compétences et de moyens financier au plan national, a permis d'atteindre collectivement beaucoup de résultats dans le cadre de l'amélioration du cadre juridique du renforcement des capacités des ministères et de la capitalisation etc.

148. Malgré les formations, on note des capacités insuffisantes à tous niveaux (équipes BuCo, Partenaires) pour opérationnaliser le mainstreaming du genre. Cette situation limite l'utilisation des standards minimaux et le check-liste genre mis à disposition par la DAO. En effet, très peu de programmes ont défini des objectifs et résultats genre sensibles clairs en termes de changement social, de même la base de données prévue pour suivre l'évolution des inégalités entre les hommes et les femmes au plan social, économique et politique n'est pas opérationnelle.

149. Assurer un développement durable et équilibré nécessite une adéquation entre la croissance économique et celle de la population. Hors le taux de croissance économique est

¹ Les hommes sont devenus plus réceptifs aux affaires des femmes en participant massivement aux activités organisées par ou pour les femmes (exemple de Journée Internationale de la Femme avec port d'uniforme)

en berne depuis 3 ans (2.6% en 2010 et 3,1 en 2011). Il contraste avec le taux de croissance démographique qui est de 3.25% et une. Ce taux entraîne une urbanisation croissante et impacte fortement la demande sociale (disponibilité et qualité des soins, disponibilité des infrastructures éducatives, etc. (MERV, 2012). Le taux élevé de croissance de la population (4,35% dans le Borgou) n'est pas en adéquation avec la croissance économique et par conséquent inhibe les efforts faits par le gouvernement et les partenaires dans tous les secteurs de développement tels que l'agriculture, l'éducation, la santé etc.

5.4 RECOMMANDATIONS

150. Sur la base des défis identifiés à travers une analyse SWOT et des leçons tirées les recommandations suivantes sont faites :

- Dynamiser le Groupe thématique Genre et protection sociale en mutualisant les efforts des membres pour aborder d'autres thèmes pertinents en vue de la réalisation de l'égalité de genre tant au niveau national que département et communal. Un accent particulier pourrait être accordé à la collaboration avec l'INSAE pour renforcer l'élaboration des statistiques désagrégées par sexe.
- Promouvoir l'approche multi-acteur au sein des départements et communes pour mieux aborder les questions de genre. A l'image du groupe thématique national Genre et Protection Social, les programmes de la Coopération suisse pour développer des alliances stratégiques avec des PTF intervenant au niveau du département ou des communes sur les questions prioritaires de genre en mutualisant les compétences et les moyens financiers.
- Coupler la satisfaction des besoins pratiques des femmes avec leurs intérêts stratégiques (contrôle, division sexuelle du travail) pour être à même de produire des résultats en termes de changement social.
- Faciliter des intercommunalités sur les questions de genre en se basant sur les stratégies genre élaborées par les communes de l'Alibori et les engagements pris dans les PDC au niveau du Borgou
- Promouvoir des recherches actions en genre (par exemple genre et natalité, natalité et croissance économique, genre et foncier, genre et accaparement des terres etc.)
- Développer des actions pour une meilleure conscientisation des hommes et des femmes sur le lien entre la natalité et le développement local en impliquant les leaders d'opinion, les chefs religieux, les communes et la société civile.
- Soutenir des OSC pour conduire des plaidoyers/lobbying en faveur du genre. Il s'agit entre autres de la PFID et de l'UFEC-ABC pour la promotion de la participation politique des femmes.
- Soutenir l'octroi des prix genre aux communes et organisations socio-professionnelles qui ont démontré des résultats pertinents dans la réalisation de l'égalité hommes-femmes ou de l'autonomisation des femmes.
- Poursuivre le renforcement capacités en genre (avec un accent particulier sur le mainstreaming du genre) des équipes de la Coopération suisse et des partenaires (Ministères techniques et points focaux, communes, OSP, opérateurs techniques).
- Amener tous les domaines/ programmes de la Coopération suisse à déterminer des objectifs et des résultats clairs en matière de réduction des inégalités lors de la préparation des programmes, à identifier des indicateurs permettant de suivre leurs effets sur les femmes et les hommes, en termes de changements sociaux.
- Mettre en place un mécanisme systémique de suivi-évaluation sensible au genre et le rendre opérationnel.

151. La stratégie genre du BuCo est d'actualité mais elle a besoin d'être complétée avec des indicateurs désagrégés en genre pour tous les domaines.

152. Le BuCo doit saisir la bonne appréciation que les partenaires ont de la coordination pour dynamiser le Groupe thématique Genre et protection sociale en mutualisant les efforts des membres pour aborder d'autres thèmes pertinents en vue de la réalisation de l'égalité de

genre tant au niveau national que département et communal. Un accent particulier pourrait être accordé à la collaboration avec l'INSAE pour renforcer l'élaboration des statistiques désagrégées par sexe.

153. L'expérience de synergie développée au niveau national mérite d'être expérimentée également au niveau départemental et communal.

154. Pour l'instant les programmes appliquent en majorité la discrimination positive en faveur des femmes en agissant prioritairement sur les besoins pratiques. En dehors du programme ASPEF qui touche les droits des filles dans ses interventions et de l'accent porté sur la participation des femmes aux instances de décisions par les programmes DER et Décentralisation, les programmes n'ont pas réellement prévu des objectifs visant l'équilibre des pouvoirs. Il est donc suggéré aux divers programmes de coupler la satisfaction des besoins pratiques des femmes avec leurs intérêts stratégiques (contrôle, division sexuelle du travail) pour être à même de produire des résultats en termes de transformation des relations de genre.

155. Au regard des effets négatifs de la natalité sur les progrès sociaux, le BuCo gagnerait à développer des actions pour une meilleure conscientisation des hommes et des femmes sur le lien entre la natalité et le développement local en impliquant les leaders d'opinion, les chefs religieux, les communes et la société civile.

156. En vue de renforcer la participation des femmes aux instances de décisions, il est suggéré de soutenir des OSC pour conduire des plaidoyers/lobbying en faveur du genre. Il s'agit entre autres de la PFID et de l'UFEC-ABC.

157. La poursuite du renforcement capacités en genre (avec un accent particulier sur le mainstreaming du genre) des équipes de la Coopération suisse et des partenaires (Ministères techniques et points focaux, communes, OSP, opérateurs techniques) est une nécessité.

158. Enfin, tous les domaines/ programmes de la Coopération suisse doivent déterminer des objectifs et des résultats clairs en matière de réduction des inégalités lors de la préparation des programmes, à identifier des indicateurs permettant de suivre leurs effets sur les femmes et les hommes, en termes de changements sociaux.

159. La mise en place d'un mécanisme systémique de suivi-évaluation sensible au genre et son opérationnalité s'impose.

6 GOUVERNANCE

160. Le thème transversale prioritaire gouvernance est à la fois central et un peu perdu dans les résultats de la SC 2006 – 2012. Central parce que explicité dans le domaine Gouvernance locale et décentralisation, une préoccupation dans les modalités de mise en œuvre de tous les domaines et ceci parce que la gouvernance interne de tous les acteurs du développement au Bénin, à commencer par l'Etat, est un enjeu clef.

161. Perdu, parce que ne pas traité explicitement ni dans le rapport annuel 2011 ni dans le bilan de la stratégie de coopération depuis 2006. Dans les dépenses on trouve sous « autres » l'appui au Mécanisme Africain d'Evaluation par les Paires (MAEP) une somme de 153 000 CHF.

162. Dans sa note « Outil gouvernance » du 25 août 2009 le BuCo envisage l'opérationnalisation de la gouvernance sous deux formes :

- *La gouvernance comme thème transversal : une intégration de la gouvernance et de ses principes au sein des équipes de gestion/pilotage et dans tous les secteurs et programmes dans lesquels la Coopération suisse intervient au Bénin.*

- *Des programmes gouvernance spécifiques dans des domaines précis : (1) décentralisation (gouvernance locale), (2) appui au gouvernement (MAEP, liste électorale)¹.*

163. Comme thème transversal, tel que décrite et élaboré les annexes, il s'agit pour nous de modalités de mise en œuvre. L'annexe 1 traite des questions à résoudre dans les phases des programmes/projets. L'annexe 2 est un « check list » des *éléments indispensables à observer au niveau des structures partenaires*.

164. Les programmes gouvernance spécifiques dans des domaines précis cités ont soit été traités sous le domaine concerné (cas du volet gouvernance participative et contrôle citoyen du programme AsGoL du domaine Gouvernance locale et décentralisation ; voir chapitre 2 page 9), soit concerne des activités hors domaines prioritaires (MAEP, liste électorale) et ne sont donc pas traités ici.

6.1 LEÇONS

165. La leçon pour nous est que la gouvernance dans sa compréhension de thème transversal n'est pas un thème transversal mais le « core business » de la coopération : comment appuyer/accompagner pour s'approcher de la finalité de la coopération, atteindre les résultats souhaités et cela au moindre coût et avec les risques fiduciaires maîtrisés.

166. Nous traitons de cette question dans le chapitre 9 à la page 41.

6.2 RECOMMANDATION

167. Par conséquent nous recommandons :

- d'abandonner la gouvernance comme thème transversal et
- de la placer au cœur des modalités de mise en œuvre de la SC 2013-2016.

7 ENVIRONNEMENT

168. Par contre dans l'hypothèse que l'Alibori/Borgou soit retenu comme zone d'intervention, nous recommandons fortement d'inclure l'environnement comme thème transversal de la SC 2013-2016 au Bénin.

7.1 CONTEXTE

169. L'étude SPADEL réalisée dans le Borgou révèle une avancée prononcée de la désertification et de la savanisation. Les diverses formations végétales ont fortement régressé essentiellement au profit des cultures et des jachères. Pour un espace départemental total de 2.585.600 ha, la superficie des cultures et jachères est passée de 348 mille à 484 mille ha, soit une progression de 18,27%. Celles des forêts et savanes ont décliné de 23%, passant de 2.281 mille à 1.753 mille ha.

170. La pression sans cesse croissante sur les sols a entraîné une réduction de la durée des jachères et accentué la déforestation. A cette pression agricole s'ajoute l'exploitation anarchique, voire illicite des produits forestiers, notamment les ligneux par de nombreux exploitants souvent en connivence avec certains agents de l'administration forestière et communale (SPADEL et rapport Social Watch) .

171. Par ailleurs le Borgou et l'Alibori ont connu ces dernières années des aléas climatiques caractérisés par des inondations et des sécheresses. Par conséquent, les dates de semis sont devenues aléatoires à cause du changement climatique. Ce qui affecte les exploitations familiales très vulnérables aux différents chocs endogènes et exogènes.

172. Au regard des effets de la dégradation de l'environnement et des aléas climatiques sur les exploitations familiales, l'on ne peut négliger cette dimension dans la promotion du DER. Il s'avère judicieux d'approfondir la connaissance du phénomène et d'accompagner les acteurs, Communes, Préfecture, SDE, OSP, OSC à mieux comprendre et réduire ces ris-

¹ Il y a aussi question de promotion de droits humains (appui envisagé au Ministère de la Justice)

ques environnementaux qui menacent non seulement le développement, mais même la survie des populations de la zone d'intervention.

7.2 RECOMMANDATION

173. Adopter l'environnement comme thème transversal prioritaire

8 ZONE D'INTERVENTION

8.1 OPTIONS

174. Le choix des zones géographiques d'intervention est ouvert : les lignes directrices spécifient: « Si possible et utile, la SC délimite aussi son intervention géographiquement (p. 4) » et « D'autres allocations de la planification des engagements justifiées stratégiquement sont possibles, p. ex. selon les priorités géographiques [...] (p. 9) ».

175. Actuellement, la coopération suisse intervient dans deux départements du Nord. Surtout dans le Borgou et progressivement dans l'Alibori. Elle y vise une couverture géographique maximale. Cette stratégie est mise en discussion. Quatre scénarios ont été évoqués pendant l'atelier de lancement:

1. Rester dans les deux départements du Nord et continuer à viser une couverture géographique maximale (stratégie actuelle).
2. Rester dans les deux départements du Nord mais concentrer progressivement les interventions sur quelques pôles de développement économique (d'importance nationale, régionale ou locale).
3. Investir un autre département pour tendre vers un équilibre entre le nord et le sud du pays, soit en conservant les deux départements actuels, soit en se désengageant progressivement de l'un des deux, tout en gardant la logique de la couverture géographique maximale.
4. Redéployer progressivement les interventions sur quelques pôles de développement économique (d'importance nationale, régionale ou locale), indépendamment des choix géographiques antérieurs.

8.2 ARGUMENTS POUR ET CONTRE LES OPTIONS

8.2.1 Rester au Nord et continuer à viser une couverture maximale

176. Arguments pour :

- Il y a encore beaucoup de travail dans le Borgou/Alibori où les indicateurs de pauvreté monétaire et non-monétaire sont en deçà des moyennes nationales¹.
- Il faut beaucoup de temps pour construire des relations de confiance avec les acteurs locaux et la DDC bénéficie de plus de 30 ans d'expérience dans cette zone.
- Compte tenu de l'évolution lente du contexte institutionnel, il convient de développer, renforcer et consolider si l'on entend atteindre des résultats probants.
- Les départements de l'Alibori et du Borgou constituent une unité d'administration territoriale, la Préfecture, et une unité d'aménagement du territoire, la zone d'influence (le « hinterland » de Parakou), qu'il faut prendre en compte dans leur entièreté pour tirer pleinement profit de la valeur ajoutée suisse dans les trois domaines prioritaires retenus ainsi que pour la capitalisation des acquis du domaine de la santé².
- Il existe un potentiel de croissance important dans le Borgou/Alibori, y compris dans les liens économiques avec les pays voisins (Nigeria, Burkina-Faso et Niger).
- Il existe également un potentiel de synergies transfrontalières avec les interventions suisses dans les autres domaines et les thèmes transversaux prioritaires au Burkina et au Niger.

¹ Voir annexe Différentes formes de pauvreté par département

² Voir paragraphe 2.4.1 à la page 15

- Il convient d'éviter le risque de dispersion pour une relativement petite coopération.
- Il y a du travail pour tous les PTFs présents dans cette zone.

177. Arguments contre :

- De par sa présence, sa forte implication dans l'alphabétisation de la langue principale de la zone (le Batonou), le fait que des cercles linguistiques ont parfois un noyau dur de radicaux ethnique¹ et la perception du Royaume de Nikki dans le pays²
- Plusieurs signes troublants indiquent pour certains³ que les tensions entre le nord et le sud du pays augmentent, ce qui ne serait pas franchement surprenant au vu des évolutions dans la sous-région (Côte d'Ivoire, Nigeria) caractérisé par une radicalisation des positions de certains acteurs, et pas seulement des islamistes.
- Les conditions générales au pays, toutes proportions gardées, ont des points en commun avec celles des pays où une crise s'est récemment produite : arrogance du pouvoir sans oppositions réelle, corruption généralisée, jeunes sans perspectives d'emploi ou de revenu, niveau d'éducation et d'accès à l'information et la communication croissante, etc.
- Dans ce contexte, il convient d'éviter que la Suisse ne soit perçue comme privilégiant le nord, consciemment ou pas.

178. Mais mieux vaut passer par un déploiement, même limité, vers les régions du sud maintenant, qu'au moment ou après qu'une crise éventuelle se manifeste.

8.2.2 Rester mais concentrer sur quelques pôles de développement économique

179. Arguments pour :

- Un tel déploiement serait cohérent avec la volonté du Buco de travailler plus sur les sources croissances et sur les pôles développement.
- Ces pôles – centres secondaires et espaces de développement partagés – existent dans l'Alibori/Borgou⁴.

180. Arguments contre :

- Tout ceux qui militent pour la couverture maximale des deux départements.

8.2.3 Investir un département pour un équilibre entre le nord et le sud

181. L'option d'investir un autre département pour tendre vers un équilibre entre le nord et le sud du pays, soit en conservant les deux départements actuels, soit en se désengageant progressivement de l'un des deux, tout en gardant la logique de la couverture géographique maximale.

182. Arguments pour :

- Tous les arguments qui militent contre une présence exclusive dans l'Alibori/Borgou

183. Arguments contre :

- Le département n'est ni une unité effective de l'administration et des services techniques déconcentrés ni une unité territoriale pour le développement économique⁵.
- L'ajout d'un département dans le sud en conservant les deux départements actuels dépasse probablement les moyens de la Coopération suisse⁶.
- L'abandon progressif d'un des départements actuels dans le Nord fera perdre la quasi-totalité des avantages cités pour y rester et continuer à viser une couverture maximale.

¹ De manière générale, mais signalé explicitement par le LARES pour le Bénin dans l'étude sur l'intercommunalité (2001)

² Et peut être même le fait (communication verbale de l'intéressé) que le DG de l'Agence Nationale d'Assurance de Santé est de cette famille ;-)

³ Notez que nos interlocuteurs interrogés à ce sujet ont exprimés des opinions divergentes

⁴ Etude SPADEL

⁵ Certainement pour l'Alibori et le Borgou, avec peut-être des exceptions ailleurs qui nous ont échappé

⁶ Considérant que la SC 2013-16 épuise les fonds disponibles qui auront pourtant progressivement doublés sur la période

8.2.4 Redéployer sur quelques pôles de développement économique

184. Arguments pour :

- Tous les arguments contre une présence exclusive dans l'Alibori/Borgou.
- Un tel déploiement pourrait avoir un sens du point de vue de l'efficacité des programmes dès lors qu'il permettrait de renforcer la connaissance et la compréhension du Buco et de ses partenaires des enjeux au niveau national et d'accroître les échanges/concertations nord-sud et aussi, éventuellement, contribuer à la cohésion nationale.
- Un tel déploiement serait cohérent avec la volonté du Buco de travailler plus sur les sources croissances et sur les pôles développement.
- Le coût d'un tel déploiement sera maîtrisable.
- Mieux vaut passer par un déploiement maintenant, même limité, vers les régions du sud, qu'au moment ou après qu'une crise éventuelle se manifeste.
- Ces pôles – centres secondaires et espaces de développement partagés – existent partout au Bénin¹

185. Arguments contre :

- Tous les arguments pour une couverture maximale de l'Alibori/Borgou.

8.3 RECOMMANDATIONS

186. Compte tenu des arguments évoqués nous recommandons la poursuite de la stratégie actuelle de couverture maximale de l'Alibori/Borgou pour tous les domaines prioritaires, mais d'identifier et appuyer un pôle de développement économique dans le sud sur les fonds pour autres activités.

187. Pour ce faire, un certain nombre de partenaires opérateurs de la DDC semblent capable de porter certaines de leurs interventions au-delà de la zone Borgou/Alibori ce qui permettrait de construire un programme sur la base des axes actuels et éviter une dispersion des domaines/secteurs/modalités d'intervention².

9 MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE

188. De façon générale et malgré les résultats appréciables du bilan de 30 ans de la DDC, les PTFs ne nous semblent pas avoir trouvé les moyens d'apporter une aide très efficace au Bénin, au même titre que dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest. Le contraste entre le Borgou et l'Alibori qui semble mieux s'en sortir sans l'aide des partenaires externes est en ce sens troublant, même s'il y a sans doute d'autres facteurs qui entrent en ligne de compte. Il convient en tous les cas de rester humble et modeste et de considérer qu'on ne peut pas se positionner en planificateurs, qu'on doit encore apprendre dans « l'apprentissage mutuel ».

9.1 VALEUR AJOUTÉE DE LA COOPÉRATION SUISSE

189. L'enjeu pour la Coopération suisse dans le dialogue politique consiste à mettre systématiquement en valeur les acquis du terrain. Cela permet notamment de faire la différence et de dépasser, en termes d'influence sur les décisions, les limites du pouvoir financier impart³.

9.1.1 Forces

190. Dans leur grande majorité, les avis recueillis auprès des acteurs rencontrés ont une image très positive des actions de la DDC qui apparaît comme ayant de réelles spécificités dans le contexte de l'aide. En particulier, il apparaît que la valeur ajoutée de la DDC tourne autour des points suivants:

- La constance et la continuité dans le choix des zones et des domaines d'intervention,

¹ Etude LARES sur l'intercommunalité (2001)

² A condition qu'ils s'inscrivent dans les réorientations des modalités de la SC en cours

³ SC 2008 – 2012, principes de mise en oeuvre

- La proximité et la connaissance/compréhension des enjeux et des réalités auxquels sont confrontés les acteurs locaux et la population,
- Les actions de sensibilisation (exploitations familiales, diversification agricole, alphabétisation, radios communautaires...),
- La volonté de travailler directement avec les acteurs locaux sans passer systématiquement par des structures d'appui et/ou d'intermédiation,
- La capacité à expérimenter et à innover dans les modes opératoires et les relations avec les partenaires, en particulier la responsabilisation de ceux-ci,
- La priorité donnée aux acteurs locaux et à l'articulation entre les différents acteurs (Communes, Préfectures/STD, société civile...),
- L'importance accordée à la dimension genre,
- Le financement d'études telles que les études sociologiques, SPADEL etc...et le renforcement des capacités de pilotage des acteurs locaux et
- Le travail de renforcement des capacités de plaider des acteurs locaux.

191. Nous ajoutons la participation active et très appréciée du BuCo dans le dialogue politique dans les cadres de concertation sectoriels relatifs aux domaines et thèmes transversaux prioritaires.

9.1.2 Faiblesses

192. Pour l'avenir et donc pour la nouvelle Stratégie, les points suivants méritent une réflexion particulière :

- La DDC au Bénin est perçue comme ne s'inscrivant pas toujours dans le cadre légal tel que définis par les politiques et les programmes sectoriels.
- Les relais avec le niveau de l'Etat (aspects liés à la déconcentration et aux programmes sectoriels) sont à développer, du moins à soigner.
- La capacité à renseigner les instruments de suivi des politiques et programmes nationaux peut sans doute être renforcée (données, statistiques, audits...).
- Le niveau de concertation avec les autres PTFs dans la région Borgou/Alibori peut être largement amélioré.
- Le niveau de concertation entre les partenaires de la DDC peut être amélioré.
- La communication sur les interventions de la DDC est faible, en particulier quant à ses approches et modes opératoires.
- La capacité à capitaliser, à valoriser ses interventions et à travailler sur le scaling-up.

193. Nous ajoutons la dispersion des correspondances des domaines de la SC sur trois axes de la SCRP3 : DER – axe 2, accélération de la croissance économique, Education – axe 3, renforcement du capital humain et Gouvernance locale/décentralisation – axe 5, développement équilibré et durable de l'espace national¹. Cela réduit non seulement l'impact et l'efficacité globale de la communication au sujet de la contribution suisse à la SCRP mais aussi et surtout la mobilisation de l'ensemble de la SC² pour l'atteinte de sa finalité³.

9.2 LE CHOIX DES MODALITES

9.2.1 Les choix faites

194. Dans le contexte actuel d'une faible gouvernance, d'un manque d'appropriation du gouvernement et de son incapacité à mettre en œuvre les réformes (et à exécuter son budget d'investissement) et d'« approches projet » privilégiées par beaucoup de PTFs, le choix des modalités de la DDC pour « mettre l'acteur au centre » et d'abandonner les appuis individuels pour privilégier les appuis aux organisations nous semblent particulièrement judi-

¹ Tables de correspondance entre les objectifs de développement du Bénin et ceux de la coopération suisse produites pour l'atelier du 4 et 5 avril 2012 par les chargés des programmes du BuCo

² Voir 2.4.1 à la page 15

³ Voir section 2.4

cieux, au même titre que les évolutions préconisées dans les notes conceptuelles sur les secteurs DER et Décentralisation. L'approche ASGol 2 semble toucher au cœur des problèmes et a le mérite de recueillir une certaine approbation parmi les partenaires.

195. De l'avis général, les conditions ne sont pas réunies (notamment en raison de circuits financiers inopérants, de mobilisation de ressources propres, de taux d'exécution des budgets très faibles et des risques fiduciaires) pour l'Aide Budgétaire Globale et de l'Aide Budgétaire Ciblée. Le BuCo l'a effectivement abandonné.

196. Le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC), souffre également des problèmes généraux de la gestion des finances publiques. A titre d'exemple l'analyse du Budget Général de l'Etat (BGE) gestion 2012¹ par la Délégation de l'Union Européenne (DUE), relève que :

- Les ressources prévues par les ministères sectoriels destinées aux communes sont encore inconnues en février.
- Dans le budget de certains ministères, la rubrique « FADeC investissement ou fonctionnement » comptabilisée dans les ressources aux communes ne recouvre en réalité que des crédits délégués (aux SDE).
- C'est à peine que les ministères connaissent l'existence du manuel de procédures du FADeC.
- Aucun ministère ne fait parvenir l'information sur l'exécution des ressources transférées aux communes à la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL)².

197. Le BuCo maintient son appui à ce Fonds, qui malgré ses faiblesses augmente de façon significative la capacité d'investissement et d'exercice de MOC des communes. Il participe activement dans son suivi dans le cadre des revues annuelles du secteur 2DAT.

198. Les faiblesses de la gestion des finances publiques et la nécessité de moyens disponibles de manière prévisibles pour accompagner l'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage communale ont amené le BuCo à créer un Fonds de Développement Territoriale qui fonctionne hors circuit financier public.

199. Pour l'appui technique le BuCo abandonne progressivement l'utilisation d'opérateurs intermédiaires pour favoriser l'appui direct aux programmes des acteurs (OSP, Communes, autres) qui contractualisent eux-mêmes les opérateurs dont ils ont besoin. Cette « approche acteur » est caractérisée par un accompagnement qui veille à ce que l'acteur est et reste propriétaire de ses problèmes et de ses solutions³.

9.2.2 Les leçons

200. La mise en œuvre des réorientations est encore trop récente⁴ pour apprécier les résultats ou tirer des leçons sur la base de l'expérience. Les réflexions qui suivent sont basées sur des considérations générales et/ou l'expérience ailleurs.

201. De manière générale les modalités sont à définir selon les thèmes, selon le contexte et selon les opportunités en dehors de tout dogmatisme. Cela nécessite de trouver et de maintenir un équilibre périlleux entre l'accompagnement des processus d'apprentissage dans lequel le droit à l'erreur est un élément essentiel du développement des capacités d'une part et, d'autre part, la recherche d'une certaine efficience/efficacité et réduction des risques fiduciaires pour la bonne utilisation des ressources des contribuables suisses.

¹ Note DUE, 29/02/2012

² Compliquant ainsi la reddition des comptes des communes (Note DUE)

³ Edgar Schein, « Process consulting revisited » référence exacte pas disponible

⁴ Pas plus qu'une année

202. Là où le BuCo continu à utiliser « ses » opérateurs intermédiaires (le « faire faire ») un enjeu majeur pour la DDC, dans cette perspective, se situe (sous réserve de notre connaissance très partielle de ces partenaires) dans :

- Sa capacité à clarifier ses relations avec un certain nombre de partenaires, à commencer par ceux qui sont les « fruits » de la DDC, et les attentes respectives,
- Sa capacité à contribuer à renforcer la gouvernance interne de ses partenaires¹.

203. L'appui organisationnel au lieu d'individuel – OSP au lieu de paysan par exemple – implique des gains en efficience évidente.

204. A ce stade, il nous semble que les aspects d'accompagnement de l'approche acteur doivent être prépondérants sur la base des éléments du contexte évoqués plus haut et surtout pour sa pertinence et efficacité pour le développement des capacités durables du système d'acteurs dans l'apprentissage mutuel impulsé par les « acteurs leviers » telles que les Organisations socio-professionnelles, les Communes et leurs associations.

205. Un des aspects à prendre en considération est le risque d'instrumentalisation des acteurs par le BuCo - par exemple le ADeCoB - pour la gestion de "leur" projet à cause de sa "professionnalisation" en dialogue permanent avec le BuCo et peut être au dépens de sa relation avec les membres.

206. Son efficience est plus difficile à apprécier. Les opérateurs seront engagés par les acteurs accompagnés, mais leur coût sera vraisemblablement supporté substantiellement par la Coopération suisse. La nécessité de faire un travail plus « fin » d'interpellation, de clarification des relations du BuCo avec les acteurs (objectifs, résultats attendus, conditions), de travailler avec eux sur leur gouvernance interne et sur l'articulation des acteurs entre eux, amènera une augmentation des coûts du dispositif du BuCo. L'augmentation substantielle du budget de la DDC au Bénin le justifie en partie dans un contexte où décaisser de façon efficace et efficiente, du moins intelligente, ne semble pas être une sinécure.

207. Enfin, la stratégie « centrée sur les acteurs » et les joies de l'accompagnement présentent évidemment des risques importants qu'une Coopération comme la DDC qui se veut innovante doit cependant accepter dans une large mesure.

208. Les risques de l'approche acteur sont de deux ordres :

- Risques fiduciaires²
- Risques liés au volume de relations à suivre.

209. Les risques fiduciaires de l'approche acteur peuvent être réduits par les mesures suivantes :

- Elaborer une typologie de situations selon l'évolution des capacités de gestion financière, de contrôle interne et externe des acteurs et élaboration des procédures à suivre pour chaque situation dans le manuel de procédures du BuCo.
- Développer les capacités de gestion financière, de contrôle interne et externe des acteurs comme composante essentielle de l'accompagnement au démarrage jusqu'à atteinte du niveau minimal selon les standards internationaux pour le type d'organisation en question.
- Utiliser la sous-traitance de la gestion financière au démarrage suivi de l'audit rapproché « quick scan » comme outil d'accompagnement.

210. Les risques du volume de travail de l'approche acteur peuvent être réduites par une utilisation plus poussée du téléphone mobile, notamment pour le suivi, automatisé ou non,

¹ Nous avons eu parfois du mal à discerner en quoi certains acteurs sont des « bénéficiaires » et en quoi ils sont de simples mandataires/prestataires de la DDC, ce qui implique une obligation de résultats.

² Risques liés à la confiance donnée aux acteurs en termes de l'utilisation efficace, efficiente et transparente des moyens mise à leur disposition pour qu'ils puissent réaliser leur programme que la coopération suisse appuie.

par SMS et l'utilisation de centre d'appel avec lignes gratuites pour chacune des principales langues parlées dans la zone d'intervention (Batonou, Peul, Français...).

9.3 RECOMMANDATIONS

9.3.1 La valeur ajoutée de la Coopération suisse

211. Pour valoriser pleinement la valeur ajoutée et la visibilité utile de la Coopération suisse dans la SC avec le Bénin nous recommandons :

- Le positionnement de l'ensemble des domaines et thèmes transversaux prioritaires dans le principe 3 de la SCRP3 (la décentralisation de la stratégie de lutte contre la pauvreté) et dans la politique 2DAT de son axe 5, avant de parler des politiques sectorielles. Ce positionnement ne changera rien à l'opérationnalisation interne de des domaines DER et Education de la SC 2013-2016, mais beaucoup sur l'impact du dialogue politique suisse sectoriel sur la déconcentration, la décentralisation ainsi que sur l'équité et l'efficacité¹ des politiques sectorielles en question².
- Un travail pour renforcer la compréhension commune et un positionnement cohérent de la DDC et de ses partenaires directs sur les enjeux et modalités d'intervention.
- L'inclusion du niveau déconcentré, la Préfecture, lieu d'articulation des politiques territoriales des Communes et sectorielles des ministères au niveau national ainsi qu'autorité chargée de la coordination de l'action gouvernementale³, comme acteur à part entière⁴ ainsi que l'ajout de toutes les communes de l'Alibori dans les interventions des domaines prioritaires pour les raisons exposées en chapitre 7.
- Une communication plus active, non pas dans le but de monter le drapeau, mais de s'assurer que tous les partenaires et acteurs concernés comprennent bien le positionnement, l'approche et les actions de la DDC.⁵

9.3.2 L'accompagnement des acteurs

212. Pour renforcer l'efficacité de l'approche acteur et réduire les risques fiduciaires et des coûts de gestion des relations nous recommandons :

- Des approches contractuelles dans lesquelles l'acteur/partenaire s'engage avec le BuCo sur un trajet qui fait du développement de ses capacités de gestion (ressources humaines, organisation, procédures) et de sa mise en oeuvre une partie intégrante de son projet accompagné par la DDC.
- Un financement essentiellement forme de subventions liées aux performances définies annuellement⁶ d'accord partie, qui ne couvrent pas forcément le coût de son projet, ni même une partie substantielle de ce coût. Il peut s'agir par exemple de simples primes d'encouragement⁷.
- Deux types de subventions: (1) appui aux projets et (2) appui au développement des capacités.
 - En principe ces capacités sont développées dans l'action de la réalisation de son projet subventionné selon les critères de performance convenus annuellement et suivi conjointement par le système de suivi convenu.
 - Au cas et dans la mesure où sa performance stagne à cause d'un déficit de capacité ses droits de tirage sur le fonds d'appui aux projets sont réduits, mais il peut tirer sur un deuxième fonds sur la base d'un plan de renforcement de capacités. Ce plan peut inclure la sous-traitance de sa gestion financière, des audits "quick scan" rapprochés (mensuel), de l'appui-conseil, de recrutement de personnel sur fonds propres ayant le

¹ En termes de création de conditions pour le développement économique

² Voir 2.4.1 à la page 15

³ Voir 2.4.1 à la page 15

⁴ Voir chapitre 2 Décentralisation et gouvernance locale pour les aspects à prendre en compte

⁵ La célébration du 30^{ème} anniversaire de la DDC au Bénin est souvent citée en bonne exemple

⁶ Au fur et à mesure de l'évolution de son projet, de ses capacités et du contexte pertinent

⁷ Par exemple pour une Préfecture qui a mené à bien un processus de PDDI

profil requis, un plan de gestion des ressources humaines, l'archivage, des formations ciblées, etc. Au fur et à mesure que les critères de performance en gestion sont atteints ses droits de tirage sur le fond principal augment.

- Un système de suivi simple, géré par le BuCo, mais utilisable par tous les parties prenantes disposant d'un ordinateur et sachant utiliser un feuille de calcul, permettant un suivi conjoint de l'évolution des critères de performance convenus, leur pondération selon les priorités de chacun(e)¹, leur distribution spatiale là où cela est pertinent, et, sur cette base, l'identification conjointe à intervalles réguliers pertinents des actions à prendre. Ce système doit, de par son utilisation avec tous les parties prenantes dans l'accompagnement des acteurs retenus dans l'Alibori/Borgou devenir le langage de communication sur l'évolution de son développement².
- Le développement d'un manuel de procédure BuCo qui inclue toutes les options possibles d'accompagnement, le système de suivi, la démarche participative de mise au pied d'un fonds de financement sur la base des performances, les contrats models, etc.
- Enfin et partant du principe que la zone Borgou/Alibori restera au cœur des activités de la DDC au Bénin et dans l'idée d'instruments d'accompagnement qui nécessitent une plus grande proximité avec les partenaires, nous nous demandons si un nouveau dispositif devrait rapprocher le BuCo de cette zone, par exemple à travers une cellule ou un bureau de liaison. Cela aurait évidemment aussi de nombreux inconvénients (notamment en terme de coûts d'intermédiation), mais cela aurait le mérite d'une plus grande proximité géographique, mais surtout psychologique, entre le BuCo et ses partenaires.

9.3.3 Les contraintes budgétaires

213. Les contraintes budgétaires limitent la marge de manœuvre de la Coopération suisse au Bénin. C'est pourquoi nous avons formulé nos recommandations en termes

- d'adaptations d'outils prévus dans le programme ALGoL : FDT, système de suivi ;
- de processus progressive de réflexion et de dialogue : nature et rythme des relations avec la Préfecture et les SDE en tant qu'acteurs incontournables du processus de décentralisation de la lutte contre la pauvreté, d'appui-conseil aux communes et « last but not least » fournisseurs principaux des services publics locaux ;
- d'élargissement progressive des communes impliquées dans les activités des domaines DER et éducation ;
- d'élargissement progressive du champ de la gouvernance participative et de contrôle citoyen (toujours dans le cadre du programme ASGoL),
- d'inclusion des recommandations pour l'amélioration de la pertinence pour analphabètes et de l'efficacité et efficience du dispositif par l'utilisation des NTIC dans la phase suivante du programme d'appui à la communication communautaire.

214. La proposition d'intégration conceptuelle de l'ensemble de la SC avec le Bénin dans l'axe 5 donnera probablement des gains d'efficience dans les activités de dialogue politique et de visibilité.

215. Le coût d'investir réellement l'Alibori est déjà inclus dans les budgets des domaines DER et éducation. Le jumelage des associations des communes du Borgou (ADeCoB) et celle de l'Alibori (APIDA) est sur l'agenda des intéressées et susceptible d'être appuyée dans le cadre de la deuxième phase du programme ASGoL. La ligne budgétaire « Appui aux Services sociaux des Communes » à partir de 2015 constitue une sources supplémentaire.

¹ Y compris le BuCo

² A usage à tous les niveaux, Commune (gouvernance participative), Préfecture (coordination des services publics aux populations – encore gouvernance participative – et de l'appui-conseil aux Communes), dans le dialogue politique au niveau national et avec la DAO.

10 CONCLUSIONS

10.1 REORIENTATIONS FAITES PAR LE BUCO

10.1.1 Un travail conceptuel approfondi a été fait

216. Un travail conceptuel approfondi a déjà été fait par le BUCO sous forme de notes conceptuelles sur décentralisation, DER et Education dont nous partageons les idées : approche institutionnelle (système d'acteurs) et organisationnelle au lieu d'approches individuelles. Approche acteur au lieu d'approche « faire faire » par opérateurs intermédiaires. Centralité de la commune dans le processus de décentralisation de la lutte contre la pauvreté et centralité des OSP dans le processus de développement économique. Education des enfants exclus du système et éducation des enfants nomades (transfrontalière avec le Burkina Faso).

10.1.2 Orientations stratégiques actuelles pertinentes

217. Les orientations stratégiques actuelles sont pertinentes par rapport à la SCRP¹. Chaque domaine correspond à un axe de la SCRP et chaque programme s'inscrit dans les politiques nationales qui les opérationnalisent. Elles ciblent tant les sources de croissance (diversification agricole, gestion des affaires publiques) que la lutte contre la pauvreté (population rurale, zones d'intervention, accès à des services sociaux de qualité...) et interviennent sur des secteurs/problématiques pertinents.

218. Le fort accent mis sur la décentralisation et, dans une moindre mesure, sur la déconcentration correspondent aux priorités fixées par le gouvernement béninois et par la plupart des PTFs (NL, GIZ, PNUD) qui soutiennent très fortement ce processus et voient en lui une des clés pour le développement socio-économique et pour l'amélioration de la gouvernance du pays.

219. Les domaines prioritaires définis dans la stratégie actuelle (DER, Education et Gouvernance/Décentralisation) nous semblent donc correspondre tant à l'analyse du contexte faites par l'ensemble des acteurs rencontrés qu'aux priorités fixées par le Gouvernement du Bénin.

10.2 RECOMMANDATIONS

220. Nos recommandations sont donc faites dans un esprit de renforcer les engagements pris pour plus d'efficacité en termes d'atteinte de la finalité de la SC avec le Bénin.

10.2.1 Stratégie de coopération

221. Leçons

- Le bilan établi pour le 30^{ème} anniversaire de l'appui suisse au développement du Bénin et du Borgou/Alibori, confirme l'importance de se situer dans une continuité et de construire sur l'existant. Conjugué à la nature long terme des changements recherchés cela contraste avec les cycles à horizon de 4 ans de conception des SC.
- Les trois domaines des SC 2006-12 et SC 2013-16 correspondent à trois axes des SCRP et aux politiques sectorielles nationales qui les opérationnalisent. La valeur ajoutée de la Coopération suisse dans le dialogue politique consiste à mettre systématiquement en valeur les acquis du terrain. Au Bénin l'efficacité de la Coopération suisse gagnerait dans la mesure où elle mobilise l'ensemble de ses domaines d'intervention en un seul axe de la SCRP et cela à partir de la base jusqu'au niveau national sans sauter le niveau déconcentrée qui est le lieu d'articulation entre approches sectorielles nationales et approches territoriales communales au développement économique et à la lutte contre la pauvreté.

¹ Voir tableaux de correspondances faites pour l'atelier du 4 et 5 avril 2012.

222. Recommandations

- Inscrire la SC 2013 - 2016 dans une stratégie longue terme explicite.
- Faire de la « décentralisation de la stratégie de lutte contre la pauvreté »¹ le « Leitmotiv » de la SC 2013-2016.
- Pour stimuler des processus de réduction de la pauvreté initiés et contrôlés par les femmes et les hommes concernés nous pensons que la Coopération suisse peut faire plus au Bénin en se donnant pour finalité de l'ensemble de sa SC « *la décentralisation de la stratégie de lutte contre la pauvreté*² » : la pleine implication des communes dans les cycles nationaux de planification, budgétisation, exécution, basées sur des évaluations sous contrôle citoyen qui intègrent autant les points de vue des communes que ceux des ministères sectoriels.
- Pour l'appui à ce processus jusqu'à son aboutissement en termes de réduction de la pauvreté initiée et contrôlée par les femmes et les hommes concernés nous recommandons
 - l'adoption d'une stratégie d'accompagnement à long terme (15 ans),
 - un positionnement de l'ensemble des trois domaines et thèmes prioritaires par rapport à l'axe 5 de la SCRP et son élaboration en politique 2DAT ; non seulement le domaine « décentralisation et gouvernance locale, mais aussi les domaines sectoriels « développement économique rural » et « éducation »,
 - une implication dans les quatre dimensions (décentralisation, gouvernance locale, administration et aménagement du territoire) de la politique nationale de son opérationnalisation (2DAT),
 - une présence aux trois paliers (national, préfectoral et communal) et
 - un dialogue à ces trois niveaux renseigné par un système de suivi simple et partagé permettant le développement d'un langage commun d'évaluation de l'avancement sur la base des critères et priorités des parties prenantes à ces trois niveaux à partir de la base.
- Pour s'assurer que tous les partenaires et acteurs concernés comprennent bien le positionnement, l'approche et les actions de la DDC, une communication plus active.³

10.2.2 Domaine prioritaire gouvernance locale et décentralisation

223. Les leçons stratégiques de l'expérience 2006-2012 dans le domaine sont les suivantes :

- La commune est l'acteur clef à accompagner dans une coopération dont la finalité est de stimuler des processus de réduction de la pauvreté initiés et contrôlés par les femmes et les hommes concernés.. Elle est légalement équipée pour, jouit d'une légitimité sociale et a une expérience technique et politique pour l'exercer.
- Le renforcement des capacités des communes passe par l'accompagnement de l'apprentissage mutuel des acteurs dans l'action et de la mobilisation de ses ressources humaines et financières propres.
- Les acquis du dispositif de gouvernance participative et de contrôle citoyen doivent être consolidés et élargies aux autres acteurs de la fourniture des services publics locaux et de l'appui-conseil aux communes que sont les SDE coordonnés par la Préfecture de l'Alibori-Borgou. En définitive, les populations demandent un service public local qui répond à leurs attentes. Elles ne demandent pas qui le fournit.

224. Les éléments clefs de cette stratégie sont :

- L'inclusion de toutes les quatorze communes du ressort de la Préfecture et des SDE de l'Alibori-Borgou ;
- Le renforcement de des capacités des communes par l'accompagnement de l'apprentissage mutuel des acteurs dans l'action et de la mobilisation de ses ressources humaines

¹ Principe 3 de l'axe 5 de la SCRP 2011-2015.

² Principe 3 de la SCRP3

³ La célébration du 30^{ème} anniversaire de la DDC au Bénin est souvent cité en bonne exemple

et financières propres, stimulées par un système de financement basé sur les résultats renseigné par le système de suivi partagé ;

- L'élargissement des acquis du dispositif de gouvernance participative et de contrôle citoyen doivent à tous les acteurs de l'amélioration de la fourniture des services publics locaux : communes, SDE et prestataires privés ;
- La prise en compte de la santé dans ce domaine en tant que compétence partagée entre Communes et Etat pour la capitalisation et la consolidation des acquis de la Coopération suisse dans ce domaine.

10.2.3 Domaine prioritaire développement économique rural

225. Les principales leçons retenues se présentent comme suit :

- Les OSP paysannes et artisanales sont devenues des structures incontournables dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.
- L'étude SPADEL a permis d'identifier les principales filières agro-pastorales structurantes par commune, ce qui permet entre autres d'identifier des espaces de dialogue et de développement partagés et de définir des intercommunalités autour des filières.
- L'approche de développement par le rêve initiée en 2007, même si elle est pertinente n'est pas efficiente.
- Il faut donc évoluer de la démarche individuelle à une démarche d'acteurs, en mettant les organisations socioprofessionnelles agricoles et artisanes au centre de la réflexion, de la décision et de la mise en œuvre des actions.
- Le choix de cette démarche pose la question des réelles capacités de ces OSP à porter les programmes du champ.
- La promotion des filières porteuses fait obligation d'utiliser une approche multi-acteur. Par conséquent l'approche par filière identifiée mérite d'être affinée afin de faire les liens entre les différentes catégories d'acteurs, mais aussi et surtout entre la production et le marché.
- Au regard des problèmes environnementaux des départements on ne peut négliger cette dimension dans la promotion du DER
- L'appui au secteur de l'artisanat n'a pas contribué de façon significative au développement du secteur rural.

226. Recommandations

- Renforcer le dialogue social par la prise en compte des questions rurales et sexo-spécifiques dans les cadres de références politiques tant au plan national que local. A titre d'exemple la problématique du foncier en général et de l'accès des femmes aux terres particulier, de même que leur représentation dans les instances de décisions des OP faïtières pourraient faire l'objet de plus d'attention.
- Assurer une réelle synergie/complémentarité entre les 5 programmes DER et le Programme Eau et Agriculture en valorisant les espaces de développement partagés et les avantages comparatifs des communes du Borgou et de l'Alibori. Pour ce faire, une étude SPADEL sera nécessaire.
- Développer une synergie avec tous acteurs dans l'approche filière et renforcer le partenariat public/privé en vue de mutualiser les compétences et les moyens pour opérationnaliser l'approche multi-acteurs dans l'appui aux filières porteuses en fonction de leurs centres d'intérêt.
- Mettre effectivement l'artisanat au service du développement agricole.

10.2.4 Domaine prioritaire éducation

227. Les principales leçons retenues se présentent comme suit :

- L'école alternative constitue une passerelle judicieuse pour faire bénéficier les exclus du système scolaire et leur permettre de rattraper la scolarité et finir en un temps record (4 ans au lieu de 6)

- La combinaison de la langue nationale et du français est un facteur de réussite de l'école alternative
- Le faire-faire a contribué à l'émergence des opérateurs économiques capables de conduire des cours d'alphabétisation
- Le manque d'environnement lettré propice aux langues locales constitue un blocage à la promotion et à la valorisation de l'Alphabétisation
- Cependant l'alphabétisation telle qu'elle est pratiquée actuellement semble être enfermée dans un monde d'initiés. En effet l'utilisation des langues locales à travers les écrits semble confinée au niveau des apprenant(e)s/néo-alphabètes et des alphabétiseurs.
- Fort heureusement, il existe des opportunités à saisir pour redresser le sous-secteur de l'alphabétisation. Il s'agit de la disponibilité des PTF à apporter leur contribution au sous-secteur, de l'existence d'organisations de la société civile, d'opérateurs et d'experts engagés à faire de l'alphabétisation un pilier de développement face à une forte demande des populations, du fonds FAST-TRACK
- L'approche systémique de l'ASPEF est pertinente mais ne couvre pas une aire suffisante pour avoir un impact significatif sur les politiques éducatives. Il faut davantage de communication, de plaidoyer et d'alliances. (Rapport évaluation ASPEF)

228. Recommandations

- Collaborer plus étroitement avec le Conseil National de l'Education et le Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire pour faire connaître les acquis du programme et soulever les préoccupations relatives au faible intérêt accordé à l'alphabétisation.
- Soutenir le RENOPAL et le CRADENF et d'autres OSC en qualité de groupes de pression ou de plaidoyer pour l'arrimage de l'alphabétisation sur le secteur de l'éducation et la hausse des allocations accordés au sous-secteur
- Soutenir l'introduction des langues nationales au primaire à l'exemple du Burkina-Faso
- Valoriser le genre à travers la post-alpha en soutenant la traduction, la synthèse des textes juridiques favorables au genre élaborés ou adoptés par le Bénin l'élaboration et leur vulgarisation
- Tenir compte des compétences techniques les plus sollicitées par les communes (planificateurs, communicateurs, spécialistes en mobilisation de ressources locales, agents en santé, éducation, et génie civil et des domaines prioritaires de développement (agronomie et environnement) pour orienter les allocataires du programme ASPEF
- Utiliser le poids et la légitimité de la Coopération suisse pour engager le débat sur le décroisement par l'adoption de caractères courants pour rendre l'alphabétisation plus utile pour les alphabétisé-e-s et plus attrayant pour ceux et celles qui ne le sont pas encore (dont les jeunes scolarisés et le diaspora par exemple) x

10.2.5 Thème transversal prioritaire genre

229. Leçons

- Le Groupe thématique Genre et Protection sociale s'est avéré être un puissant outil de plaidoyer, de mobilisation sociale et d'harmonisation. Mais, la réussite de ce groupe passe par sa bonne gestion et surtout la valorisation de la contribution de tous ses membres.
- L'approche multi-acteur et surtout la mise en place d'un panier commun au sein du Groupe thématique Genre et Protection sociale a facilité la réalisation de plusieurs actions conjointes au plan national.
- Malgré les formations, on note des capacités insuffisantes à tous niveaux (équipes Bu-Co, Partenaires) pour opérationnaliser le mainstreaming du genre. Cette situation limite l'utilisation des standards minimaux et le check-liste genre mis à disposition par la DAO. En effet, très peu de programmes ont défini des objectifs et résultats genre sensibles clairs en termes de changement social, de même la base de données prévue pour suivre l'évolution des inégalités entre les hommes et les femmes au plan social, économique et politique n'est pas opérationnelle.

- Le taux élevé de croissance de la population 4,35% dans le Borgou) n'est pas en adéquation avec la croissance économique et par conséquent inhibe les efforts faits par le gouvernement et les partenaires dans tous les secteurs de développement tels que l'agriculture, l'éducation, la santé etc.

230. Recommandations

- Dynamiser le Groupe thématique Genre et protection sociale en mutualisant les efforts des membres pour aborder d'autres thèmes pertinents en vue de la réalisation de l'égalité de genre tant au niveau national que département et communal.
- Promouvoir l'approche multi-acteur au sein des départements et communes pour mieux aborder les questions de genre.
- Coupler la satisfaction des besoins pratiques des femmes avec leurs intérêts stratégiques (contrôle, division sexuelle du travail) pour être à même de produire des résultats en termes de changement social.
- Faciliter des intercommunalités sur les questions de genre en se basant sur les stratégies genre élaborées par les communes de l'Alibori et les engagements pris dans les PDC au niveau du Borgou
- Promouvoir des recherches actions en genre (par exemple genre et natalité, natalité et croissance économique, genre et foncier, genre et accaparement des terres etc.)
- Développer des actions pour une meilleure conscientisation des hommes et des femmes sur le lien entre la natalité et le développement local en impliquant les leaders d'opinion, les chefs religieux, les communes et la société civile.
- Soutenir des OSC pour conduire des plaidoyers/lobbying en faveur du genre. Il s'agit entre autres de la PFID et de l'UFEC-ABC pour la promotion de la participation politique des femmes.
- Soutenir l'octroi des prix genre aux communes et organisations socio-professionnelles qui ont démontré des résultats pertinents dans la réalisation de l'égalité hommes-femmes ou de l'autonomisation des femmes.
- Poursuivre le renforcement capacités en genre (avec un accent particulier sur le mainstreaming du genre) des équipes de la Coopération suisse et des partenaires (Ministères techniques et points focaux, communes, OSP, opérateurs techniques).
- Amener tous les domaines/ programmes de la Coopération suisse à déterminer des objectifs et des résultats clairs en matière de réduction des inégalités lors de la préparation des programmes, à identifier des indicateurs permettant de suivre leurs effets sur les femmes et les hommes, en termes de changements sociaux.
- Mettre en place un mécanisme systémique de suivi-évaluation sensible au genre et le rendre opérationnel.

10.2.6 Thème transversal prioritaire gouvernance

231. Les principales leçons retenues se présentent comme suit :

- La gouvernance dans sa compréhension de thème transversal n'est pas un thème transversal mais le « core business » de la coopération : comment appuyer/accompagner pour s'approcher de la finalité de la coopération, atteindre les résultats souhaités et cela au moindre coût et avec les risques fiduciaires maîtrisés.

232. Recommandation

- Abandonner la gouvernance comme thème transversal et
- la placer au cœur des modalités de mise en œuvre de la SC 2013-2016.

10.2.7 Thème transversal prioritaire environnement

233. Leçons

- L'étude SPADEL réalisée dans le Borgou révèle une avancée prononcée de la désertification et de la savanisation. La situation dans l'Alibori est pareille ou pire. Les diverses formations végétales ont fortement régressé essentiellement au profit des cultures et des jachères.

- La pression sans cesse croissante sur les sols a entraîné une réduction de la durée des jachères et accentué la déforestation. A cette pression agricole s'ajoute l'exploitation anarchique, voire illicite des produits forestiers, notamment les ligneux par de nombreux exploitants souvent en connivence avec certains agents de l'administration forestière et communale.
- Par ailleurs le Borgou et l'Alibori ont connu ces dernières années des aléas climatiques caractérisés par des inondations et des sécheresses. Par conséquent, les dates de semis sont devenues aléatoires à cause du changement climatique. Ce qui affecte les exploitations familiales très vulnérables aux différents chocs endogènes et exogènes.
- Au regard des effets de la dégradation de l'environnement et des aléas climatiques sur les exploitations familiales, l'on ne peut négliger cette dimension dans la promotion du DER. Il s'avère judicieux d'approfondir la connaissance du phénomène et d'accompagner les acteurs, Communes, Préfecture, SDE, OSP, OSC à mieux comprendre et réduire ces risques environnementaux qui menacent non seulement le développement, mais même la survie des populations de la zone d'intervention.

234. Recommandation

- Adopter l'environnement comme thème transversal prioritaire

10.3 QUESTIONS STRATÉGIQUES POSÉES PAR LE BUCo

10.3.1 Santé

235. Nous recommandons l'intégration de la santé comme lignes d'intervention du domaine gouvernance locale/décentralisation pour les raisons suivantes :

- Le retrait programmé du secteur de la santé semble en contradiction avec la politique de la DDC qui a remis à la mode la santé ainsi qu'avec la stratégie de la DDC au Bénin dont l'idée centrale est de responsabiliser les acteurs locaux.
- La DDC au Bénin dispose d'un atout important pour faire en sorte que la décentralisation (et la déconcentration) se matérialise, dans la mesure où elle intervient sur les secteurs de l'éducation et de la santé qui constituent un axe incontournable de la lutte contre la pauvreté.
- La santé est l'un des principaux secteurs de responsabilité des Communes. Il constitue un levier pour le renforcement des capacités des Communes. On voit mal le sens de soutenir la fourniture de services par la Commune sans travailler de façon substantielle sur le secteur de la santé
- Les enjeux de l'ancrage institutionnel et de l'articulation entre les programmes sectoriels gérés par les Ministères Techniques et le rôle des acteurs locaux se jouent beaucoup sur le terrain de la santé (comme sur celui de l'éducation)
- La mise en place effective du Régime d'Assurance Maladie Universelle, fruit d'années d'effort de la Coopération suisse dans l'amélioration de l'accès financier aux soins de la santé par les mutuelles de santé passe en grande partie par l'accompagnement d'un processus d'apprentissage mutuel des acteurs publics et privés aux niveaux arrondissement (mutuelles), district sanitaire, commune et SDE impliqués. Elle est par conséquent un volet par excellence de l'accompagnement de la gouvernance locale et de l'articulation de la décentralisation-déconcentration à partir de l'expérience suisse à la base ;
- Elle cadre parfaitement avec la démarche territoriale du programme ASGoL et peut s'appuyer sur son dispositif d'animateurs de territoire du village jusqu'au niveau communal ainsi que sur l'expertise des opérateurs privés (RAS, BEST/SD, etc.) dont les compétences ont été construites avec l'appui de la Coopération suisse;
- De manière plus générale la DDC a travaillé pendant plus que trente ans dans le secteur santé avec des résultats cités parmi les grandes réussites de la DDC au Bénin¹ entre autres en termes d'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

¹ Bilan 30 ans

dans le domaine de la santé. Le bilan des OMD sera fait en 2015. Sans présence active dans le secteur en 2015, l'effort de la DDC ne sera pas perçu par le forum international. Sa participation contribuera à la visibilité de la Suisse dans son engagement à promouvoir la coopération au développement ;

- Le BuCo souhaite continuer son appui au secteur dans le cadre du programme ASGoL et la santé continue d'être prioritaire pour les acteurs accompagnés dans les départements du Borgou/Alibori.

10.3.2 Alphabétisation

236. Nous recommandons fortement la poursuite des programmes d'alphabétisation dont la pertinence et l'utilité sont reconnues par tous. Cependant l'alphabétisation telle qu'elle est pratiquée actuellement semble être enfermée dans un monde d'initiés. En effet l'utilisation des langues locales à travers les écrits est confinée au niveau des apprenant(e)s/néo-alphabètes et des alphabétiseurs. Ceci n'est pas seulement vrai pour le Batonu, mais pour toutes les langues africaines parlées en Afrique francophone (Ouolof, Peul, Bamanan, Mooré, Fon, etc.)

237. Nous en cherchons la cause dans le fait que les transcriptions retenues contiennent toujours au minimum 2 caractères indisponibles sur un téléphone portable ou sur un ordinateur courant. L'adaptation des logiciels des ordinateurs et téléphones peut marcher pour le Chinois, l'Arabe, ou même le Yoruba avec des dizaines, voir des centaines de millions de locuteurs et locutrices ou avec des locuteurs et locutrices riches (cas du Français ou du Hébreu). Pour des langues de locuteurs et locutrices modestes en nombre et/ou pauvre, ce choix est fatal en termes d'utilisation. Elle reste limitée au manuscrite ou aux petites presses spécialisées.

238. C'est pourquoi nous recommandons d'utiliser le poids et la légitimité de la Coopération suisse pour engager le débat sur le décloisonnement de l'alphabétisation par l'adoption de caractères courants pour la rendre plus utile pour les alphabétisé-e-s et plus attrayant pour ceux et celles qui ne le sont pas encore (dont les jeunes scolarisés et le diaspora par exemple).

10.3.3 Zone d'intervention

239. Nous recommandons la poursuite de la stratégie actuelle de couverture maximale de l'Alibori/Borgou pour tous les domaines prioritaires, pour les raisons suivantes :

- Il y a encore beaucoup de travail dans le Borgou/Alibori où les indicateurs de pauvreté monétaire et non-monétaire sont en de-çà des moyennes nationales¹.
- Il faut beaucoup de temps pour construire des relations de confiance avec les acteurs locaux et la DDC bénéficie de plus de 30 ans d'expérience dans cette zone.
- Compte tenu de l'évolution lente du contexte institutionnel, il convient de développer, renforcer et consolider si l'on entend atteindre des résultats probants.
- Les départements de l'Alibori et du Borgou constituent une unité d'administration territoriale, la Préfecture, et une unité d'aménagement du territoire, la zone d'influence (le « hinterland » de Parakou), qu'il faut prendre en compte dans leur entièreté pour tirer pleinement profit de la valeur ajoutée suisse dans les trois domaines prioritaires retenus ainsi que pour la capitalisation des acquis du domaine de la santé².
- Il existe un potentiel de croissance important dans le Bourgou/Alibori, y compris dans les liens économiques avec les pays voisins (Nigeria, Burkina-Faso et Niger).
- Il existe également un potentiel de synergies transfrontalières avec les interventions suisses dans les autres domaines et les thèmes transversaux prioritaires au Burkina et au Niger.
- Il convient d'éviter le risque de dispersion pour une relativement petite coopération.

¹ Voir annexe Différentes formes de pauvreté par département

² Voir paragraphe 2.4.1 à la page 15

- Il y a du travail pour tous les PTFs présents dans cette zone.

240. Mais d'identifier et appuyer un pôle de développement économique dans le sud sur les fonds pour autres activités, pour les raisons suivantes :

- De par sa présence, sa forte implication dans l'alphabétisation de la langue principale de la zone (le Batonou), le fait que des cercles linguistiques ont parfois un noyau dur de radicaux ethnique¹ et la perception du Royaume de Nikki dans le pays
- Plusieurs signes troublants indiquent pour certains² que les tensions entre le nord et le sud du pays augmentent, ce qui ne serait pas franchement surprenant au vu des évolutions dans la sous-région (Côte d'Ivoire, Nigeria) caractérisé par une radicalisation des positions de certains acteurs, et pas seulement des islamistes.
- Les conditions générales au pays, toutes proportions gardées, ont des points en commun avec celles des pays où une crise s'est récemment produite : arrogance du pouvoir sans oppositions réelle, corruption généralisée, jeunes sans perspectives d'emploi ou de revenu, niveau d'éducation et d'accès à l'information et la communication croissante, etc.
- Dans ce contexte, il convient d'éviter que la Suisse ne soit perçue comme privilégiant le nord, consciemment ou pas.
- Mieux vaut passer par un déploiement, même limité, vers les régions du sud maintenant, qu'au moment ou après qu'une crise éventuelle se manifeste.

10.3.4 Modalités de mise en oeuvre

241. Pour renforcer l'efficacité de l'approche acteur et réduire les risques fiduciaires et des coûts de gestion des relations nous recommandons :

- Des approches contractuelles dans lesquelles l'acteur/partenaire s'engage avec le BuCo sur un trajet qui fait du développement de ses capacités de gestion (ressources humaines, organisation, procédures) et de sa mise en oeuvre une partie intégrante de son projet accompagné par la DDC.
- Un financement essentiellement forme de subventions liées aux performances définies annuellement³ d'accord partie, qui ne couvrent pas forcément le coût de son projet, ni même une partie substantielle de ce coût. Il peut s'agir par exemple de simples primes d'encouragement⁴.
- Deux types de subventions: (1) appui aux projets et (2) appui au développement des capacités.
 - En principe ces capacités sont développées dans l'action de la réalisation de son projet subventionné selon les critères de performance convenus annuellement et suivi conjointement par le système de suivi convenu.
 - Au cas et dans la mesure où sa performance stagne à cause d'un déficit de capacité ses droits de tirage sur les fonds d'appui aux projets sont réduits, mais il peut tirer sur un deuxième fonds sur la base d'un plan de renforcement de capacités. Ce plan peut inclure la sous-traitance de sa gestion financière, des audits "quick scan" rapprochés (mensuel), de l'appui-conseil, de recrutement de personnel sur fonds propres ayant le profil requis, un plan de gestion des ressources humaines, l'archivage, des formations ciblées, etc. Au fur et à mesure que les critères de performance en gestion sont atteints ses droits de tirage sur le fond principal augment.
- Un système de suivi simple, géré par le BuCo, mais utilisable par tous les parties prenantes disposant d'un ordinateur et sachant utiliser un feuille de calcul, permettant un suivi conjoint de l'évolution des critères de performance convenus, leur pondération selon les priorités de chacun(e)⁵, leur distribution spatiale là où cela est pertinent, et, sur cette ba-

¹ De manière générale, mais signalé explicitement par le LARES pour le Bénin dans l'étude sur l'intercommunalité (2001)

² Notez que nos interlocuteurs interrogés à ce sujet ont exprimés des opinions divergentes

³ Au fur et à mesure de l'évolution de son projet, de ses capacités et du contexte pertinent

⁴ Par exemple pour une Préfecture qui a mené à bien un processus de PDDI

⁵ Y compris le BuCo

se, l'identification conjointe à intervalles réguliers pertinents des actions à prendre. Ce système doit, de par son utilisation avec tous les parties prenantes dans l'accompagnement des acteurs retenus dans l'Alibori/Borgou devenir le langage de communication sur l'évolution de son développement¹.

- Le développement d'un manuel de procédure BuCo qui inclue toutes les options possibles d'accompagnement, le système de suivi, la démarche participative de mise au pied d'un fonds de financement sur la base des performances, les contrats models, etc.

242. Enfin et partant du principe que la zone Borgou/Alibori restera au cœur des activités de la DDC au Bénin et dans l'idée d'instruments d'accompagnement qui nécessitent une plus grande proximité avec les partenaires, nous nous demandons si un nouveau dispositif devrait rapprocher le Buco de cette zone, par exemple à travers une cellule ou un bureau de liaison. Cela aurait évidemment aussi de nombreux inconvénients (notamment en terme de coûts d'intermédiation), mais cela aurait le mérite d'une plus grande proximité géographique, mais surtout psychologique, entre le Buco et ses partenaires.

¹ A usage à tous les niveaux, Commune (gouvernance participative), Préfecture (coordination des services publics aux populations – encore gouvernance participative – et de l'appui-conseil aux Communes), dans le dialogue politique au niveau national et avec la DAO.

Annexe 2 Personnes rencontrées

ORGANISATION	FONCTION	NOM & Prénom	T ELEPHONE	DTE
BuCo Ouaga	Conseillère régionale éducation formation	FIAUX NIADA Mary-Luce	C +226 71181492	22/2
BuCo	Chargé de Programmes Santé	ADJOU MOUMOUNI Agnès	C +229 95957059	28/2
BuCo	Assistante de Direction	ATOKE DAVID Camille	C +229 97488356	28/2
BuCo	Chargé de programme Gouvernance locale/Décentralisation	BABALOLA Lalèyè Gérard	F +229 21314737	28/2
BuCo	Assistante Administrative	BOURAIMA Moudjibatou	C +229 97482206	28/2
BuCo	Chef Finances et Administration	BUREL Sandro	C +229 97707242	28/2
BuCo	Chargé de finances	CODJOVI Libert Raoul	F +229 21314737	28/2
BuCo	Chargé de Programmes Artisanat et Suivi	DADJO Eric	C +229 95960650	28/2
BuCo	Système Administratrice	FAGNON Catherine	C +229 96609666	28/2
BuCo	Chargée de l'Administration et du Personnel	GNACADJA MAMAVI Nadine	C +229 97343470	28/2
BuCo	Comptable	GNIDE Barbabé	C +229 95455911	28/2
BuCo	Standardiste	KOUYAMI Hélène	C +229 97372962	28/2
BuCo	Chargé de programme DER	ONIBON-DOUBOGAN Yvette	C +229 95859372	28/2
BuCo	Chargée de Programme Education/Formation Professionnelle	SAMA YEKO Rufine	C +229 90041652	28/2
BuCo	Comptable	VIGNINOUE Uriel R. M.	C +229 97679521	28/2
BuCo	Directeur Résident	VIRCHAUX Jean Luc	C +229 99978171	28/2
BuCo	Adjoint Financier	WETOHOSSOU Luc	C +229 97483435	28/2
BuCo	Directeur Résident adjoint	ZBINDEN Simon	F +229 21314737	28/2
Losange Conseil	Coordonnateur processus SC	GAUTIER Pierre	C +41223188114	28/2
MDGLAAT	DGAE	Toussaint GNONLONFOUN	T 90114516	15/3
ADeCOB	Président	Séro Yerima Aboubakari	T 95335733/97618022	19/3
ADECOB	Président (Maire de Sinendé)	SERO Y. Aboubakari	T 23152096C 97775265	19/3
ADECOB	Secrétaire Permanent	SOULE A. Moudachiron	T 23152096C 97595047	19/3
ADECOB	AT DEL	SOULE SAKA Soumanou	C 97618022	19/3
LARES	Coordonnateur LARES Parakou	AFOUDA Alix Servais	C 95569358/66260850	19/3
LARES/ASPEF	Coordinatrice ASPEF	OGOUNIYI ADIMI Esther	T 23611032C 97062828	19/3
Municipalité de Parakou / ANCB	Maire	ALAGBE Soulé	C 90021950/97589888	19/3
URP Borgou-Alibori	Président	SARIGUI Goussou N'Gobi	T 23100641C 97321764	19/3

ORGANISATION	FONCTION	NOM & Prénom	T ELEPHONE	DTE
URP Borgou-Alibori	Trésorier	MOUMOUNI Adam	C 95072220	19/3
URP Borgou-Alibori	Resp Information Communication	SAKA Ganni	C 97186380	19/3
URP Borgou-Alibori	Coordonnateur	BOUYAGUI Ba	C 95099215	19/3
URP Borgou-Alibori	Formateur	CHABI SEKO Idrissou	C 97822532 / 94160597	19/3
Alliance Santé - réseau de mu- tuelles de santé	Conseiller Technique	ALADJI BONI SYLLA Abdul-Rachid Dia	C 97210427/90976163/ 93996959/95715639	20/3
CeRPA Borgou-Alibori	Directeur Général	CHALLA Séverin	C 97449094	20/3
CeRPA Borgou-Alibori	Chef SAACOP	CHABI MACO Yacouba		20/3
CeRPA Borgou-Alibori	Chef PAFJR	AKRAKI Honorina née de SOUZA	C 95853565	20/3
CeRPA Borgou-Alibori	Chef SFOC	YACOUBOU Souradjo	C 94607701	20/3
Groupement féminin de Sikki	Trésorier Général	KOURI Gouni		20/3
Groupement féminin de Sikki	Membre	GANI Alimatou		20/3
Groupement féminin de Sikki	Membre	GANI Fatima		20/3
Groupement féminin de Sikki	Membre	BIO Bélou		20/3
Groupement féminin de Sikki	Membre	TABE Goulé		20/3
Groupement féminin de Sikki	Membre	BELKO Kandjidjatou		20/3
Groupement féminin de Sikki	Membre	ORODJI Baké		20/3
Groupement féminin de Sikki	Membre	OUMAROU Tchioumou		20/3
Groupement féminin de Sikki	Membre	SOPODOU Débokaou		20/3
Groupement féminin de Sikki	Membre	YACOUBA Baké		20/3
Groupement féminin de Sikki	Membre	ALOU Débogoye		20/3
Groupement féminin de Sirarou	Vice-Présidente	YAROU manou		20/3
Groupement féminin de Sirarou	Présidente	ELIE Dado		20/3
Groupement féminin de Sirarou	Secrétaire	BAMOUSSA Baké		20/3
Groupement féminin de Sirarou	Membre	GAKOU Déboura		20/3
Groupement féminin de Sirarou	Membre	OUGNEROO Hélène		20/3
Groupement féminin de Sirarou	Membre	OROUKINOUE Déré		20/3
Groupement féminin de Sirarou	Membre	SALIFOU Zalia		20/3
Groupement féminin de Sirarou	Membre	OUGNERO Salomé		20/3
Helvétas/PAEFE	Coordonnateur	MOUSSA KOFFE Aboubakari	C 90033338/97897437	20/3
LARES	Chargé de programme	AFOUDA Alex Servais	C 95569358/66260850	20/3
Préfecture Borgou-Alibori	Préfet	ALI YERIMA Denis	T 23610102 C 97488786	20/3
Préfecture Borgou-Alibori	Chargé de Mission	GOUNOU B. Clément	C 95851803	20/3

ORGANISATION	FONCTION	NOM & Prénom	T ELEPHONE	DTE
Préfecture Borgou-Alibori	Chargé de Mission	SARRE DJORI Worou	C 97897110	20/3
Préfecture Borgou-Alibori	Assistant Chargé de Mission	MEHOU D. Romaric	C 95440400	20/3
Sia N'Son - ONG	Directeur Exécutif	BALOGOUN Salomon	T 23111355/90043502/ /95536633/97405818	20/3
SNV/Parakou	Coordinatrice bureau Parakou	KIWALLO Bernadette	C 95338299	20/3
SNV/Parakou	Conseiller eau et assainissement	GADO Mouftaou	C 95338292	20/3
SNV/Parakou	Consultant coton et anacarde	AFOUDA Raymond	C 95360991	20/3
SNV/Parakou	Conseiller	AFOUDAN Francis	C 95338302	20/3
ANOPER	Président	BARRY Alpha, Tidjani Aboubacar		21/3
ANOPER	Coordinateur	GUEDIDO Malan Dramane		21/3
APIDA	Secrétaire Permanent	QUENUM Thomas d'Aquin	T 23630482/C 90928014 /97186962	21/3
APIDA	Conseiller Technique	RAOUST antoin	C 94128586	21/3
APIDA	Chargé de planification	GARBASAY Abdou Nahab	C 95010088 / 97115633	21/3
Hopital de Kandi	Chirurgien / Directeur a.i.	BIO MOUSSA Soumano	C 97191203/94923221/ 90031504/93579765	21/3
AFRICAP Développement	Président	AGOUA Florentin	C 96909761	22/3
APIDEV ONG	Directeur	SAMBOU Adamou	C 97599620	22/3
BAA	Chargé de programme	ESSOU Jacques	C 95420247	22/3
BAA	Chargé de programme	DAVODOUN Médard		22/3
BAA	Chargé de programme	SACCA ISSIFOU Léa		22/3
BAA	Chargé de programme	YAYA Iliassou		22/3
BAA	Chargé de Programme	ESSOU Jacques	C 95420247	22/3
BAA Parakou	Chargé de programme /Chef d'antenne	ESSOU Jacques		22/3
BAA Parakou	Chargé de programme	DAVODOUN Médard		22/3
BAA Parakou	Chargée de programme	SACCA Léa		22/3
BAA Parakou	Chargé de programme	YAYA Illiassou		22/3
BEST-SD - Parakou	Directeur Exécutif	DOSSOUVI Christophe	C 95230102/23610242	22/3
BEST-SD - Parakou	Médecin, Coordonnateur PI de ASAN	SAYI Alain	C 95968995	22/3
BEST-SD - Parakou	Chargé programme Santé	DAMON Kassim	C 95491920	22/3
BEST-SD - Parakou	Géographe/ Assistant	AOUDI Bouraima	C 95795195	22/3
BEST-SD - Parakou		KPEROU Raissa	C 95839273	22/3
BEST-SD - Parakou		DOSSOUVI BRAHI Julienne	C 95959043	22/3

ORGANISATION	FONCTION	NOM & Prénom	T ELEPHONE	DTE
BEST-SD - Parakou Commune de SEGBANA	Maire	TOLORE Gualbert OROU MORA Inazan	C 95867579 C +229 95851574/ 97720480	22/3 22/3
Consultant DDAT	Consultant développement rural Directeur Départemental de l'artisanat et du Tourisme	AGOUA Florentin KPEKPASSI Ibrahim	T 96909761 C +229 97070788	22/3 22/3
Hôpital de Zone Sounon Sero (Nikki) Mairie de Nikki	Directeur Maire	MAMA Bouraïma LAFIA BOUBAKARI Oumarou	F23100152/23626315 C 97090509 C 97767690/95240252/ 99178787/93208454	22/3 22/3
Mairie de Nikki Mairie de Nikki Mairie de Péréré Mairie de Péréré Mairie Ségbana PPFID	Première adjointe du Maire Chef Service Affaires Générales Secrétaire générale Chef Affaires Financières Maire	YAROU SINATOKO Kingnaré DJAOUGA S. Adama DOSSA Omer DEBOUROU Abibatou OROUMORA Inazan Gado Brice/Idohou Florentine	C 95534527 C 95851574/97720480 T (voirDera- na)/95548647	22/3 22/3 22/3 22/3 22/3 22/3
AFRICAP Développement AIMS Parakou ASPEF	Personne ressource Directeur Coordinatrice de Programme	AGOUA Florentin Dr Yacoubou Ismaïlou OGOUNIYI-ADIMI	96009761 C 97091835 C +229 97082828/ 95058866/ 90C	23/3 23/3 23/3
BEST	Assistante Administrative (Ressources Hu- maines)	KPEROU Raïssa		23/3
BEST	Administratrice Service Santé Programme qualié	lienne		23/3
BEST DDI du Borgou/Alibori DERANA DERANA/PFID DUE DUE MEF PA3D PNUD/ UNCDF Ambassade des Pays-Bas	Médecin, Responsable Qualité Directrice Coordonnateur National Coordonnateur DERANA/PFID Attaché Gestionnaire financier Chargé de Programmes Section Economie Secrétaire Technique Coordonnateur Chargé de Programme Chef de la Coopération / Chef de Poste Ad- joint	TOLOME Gualbert Nafissatou BACHABI SANOUSSI M. Brice Gado Lafia LAFIA Brice Gado WAAUB Guy DOSSOU Charles S. GADO Mohamed Babatundé Zackari Tassou NANAKO Cossoba LITJENS Paul J.M.	T 97604748-95400856 T 90043453 C +229 90043453 F +229 21 31 26 17/84 F +229 21 31 26 17/84 F +229 21 30 02 17 T 23612059-97290250 F +229 21 31 30 45/46 F +229 21 30 04 39	23/3 23/3 23/3 23/3 23/3 23/3 23/3 23/3 26/3

ORGANISATION	FONCTION	NOM & Prénom	T ELEPHONE	DTE
Banque Mondiale	Chargé Alhabétisation et Fast Track Initiative	GBAYE Hyacinthe	F +22923305849	26/3
GIZ	Coordonnateur Composante Décentralisation Politique et Administrative	TRIPPOLINI Ivar	F +229 21 31 60 46	26/3
GIZ / PDDC	Conseiller International	Ivar TRIPPOLINI	C 96723065	26/3
MDGLAAT	Secrétaire Permanent Commission Nationale des Finances Locales	DJACOTO Victorin	F +229 21 15 18 55/ 21 03 76 39	26/3
ANOPER	Coordonnateur	GUETIDO Malam Dramane		27/3
CNE	Première Vice-Présidente	GANGBO Flore	C +229 97334417/ 21333485	27/3
CNE	Premier rapporteur	N'TIA Roger		27/3
CNE	SG	OKOUDJOU A. Pierre Claver	C +229 97985816	27/3
DUE	Attaché - Section "Social & Bonne Gouvernance"	Alain DECOUX	F 21312617	27/3
MS/RAMU	Point focal	M. Hugues Tchibozo	C 95454125/97601101	27/3
MS/SME	Directrice	Dr Agbohoui-Houinato Olga	C 97074227/95401781	27/3
MS/SSC	Chef	Dr Marcellin Ahy	B 21336678/21336679 C 97485852	27/3
RENOPAL	Premier responsable à l'organisation	BELLO Alain Aliyou	C +229 90032577 / 97981838	27/3
RENOPAL	Trésorier Général	CHACHA MAHOUGNON Rigobert	C +229 97117561 / 95711972	27/3
RENOPAL	Chargée de mission	KPEDE Victorine	C +229 97217657/ 21052754	27/3
RENOPAL	Chargée de l'information et de la communication	MIDETE D. Emmanuel	C +229 97311931/ 94377437	27/3
RENOPAL	Secrétaire exécutif	SEDJRO Franck	C +229 95961374/ 97901550	27/3
ANAM	Directeur Général	M. Moussa Yarou	C 97217778	28/3
Banque Mondiale	Chargé de mission	ADOKPO MIGAN Sylvain	C 95952932 F 21302139	28/3
CNE	Deuxième vice-président	GUEDOU Georges A. G.	C +229 95869923/ 97172776/ 68408451	28/3
DANIDA	Chargée de programme	DJOSSOU Ariane		28/3
DAOP	Directeur	BOSSOU Victorin	C +229 97194886	28/3
FENU	Chargé de Programme	Nanaco COSSOBA	C 97776638	28/3
LASDEL	Chercheur	KPATCHAVI Adolphe	C 97332614 /	28/3

ORGANISATION	FONCTION	NOM & Prénom	T ELEPHONE	DTE
MFASHP	Directrice de la Promotion de la Femme et du Genre	AKPADJI Jeanne	90948746 C +229 95C +229 954199	28/3
MFASHP	Directeur adjoint de la Promotion de la Femme et du Genre	LALEYE Léonard	C +229 95497318	28/3
PNOPPA	Coordonnateur/Président du Conseil d'administration	LOKOSSOU Léopold		28/3
PNOPPA	SG	AKPOE Athanase		28/3
SNV	Directeur ai	WEINSOU Guy		28/3
-	Personne ressource	GAUTIER Bernard	C +229 97216470	29/3
Ambassade des Pays-Bas	Chargé du programme eau	GROOT Carel de		29/3
BAA	Chargée de programme	ALFA Lémou	C +229 95453208/97903479	29/3
BAA	Coordonnateur national	DAVODOUN Cyr	C +229 95051259	29/3
FODEFCA	Secrétaire exécutif			29/3
MCAA	Directeur Adjoint de l'Alphabétisation	AHOUE Jules Dossou	C +229 95425775	29/3
MEMP	Point focal Copération Suisse	DOVONOU Chantal	C +229 90929125	29/3

Annexe 3 Documentation consulté**Tableau 1 Documentation raisonnée**

(version 1.3 de 120322 de « StraCoBen Documentation raisonnée » de Pierre Gautier)

Fichier (nomenclature DDC)	Fichier (nomenclature StraCoBen)	Titre	Titre abrégé	Auteur, Date	Commentaire
A. Méthodologie					
COO.2011.100.13.1 25671[1]	A1 Lignes directrices.doc	<i>Lignes directrices de la DDC pour l'élaboration des stratégies de coopération (SC) et des programmes à moyen terme (PMT)</i>	<i>Lignes directrices</i>	Assurance qualité, Août 2010	Valable à partir de Novembre 2010
COO.2011.100.13.1 30459[1]	A2 Monitoring.doc	<i>Concept pour le monitoring des stratégies de coopération et des programmes à moyen terme</i>	<i>Monitoring</i>	Assurance qualité, Juin 2011	
Frühnotiz KS MFP nach Dirko 6 2 2012	A3 Opening note.doc	<i>Erarbeitung neuer Kooperationsstrategien: Frühnotiz (Opening note) an die Direktion</i>	<i>Opening note</i>	DEZA. Sektion Qualitätssicherung und Aid Effectiveness, 6.2.2012/MTD	
Maputo Workshop Final Report.pdf	A4 Maputo on bi & multilateral coop.pdf	<i>SDC Internal Workshop Improving Cooperation with Multilateral Organizations Maputo, 29 November – 3 December 2010, Final Report</i>	<i>Maputo</i>	SDC Cooperation Office, Maputo, 21 March 2011	
COO.2011.100.11.3 11330[1]	A5 Lignes directrices 2009 - 2012 DAO.pdf	<i>Lignes directrices 2009-2012 Division Afrique de l'Ouest A utilisation interne</i>	<i>Lignes directrices DAO</i>	Division Afrique de l'Ouest	A utilisation interne
B. Processus d'élaboration de CS menés dans d'autres pays de la DAO					
B1. Niger					
Bilan Stratégie DDC Niger 2004 - 2008.doc	B1_1 Revue Niger.doc	<i>Bilan de la stratégie de coopération Suisse – Niger 2004 - 2008</i>	<i>Revue Niger</i>	Bureau de la coopération suisse au Niger PYV – 23.10.2009	
Synopsis Niger pour MCR	B1_2 Synopsis Niger.doc	<i>Synopsis – Stratégie de coopération de la DDC au Niger 2010 – 2014</i>	<i>Synopsis Niger</i>	Division Afrique de l'Ouest 15.03.2010	
Protocole du comité des politiques de la DDC.doc	B1_2_1 Comité des politiques sur Synopsis Niger.doc	<i>Protocole du comité des politiques de la DDC 11 mars 2010, 15h00-16h00, salle 2023, Ausserholligen, Berne Thème : Synopsis pour la stratégie de coopé-</i>	<i>Comité des politiques sur Synopsis Niger</i>	Comité des politiques de la DDC, 11 mars 2010	

Fichier (nomenclature DDC)	Fichier (nomenclature StraCoBen)	Titre	Titre abrégé	Auteur, Date	Commentaire
		<i>ration au Niger 2010-2014</i>			
de-za.admin.ch/ressources/ressource_fr_208169.pdf	B1_3 SC Niger 2010_2014.pdf	<i>Stratégie de coopération de la DDC au Niger 2010 – 2014</i>	<i>StraCoNiger 2010_14</i>	Martin Dahinden, Novembre 2011	
B2. Mali					
Rapport Evaluation SCS Mali 2007-2011 v. finale.docx	B2_1 Revue Mali.pdf	<i>Rapport d'évaluation prospective de la stratégie de coopération au Mali 2007 - 2011</i>	<i>Revue Mali</i>	CRETIAZ Marylaure DIARRA Marthe TRAORE Mamadou de RHAM Philippe – chef de mission, 31.03.2011	
COO.2011.100.11.3 21093[1].pdf	B2_2 Synopsis Mali.pdf	<i>Synopsis: Stratégie de coopération suisse au Mali 2012-2015</i>	<i>Synopsis Mali</i>		
Stratégie de coopération suisse au Mali 2012-2015 low res.pdf	B2_3 SC Mali 2012_2015.pdf	<i>Stratégie de coopération suisse au Mali 2012 – 2015</i>	<i>StraCoMali 2012_15</i>	Martin Dahinden, Décembre 2011	
B3. Burkina Faso					
note synthèse bilan SC BF 120130 sans indexe ni annexes.doc	B3_1 Revue Burkina.doc	<i>Note de synthèse du bilan / diagnostic de la stratégie de coopération 2007 - 2012 de la DDC au Burkina Faso</i>	<i>Revue Burkina</i>	20 janvier 2012	Version provisoire. Annexes disponibles sur demande à P. Gautier
		<i>Synopsis</i>			Pas encore disponible
		<i>CS</i>			Pas encore disponible
C. StraCoBen					
TDR accompagnement STRACOBEN 09.02.2012.doc	C1 TdR acc	<i>Termes de référence Accompagnement du processus d'élaboration de la Stratégie de coopération suisse au Bénin 2013-2016</i>	<i>TdR accompagnement</i>	Bureau de la coopération suisse Bénin, Version finale 09.02.12	
TDR revue Stratégie Bénin 09 02 2012 (2).docx	C2 TdR Revue	<i>Termes de référence Bilan/diagnostic de la stratégie de coopération suisse au Bénin 2006-2012</i>	<i>TdR Revue</i>	Bureau de la coopération suisse Bénin, version finale (2) du 09.02.2012	
Message 13-16 -	C3 Message 13_16	<i>Division Afrique de l'Ouest</i>	<i>Message 13_16</i>	Division Afrique de l'Ouest	

Fichier (nomenclature DDC)	Fichier (nomenclature StraCoBen)	Titre	Titre abrégé	Auteur, Date	Commentaire
Présentation DAO Bénin v21.02.12		<i>Message 2013 - 2016</i>		21 février 2012	

D. Documentation BuCo Cotonou

D1. Documents stratégiques du BuCo

		<i>Stratégie de la Coopération suisse au Bénin 2006-2010</i>	<i>StraCoBen 2006 - 2010</i>		STRACOBEN ou STRACOOBEN
STRACOBEN 2008 - 2012	D1_1 StraCoBen 2008 - 2012	<i>Stratégie de la Coopération suisse au Bénin 2008-2012</i>	<i>StraCoBen 2008 - 2012</i>		
Rapport Revue Mi-Parcours STRACOOBEN 2010.doc	D1_2 Revue Mi_Parcours STRACOOBEN 2010.doc	<i>Revue à mi parcours de la Stratégie de Coopération au Bénin (STRACOOBEN) 2008-2012 Rapport de l'atelier</i>	<i>Revue Mi_Parcours 2010.doc</i>	Bureau de la coopération suisse Bénin / FAGCA-YOD Cotonou, hôtel Novotel, du 22 au 24 avril 2010	
	D1_3	<i>Programme annuel Bénin 2008</i>			
	D1_4	<i>Rapport annuel 2009</i>			
	D1_5	<i>Rapport annuel 2010</i>			
Bénin - Rapport annuel 2011.pdf	D1_6	<i>Rapport annuel 2011</i>	<i>RA 2011</i>		
Note Réflexion Décentralisation 2011.doc	D1_7 Note Décentralisation.doc	<i>Note de réflexions pour le prochain programme suisse d'appui à la décentralisation</i>	<i>Note Décentralisation</i>	Bureau de la coopération suisse Bénin, LALGE, 15.06.11	
COO.2011.100.11.3 66184[1].pdf	D1_8 Capitalisation 30 ans.pdf	<i>Capitalisation de 30 ans de la direction du développement et de la coopération (DDC) au Bénin</i>	<i>30 ans DDC au Bénin</i>	Emmanuelle BERNY, Consultante indépendante Cotonou, Novembre 2011	
COO.2011.100.11.3 66186[1].pdf	D1_9 Synthèse Bilan 30 ans.pdf	<i>Bilan de 30 ans de la DDC au Bénin. Capitalisation de 30 ans de la DDC au Bénin- synthèse -</i>	<i>Synthèse bilan de 30 ans de la DDC au Bénin</i>	Emmanuelle Berny- nov 2011	
Note Conceptuelle DER 2010.doc	D1_10 Note Conceptuelle DER 2010.doc	<i>Note conceptuelle champ Développement Economique Rural Juillet 2010</i>	<i>DER 2010</i>	Bureau de la coopération suisse Bénin, 811.1 – Stracooben/ YOD	
Analyse Institutionnel Secteur DER 2011.docx	D1_11 Analyse Institutionnelle Secteur DER 2011.docx	<i>Analyse institutionnelle des organisations nationales œuvrant dans le secteur du développement rural dans les départements du</i>	<i>Analyse Institutionnelle Secteur DER 2011</i>	Emmanuelle BERNY, Cotonou, juin 2011	

Fichier (nomenclature DDC)	Fichier (nomenclature StraCoBen)	Titre	Titre abrégé	Auteur, Date	Commentaire
		<i>Borgou et de l'Alibori. Rapport provisoire</i>			
111222 PROTOCOLE d'entente interetatique.pdf	D1_12 Protocole d'entente interetatique	<i>Protocole d'entente entre la République du Bénin et la Confédération Suisse</i>	<i>Protocole d'entente interétatique</i>	15 décembre 2011	
10.12.29 Rapport BENIN-Final.doc	D1_13 Evaluation efficacité de l'aide 2010	<i>Evaluation nationale de la mise en œuvre de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, phase 2, au Bénin</i>	<i>Efficacité de l'aide 2010</i>	consultants experts services solutions inc, décembre 2010	
110601 Politique nationale de l'aide au développement - 01 juin 2011.pdf	D1_14 Etat des lieux DP 2011	<i>Politique nationale de l'aide au développement rapport provisoire, mai 2011</i>	<i>Etat des lieux DP 2011</i>	MPDEPP - CAG, mai 2011	Etat des lieux de la mise en œuvre au Bénin de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide
BENIN country chapter 16jun2011	D1_15 BENIN country chapter 16 jun 2011	<i>BENIN</i>	<i>BENIN country chapter 16jun2011</i>	?	Chapitre probablement tiré d'une étude inconnue
Bénin OMD.docx	D1_16 OMD 2012_PNUD	<i>Les Objectifs du Millénaire pour le Développement Progrès au niveau national</i>	<i>Evaluation OMD mars 2012</i>	http://www.bj.undp.org/fr/omd_situation.html , 15.03.2012	
GetDocument.pdf	D1_17 Country report Benin	<i>Country Report Benin January 2012</i>	<i>Country Report Benin</i>	Economist Intelligence Unit 26 Red Lion Square London WC1R 4HQ United Kingdom Janvier 2012	
Benin SCRP VersionFinaleAvril07.pdf		<i>République du Bénin Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP 2007-2009) Avril 2007</i>	<i>SCRP2</i>	Version finale	
Growth and Poverty Reduction Strategy Paper Benin (français).pdf	D1_18 SCRP 2011_2015	<i>République du Bénin Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP 2011-2015), Mars 2011</i>	<i>SCRP3</i>	Document adopté en Conseil des Ministres, le 16 Mars 2011.	

Fichier (nomenclature DDC)	Fichier (nomenclature StraCoBen)	Titre	Titre abrégé	Auteur, Date	Commentaire
D2. Propositions de crédit (depuis 2008)					
2 KA Bénin 27_06.docx	D2_1 KA PAAA 2011	Programme d'appui aux artisans et artisanes (PAAA) Phase 6 (de sortie) du 01/05/11 au 31/12/11	KA PAAA 2011		
2. KA Bénin 13_161	D2_2 KA ASAEA 2010_2013.doc	Programme d'Appui Suisse à l'Alphabétisation et à l'Education des Adultes (ASAEA) Phase 02 ASAEA du 01.09.10 au 31.08.	KA ASAE 2010 - 2013		
2. KA Bénin 42_03.docx	D2_3 KA Renforcement Capacités Action Femmes 2011_2014.docx	Programme de Renforcement des Capacités d'Action des Femmes Phase 3: 01.05.11 – 30.04.14	KA Renforcement Capacités Action Femmes 2011_2014		
2. KA Bénin 50_01.doc	D2_4 KA Projet eau et agriculture 2011_2014.doc	Projet eau et agriculture dans les départements du Borgou et de l'Alibori	KA eau et agriculture 2011 - 2014		
2. MKA Bénin 27_06.01.docx	D2_5 KA PAAA 2011_2012.docx	Programme d'appui aux artisans et artisanes (PAAA) Phase 6 (de sortie) du 01.05.2011 au 30.09.12	KA PAAA 2011 - 2012		
2. Texte PC Bénin 33 Phase 6.doc	D2_6 KA PACOM 2010_2013.doc	Programme d'Appui à la Communication (PACOM) Phase 6 01.01.2010 – 31.12.2013	KA PACOM 2010 - 2013		
07 05 04 ASS Texte.doc	D2_7 KA ASS 2007_2010.doc	Appui Suisse à la Santé (ASS) Phase 6 du 01.07.2007 au 30.06.2010	KA ASS 2007 - 2010		
07 05 04 ASMS Texte PC.doc	D2_8 KA ASMS 2007_2010	Appui Suisse aux Mutuelles de Santé au Nord Bénin (ASMS) Phase 6 du 01.07.2007 au 31.12.2010	KA ASMS 2007 - 2010		
10 05 31 PC ASPAP Sortie.doc	D2_9 KA PAPP 2010_2011.doc	Programme d'Appui aux Productrices et Producteurs ruraux (PAPP) Phase de Sortie (01/07/2010 – 31/12/2011)	KA PAPP 2010 - 2011		
070621 PC ASGOL1.doc	D2_10 KA ASGOL 2007_2011.doc	Appui au renforcement de l'état local Phase 1 du 01.06.2007 au 31.05.2011	KA ASGOL 2007 - 2011		ASGOL: Appui Suisse au Renforcement de la Gouvernance Locale dans le département du Borgou

Fichier (nomenclature DDC)	Fichier (nomenclature StraCoBen)	Titre	Titre abrégé	Auteur, Date	Commentaire
111219_PC_ASGoL2.doc	D2_11 KA ASGOL 2012_2016.doc	<i>Programme Appui au Secteur de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (ASGoL) Phase 1 : 01.03.2012 au 28.03.2016</i>	KA ASGOL 2012 - 2016		
080723_PC RECADEL 4.doc	D2_12 KA RECADEL 2008_2012.doc	<i>Programme de Renforcement et d'Equilibrage des Capacités Nationales pour le Développement local (RECADEL). Phase 4 : 11/08 – 10/2012</i>	KA RECA-DEL 2008 - 2012		
111110_PC PASDER Texte principale final.docx	D2_13 KA PASDER 2010_2014.docx	<i>Programme d'Appui au Secteur du Développement Rural (Wusua Dabu) Crédit d'ouverture (01.12.2010 – 30.11.2011) Crédit principal, Phase 1 (01.01.2012 – 31.12.2014)</i>	KA PASDER 2010 - 2014		PASDER: Programme d'Appui au Secteur du Développement Rural
120207_PA ASEHA 2012.docx	D2_14 PA ASEHA 2012.docx	<i>Programme annuel du projet d'appui au secteur de l'eau, de l'hygiène et l'assainissement dans le Borgou Année : 2012</i>	PA ASEHA 2012		ASEHA: Appui au Secteur de l'Eau, de l'Hygiène et de l'Assainissement

Tableau 2 Autres documents consultés

REFERENCE	TITRE
Acobi, 2009	Acobi, "Comment promouvoir le développement local dans le contexte de la décentralisation au Bénin?", 2009
Afrobarom, 2008a	Afrobaromètre, « Sommaire des résultats round 4 afrobarometer enquête au Bénin », sans date
Afrobarom, 2008b	Afrobaromètre, « Demande et offre de démocratie au Bénin : qu'en est t'il ?; Bulletin Afrobaromètre No. 56 », décembre 2008
Afrobarom, 2008c	Afrobaromètre, « Conditions de vie et situation économique au Bénin, 2008 ; Bulletin Afrobaromètre No. 57 », décembre 2008
AM revues 2DAT, 2008-2012	Les aides-mémoires de la revue sectorielle du secteur décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire du 30/04/2009, 22/04/2010, 05/05/2011 ;
Analyse contexte décentralisation, 2011	Analyse prospective du contexte de la décentralisation au Bénin et dans le Borgou dans le cadre de l'évaluation du programme ASGoL/Phase 1 (01/06/07-31/05/11) de mars 2011;
ANCB	ANCB, "Auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin", décembre 2007

REFERENCE

ASAEA1 évaluation
 ASGoL1 évaluation, 2011
 ASGoL2 document de projet, 2011
 ASGOL2 réflexion, 2011
 ASMUS évaluation, 2010
 Audit appui-conseil aux communes, 2006
 BAA,2009
 BM, Revue dépenses publiques, 2010
 BuCo gouvernance1, 2009
 BuCo gouvernance2, 2009
 BuCo procédures, 2010
 BuCo procédures, 2012
 CCP, 2009
 CePED, 2010 ?
 Champ alpha, 2007
 Champ économie locale, 2007
 Champ état local, 2007
 Champ santé, 2007
 Check list genre
 CNE Bilan
 CNE Loi

TITRE

KPATCHAVI Codjo Adolphe et al: Appui Suisse à l'Alphabétisation et à l'Education des Adultes (ASAEA)- Phase I, 01/07/07- 30/06/10, Evaluation Finale, Mars 2010
 L'évaluation du programme « Appui Suisse à la Gouvernance Locale (ASGoL) dans le département du Borgou d'avril 2011;
 Document du Programme Appui Suisse au renforcement de la Gouvernance Locale dans le département du Borgou, Coopération Bénin/Suisse phase 2 : 1^{er} janvier 2012 – 31 décembre 2015 d'août 2011 ;
 La note de réflexions pour le prochain programme suisse d'appui à la décentralisation de 15 juin 2011
 BuCo, "Evaluation finale de la phase 6 du programme "Appuis Suisse aux Mutuelles de Santé (ASMUS)", Octobre 2010
 Audit d'analyse de cohérence aux niveaux national et départemental du dispositif d'assistance-conseil aux communes au Bénin, Bijl et Tométy, mars 2006
 Institutionnalisation des examens de fin d'apprentissage traditionnel dans les communes du Borgou et de l'Alibori, décembre 2009
 Banque Mondiale, Bénin, Revue des Dépenses Publiques : Renforcer la décentralisation pour améliorer la fourniture de services publics, Rapport No.58009-BJ, décembre 2010, 155p.
 BuCo, "Programme de gouvernance", 2009
 BuCo, "La gouvernance, thème transversal pour la DDC", 2009
 BuCo, "Manuel de procédures", mars 2010
 BuCo, "Manuel de procédures", Brouillon mars 2012
 Cellule de Coordination du PACTE, « Diagnostic sur les capacités institutionnelles des communes et des associations de communes ; rapport d'étude », mai 2009
 CePED, « Bénin 2025 Alafia, sentier de développement actuel et perspectives », sans date 2010 ?
 BuCo, "Cadre stratégique pour le champ d'activité Alphabétisation et Education des Adultes", 2007
 BuCo, "Cadre stratégique pour le champ d'activité Economie locale", 2007
 BuCo, "Cadre stratégique pour le champ d'activité Etat Local", 2007
 BuCo, "Cadre stratégique pour le champ d'activité Santé", 2007
 BuCO : Check-list intégration de l'égalité hommes-femmes et rapports
 Conseil National de l'Education : Bilan du Système Educatif National 2010, Août 2011
 Conseil National de l'Education : Loi n°20 03-17 du 11 novembre 2003 portant Orientation de l'Education Nationale en république du Bénin, Novembre 2011

REFERENCE	TITRE
CSPEF, 2009	MEF/CSPEF, « Matrice de suivi des indicateurs de l'appui budgétaire conjoint », décembre 2008
CUF, Bénin, 2010	Cités Unies France, Bénin, Collection « dossier pays », octobre 2010, 126p.
DCE, 2008	Jean Barbé – Délégation CE au Bénin, « Cadre stratégique du processus de Décentralisation-Déconcentration (version 0 pour discussion au GTD) », juillet 2008
DDC genre 2003	DDC : Promouvoir l'égalité entre hommes et femmes, 2003
Décentralisation en Afrique, 2007	Partenariat pour le développement Municipal (PDM), Observatoire de la Décentralisation, Etat de la décentralisation en Afrique, Karthala, Edition 2007, 157p.
DEPONAT, 2006	Délégation à l'Aménagement du Territoire, Déclaration de politique Nationale d'Aménagement du Territoire, juillet 2006, 114p.
DEPONAT, 2009a	Délégation à l'Aménagement du Territoire, « Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire », 2002
DEPONAT, 2009b	Délégation à l'Aménagement du Territoire, Document de Stratégie Opérationnel de Mise en place de la DEPONAT, février 2009, 63 p.
DSP Bénin, 2007	République du Bénin et Commission Européenne, « Document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008 – 2013 », signé à Lisbonne le 09 décembre 2007
DUE GFP, 2012	DUE, "Etat d'avancement des recommandations macr/GFP de la revue conjointe annuelle de juin 2011 et analyse du budget 2012
Eau, assainissement et décentralisation, 2010	DIALLO Mamadou, Revue des Dépenses Publiques du Bénin, Mission de Consultation Eau et Assainissement : Améliorer la fourniture des services d'eau potable et d'assainissement à travers la décentralisation, Cotonou, Draft final 08 mai 2010, 61p.
Evaluation ASPEF	NIADA T. François : Evaluation du Programme « Appui Suisse à la Promotion de l'Education des Filles (ASPEF), période 2000 à 2010
Evaluation stratégie genre FED, 2008 FODEFCA	Marie-Odile ATTANASSO et al : Evaluation de la stratégie genre de la Coopération suisse, Février 2009 FED, « Coopération Bénin - Union Européenne ; rapport annuel conjoint 2007 », décembre 2008 Jean Y. TOSSAVI : Fonds de Développement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage
Groupe genre 2011	Groupe Thématique Genre et Protection Sociale : Appui collectif des PTF à la Promotion de l'Egalité, de l'Equité et du Social au Bénin, décembre 2011
Guide AT Communes	MDGLAAT, Guide d'assistance conseil aux communes, Cotonou, 18p.

REFERENCE

Guide MOC, 1988

Guide PDDI, é012

Guide TDL, 2010

Histoire alpha

Intercommunalité, 2001

LARES

Loi intercommunalité

MDGLAAT, 2009a

MDGLAAT, 2009b

MDGLAAT, 2011

MERV 2012

Mise en conformité intercommunalité, 2009

Mobiliser ressources

MOC Borgou, 2010

MS Mutuelles, sans date

Mutuelles de santé, recherche, 2010

Note DER

Note intercommunalité, 2009

OSC, 2004

TITRE

Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs, Petit guide de maîtrise d'ouvrage communale et urbaine en Afrique, juillet 1998, 44p

Elaboration du guide méthodologique des plans départementaux de développement intersectoriels (PDDI), première partie : état des lieux analytique du dispositif réglementaire et institutionnel du MDGLAAT, janvier 2012 ;

Le guide pour le recouvrement de la taxe de développement local (TDL) MEF juin 2010 ;

BuCO : Evolution historique de l'alphabétisation du Dahomey au Bénin, document de travail

LARES : La problématique de l'Intercommunalité dans le fonctionnement des communes béninoises, 2001

LARES : Une expertise de haut niveau au service du développement socio-économique durable du Bénin et de l'Afrique

Assemblée Nationale du Bénin, Loi n°2009-17 Portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin, Porto-Novo, 19 mai 2009, 11p.

MDGLAAT/DGAT, « TdR pour l'actualisation de la carte administrative du Bénin », Février 2009

MDGLAAT, « Guide juridique de la réforme de l'administration territoriale », novembre 2009

MDGLAAT, « La Territoriale N°020 ; magazine trimestriel d'information sur la décentralisation et la déconcentration », janvier 2011

BuCo : MERV, 2012

MDGLAAT, Etude sur une stratégie nationale de mise en conformité des structures intercommunales actuelles avec les dispositions de la loi sur l'intercommunalité, novembre 2010, 97 p

Chambas Gérard, Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne,....

Bureau de la coopération suisse au Bénin, MDGLAAT, COLTER Ingénierie-Conseils, Analyse juridique et technique de la maîtrise d'ouvrage communale dans le Borgou, (version définitive), Octobre 2010, 15p.

MS, "Plan stratégique de développement des mutuelles de santé, 2009-2013", sans date

CHUM/AIMS, "Politiques publiques et lutte contre l'exclusion phase III, rapport de recherche, mutuelles de santé: stratégies pour améliorer l'adhésion et la fidélisation au Bénin", juillet 2010

BuCo : Note conceptuelle du champ Développement Economique Rural, Juillet 2010

Note du BuCo sur la problématique de l'intercommunalité au Bénin du 11/05/2009

CIEDEL, "Etat des lieux de la situation de la société civile au Bénin et orientations pour le renforcement de ses capacités, 2004

REFERENCE	TITRE
OSD, 2006?	République du Bénin, « Le Bénin émergent : Orientations stratégiques de développement du Bénin 2006 - 2011 », sans date
Outil gouvernance, 2009 PA PNPG 2010-15	BuCo, "Outil gouvernance", 2009 Ministère de la famille et de la Solidarité nationale : Programme et Plan d'action pour la mise en œuvre de la PNPG au Bénin 2010-2015, Décembre 2009
PASAEA fin de phase	BuCo : Programme d'Appui Suisse à l'Alphabétisation et à l'Education des Adultes, Rapport de fin de phase opérationnel
PASAEA2 PASR BA	BuCo : Programme d'Appui Suisse à l'Alphabétisation et à l'Education des Adultes, phase 2, 2010 BuCo : Programme d'Appui au secteur Rural dans les départements du Borgou et de l'Alibori (Bénin)- Wusua Dabu, septembre 2011
Pauvreté spatiale PC ASGoL2	Sans auteur, « Annexe 1.2 Pauvreté spatiale », sans date, www.decentralisation-benin.org La proposition de crédit pour le Programme Appui au Secteur de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (ASGoL) Phase 1 ? -. 01.03.2012 au 28.03.2016
PEFA, 2007	FED, « Evaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) », septembre 2007
PNPG 2008 PONADEC, 2009	Ministère de la famille et de la Solidarité nationale : Politique Nationale de promotion du genre au Bénin, 2008 République du Bénin, « Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration : document cadre de politique », juin 2009
Projet loi réorganisation AT, 2012	1204Le projet de loi No 97-028 du 15 janvier 1999 ? portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin (reçu le 02/03/2012) ;
PRONAT, 2006	Délégation à l'Aménagement du Territoire, Programme national d'aménagement du territoire (PRONAT), Cotonou, novembre 2006, 144 p.
RAMU étape 2011	MS, "Processus de mise en place d'un Régime d'Assurance Maladie Universelle (RAMU) rapport d'étape au 30 novembre 2011", 2011
Recueil lois décentralisation Relance secteur agricole Revue 2DAT, 2009	MISD, Mission de Décentralisation, Recueil des lois sur la décentralisation, Cotonou, 176p. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche : Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole MDGLAAT, Aide mémoire de la revue sectorielle décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire, 30 avril 2009 – Cotonou, 23p.
Santé communautaire, 2011	MS/DNSP, "Directives nationales pour la promotion de la santé au niveau communautaire", août 2011

REFERENCE

SCRP, 2007

SCRP-BuCo, 2012

SPADEL, 2010

SPADEL, 2010

Stratégie genre

Suivi ABC, 2008

Violences aux femmes, 2009

TITRE

République du Bénin, « Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté ; version finale », avril 2007

BuCo : Tables de correspondances entre les objectifs de développement du Bénin et ceux de la Coopération suisse, 2012

DDC-ADECOB-PDM : Etat des lieux et prospective de l'économie locale des communes du Borgou, Résumé du rapport de synthèse étude ECOLOC, 2010

PDM, Stratégies de relance des économies du Borgou (CD) de Décembre 2010 ;

BuCo : Stratégie genre de la coopération au Bénin, Novembre 2009

?, « Indicateurs de suivi du processus de décentralisation / déconcentration ; contribution du secteur décentralisation / déconcentration à la matrice d'indicateurs ABC », sans date, 2008 ?

Ministère de la famille et de la Solidarité nationale : Les violences faites aux femmes au BENIN, 2009

Annexe 4 Allocation des ressources

Tableau 3 Dépenses 2006 - 2012 pour résultats 2012

DOMAINES Programme FONDS 2012	DEPENSES							S-tot 06-11	BUDG 2012	TOT 06-12
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012			
									16 000 000	
									11%	
GESTION DU PROGRAMME (BUCO)	1 567 878	1 040 591	1 428 406	1 873 815	2 071 328	2 026 349	10 008 367		2 214 000	12 222 367
									10%	
GOVERNANCE LOCALE / DECENTRALISATION									2 030 000	
AS à la gouvernance locale (ASGOL 2007-2011)		105 590	1 126 060	1 175 930	679 700	947 910	4 035 190		1 410 000	5 445 190
Appui suisse à la communication communautaire (ASCCOM 2010-2013)					375 730	227 620	603 350		620 000	1 223 350
									25%	
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE RURAL									4 980 000	
AS à la population agricole et pastorale (ASPAP 2010-2011)					254 632	471 000	725 632			725 632
AS aux artisans et artisanes (ASAA 2011)		1 045 915	1 818 907	1 252 777	628 115	109 732	4 855 446		1 500 000	6 355 446
Appui au secteur du développement rural (PASDER)						200 000	200 000		1 180 000	1 380 000
Appui au plaidoyer des OSP faitières									600 000	600 000
Programme développement des infrastructures économiques et marchandes au Bénin (DIEM)									600 000	600 000
Entreprendre Solidaire avec son Territoire" au Bénin (ESTB) EM									800 000	800 000
Programme d'appui à la formation professionnelle (PAFPAA) EM									300 000	300 000
									19%	
EDUCATION									3 905 000	
AS à l'alphabétisation et éducation des adultes (ASAEA 2010-2013)			1 503 445	1 427 580	1 176 676	1 387 000	5 494 701		1 700 000	7 194 701
AS à la promotion de la scolarisation des filles (ASPEF 2009-2012)				801 560	507 140	558 126	1 866 826		720 000	2 586 826
PA à l'éducation et à la formation des enfants exclus (PAEFE 2011-2014)					314 000	765 988	1 079 988		1 300 000	2 379 988
Education populations mobiles BF BJ									185 000	185 000
									4%	
GENRE									900 000	
Programme de Renforcement des Capacités d'Action des Femmes 3 (2		432 500	485 264	473 000	216 000	289 220	1 895 984		900 000	2 795 984
									1%	
GOVERNANCE									213 000	
Gouvernance MAEP						153 000	153 000		213 000	366 000
									22%	
SANTE transition									4 318 460	
AS à la santé (ASSAN 2010-2013)		1 515 680	1 557 392	1 420 000	1 402 730	1 272 197	7 167 999		1 320 000	8 487 999
AS aux mutuelles de santé (ASMUS 2007-2011)		698 000	816 805	879 527	994 600	94 210	3 483 142		782 500	4 265 642
EAU (0,5%)										
Projet eau et agriculture dans les départements du Borgou et de l'Alibori (2011-2013)						150 040	150 040		1 315 960	1 466 000
Appui au secteur de l'eau, hygiène et assainissement dans le département du Borgou (2011-2013)						45 162	45 162		900 000	945 162
									4%	
Autres									750 000	750 000
Programme Culture									500 000	500 000
Opération pilote (Extension programme sud)									250 000	250 000
									100%	
TOTAUX							41 764 827		20 060 460	61 825 287

Source : BuCo

Tableau 4 Budget indicatif 2013 - 2016

DOMAINES 2008-2012 ET 2013-2016 Programme FONDS 2013-2016	ENGAGEMENTS 2013-2016				
	2013	2014	2015	2016	TOT 13-16
	17 000 000	18 000 000	19 000 000	20 000 000	74 000 000
Thèmes prioritaires 80%	13 600 000	14 400 000	15 200 000	16 000 000	59 200 000
Culture 01%	136 000	144 000	152 000	160 000	592 000
Autres dimensions 19%	3 264 000	3 456 000	3 648 000	3 840 000	14 208 000
DEPENSES/BUDGET					
GESTION DU PROGRAMME (BUCO)	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	10 000 000
GOVERNANCE LOCALE / DECENTRALISATION	3 565 000	3 790 000	4 800 000	4 800 000	16 955 000
AS à la gouvernance locale (ASGOL 2007-2011)	1 700 000	1 790 000	1 300 000	1 300 000	6 090 000
Appui aux instruments de régulation / gouvernance (FADEC/...) (bleu)	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	6 000 000
Appui aux Services sociaux des Communes (bleu)			1 500 000	1 500 000	3 000 000
Appui suisse à la communication communautaire (ASCCOM 2010-2013)	365 000	500 000	500 000	500 000	1 865 000
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE RURAL	7 680 000	8 640 000	8 500 000	8 500 000	33 320 000
Appui au secteur du développement rural (PASDER)	1 380 000	1 840 000	1 700 000	1 700 000	6 620 000
Appui au plaidoyer des OSP faitières	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	6 000 000
Programme développement infrastructures économiques et marchandes au Bénin (DIEM)	2 000 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	9 500 000
Entreprendre Solidaire avec son Territoire" au Bénin (ESTB) EM	800 000	800 000	800 000	800 000	3 200 000
Programme d'appui à la formation professionnelle (PAFPAA) EM	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	8 000 000
EDUCATION	4 600 000	4 800 000	5 500 000	5 500 000	20 400 000
AS à l'alphabétisation et éducation des adultes (ASAEA 2010-2013)	1 800 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	7 800 000
AS à la promotion de la scolarisation des filles (ASPEF 2009-2012)	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	6 000 000
PA à l'éducation et à la formation des enfants exclus (PAEFE 2011-2014)	1 300 000	1 300 000	2 000 000	2 000 000	6 600 000
GENRE	900 000	1 025 000	1 000 000	1 000 000	3 925 000
Programme de Renforcement des Capacités d'Action des Femmes 3 (2011-2014)	900 000	1 025 000	1 000 000	1 000 000	3 925 000
GOVERNANCE	129 000				129 000
Gouvernance MAEP	129 000				129 000
SANTE	1 544 838	590 000	0	0	2 134 838
AS à la santé (ASSAN 2010-2013)	450 000				450 000
AS aux mutuelles de santé (ASMUS 2007-2011)	640 000	590 000			1 230 000
Appui secteur eau, hygiène et assainissement dans le département du Borgou (2011-2013)	454 838				454 838
Autres	1 250 000	1 500 000	2 250 000	2 250 000	7 250 000
Programme Culture	500 000	500 000	500 000	500 000	2 000 000
AS aux mutuelles de santé (ASMUS)			750 000	750 000	1 500 000
Opération pilote (Extension programme sud)	750 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	3 750 000
TOTAUX	22 168 838	22 845 000	24 550 000	24 550 000	94 113 838
% TOTAUX 2013-16/FONDS 2013-16	130%	127%	129%	123%	127%

Source : BuCo et lignes directrices DAO

Annexe 5 SC 2006 - 2012

243. La SC 2006-2012 a été élaborée en deux étapes : la SC 2006-2010 et la SC 2008-2012. Les deux stratégies ont retenu la même finalité, les mêmes orientations, les mêmes domaines¹ et thèmes transversaux². Nous retenons la SC 2008-2012 comme référence³.

244. Elle s'est fondée sur : la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté du Bénin (de mars 2007), les Objectifs du Millénaire pour le Développement, la Déclaration de Paris et la Stratégie de la Section Afrique Occidentale (version revue du 27 avril 2006).

245. Sa finalité est que « *la Coopération suisse au Bénin contribue à la réduction de la pauvreté dans des régions reculées du Nord du Bénin. Elle appuie les hommes, les femmes, les jeunes et les communautés à prendre leur sort en main, à développer leur potentiel et à gérer leur vie de manière satisfaisante pour eux. La Coopération suisse au Bénin stimule et appuie ces processus de réduction de la pauvreté, processus initiés et contrôlés par les populations elles-mêmes.* ».

246. Considérant que « la pauvreté est multidimensionnelle et complexe. Il s'agit pour la Coopération suisse de promouvoir l'empowerment des pauvres, notamment des exclus, femmes et filles, sur le plan politique, économique, social et culturel », les six principes stratégiques suivants ont été définis :

- *Empowerment et ownership des acteurs à la base au centre des activités, éléments centraux de la viabilité*
- *Concentration sur des zones défavorisées dans les départements du Borgou et de l'Alibori ;*
- *Alignement et harmonisation avec les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté ;*
- *Recherche systématique et documentation des effets et des impacts du développement, disséminés aux trois niveaux local, national et sous-régional ;*
- *Intégration conséquente des thèmes transversaux genre et gouvernance dans toutes les activités ;*
- *Partenariats d'analyse, d'apprentissage et d'actions critiques et constructives.*

247. Pour atteindre la finalité dans le respect de ces orientations la SC a retenu 3 domaines d'activités - gouvernance locale⁴, développement économique rural et éducation - un domaine de transition – santé - et deux thèmes transversaux - égalité hommes-femmes et gouvernance :

- *Gouvernance locale : « Contribuer à la mise en œuvre de la SCRP et au processus de démocratisation à deux niveaux, au niveau national par l'aide budgétaire et un dialogue politique sectoriel nourri et au niveau local par un appui ciblé à la mise en œuvre et à l'appropriation sociale de la décentralisation » ;*
- *Développement économique rural : « Renforcer l'appui au développement des économies locales et aux acteurs impliqués (producteurs ruraux, micro-, petites- et moyennes entreprises, acteurs publiques, société civile) » ;*
- *Education : « Appuyer le développement des systèmes alternatifs d'éducation et de formation, en particulier pour les adultes et les jeunes exclus du système formel »*
- *Domaine de transition santé : « Contribuer à l'amélioration de l'état de santé des populations les plus vulnérables touchées par les principaux problèmes de santé et faciliter leur accessibilité financière à des services de santé de qualité » ;*
- *Egalité hommes-femmes : « promouvoir l'équité et l'égalité entre les hommes et les femmes » ;*

¹ Appelés champs

² Réf StraCoBen 2006 – 2010 et StraCoBen 2008 – 2012 voir Annexe 3 Documentation

³ La description qui suit résume, en citant ou paraphasant, la Partie II : l'orientation stratégique

⁴ Appelée initialement « Etat local ».

- Gouvernance : dans un premier temps la gouvernance institutionnelle interne, au BuCo et envers ses partenaires contractuels directs ; dans un deuxième temps, un concept sera élaboré qui englobera la gouvernance transversale dans toute son acception, incluant les cinq principes (redevabilité, transparence, non-discrimination, participation et efficacité) et prenant en compte le contexte béninois, par exemple par l'appui à des expériences porteuses pour le pays, comme le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) et la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI).

248. Les principes de mise en œuvre retenus sont :

- L'harmonisation :
 - au niveau national financement de « paniers communs », implication des organisations de la société civile dans la coordination, engagement dans le dialogue politique (DP) ;
 - au niveau local, la Coopération suisse cherche à mettre en œuvre l'harmonisation aux niveaux départementaux et communaux
- Le dialogue politique : tant au plan sectoriel qu'au plan de l'aide budgétaire, *l'enjeu pour la Coopération suisse consiste à mettre systématiquement en valeur les acquis du terrain, par le biais des Chargés de Programme Nationaux (CPN). Cela permet notamment de faire la différence et de dépasser, en termes d'influence sur les décisions, les limites du pouvoir financier imparti.*
- La gestion des ressources humaines : que chaque collaborateur du BuCo soit capable et motivé d'assurer de manière optimale son travail, de développer son potentiel et d'appuyer les institutions partenaires dans leurs propres processus de développement institutionnel et organisationnel.
- La gestion du savoir : permettre aux collaborateurs directs et aux partenaires, d'apprendre à partir de leurs propres expériences et de celles des autres en vue d'améliorer la qualité des activités et de les rendre plus efficaces.
- La mise en œuvre par des institutions partenaires (le faire faire) : permettre aux institutions partenaires de droit béninois de se renforcer, en améliorant le niveau de durabilité institutionnelle et leur autonomie, et de renforcer leur capacité, en augmentant les effets de leur action en faveur des populations bénéficiaires.
- La communication : basée sur un concept ad hoc et mettant tout en œuvre pour réaliser une communication ciblée de qualité.
- La visibilité : unicité d'image (« corporate identity ») par une pratique cohérente, basée sur des instructions explicites tant au niveau du BuCo qu'à l'adresse de ses partenaires.

249. La zone géographique retenue est le nord-est du pays¹. Ce choix a pris en compte l'IDH par département, la répartition de l'APD et la politique nationale. La plupart des investissements sont concentrés dans le Borgou. A moyen terme, le département de l'Alibori deviendra la zone d'extension du programme.

250. Les ressources proviennent de la DDC et du SECO qui se répartissaient le budget selon une clef de 90% et 10%, en 2007. La contribution au programme du SECO sert à l'aide budgétaire générale et aux éventuels coûts de suivi. La DDC assume les autres coûts d'investissement et les coûts de mise en œuvre des programmes identifiés dans les trois domaines d'intervention et ceux dans d'autres secteurs selon une clef de 80% et 20%.

¹ Les départements du Borgou et de l'Alibori

Tableau 5 Evolution des ressources de 2006 à 2012 envisagée en 2007

<i>Programme</i>	2006		<i>Domaines d'intervention</i>	2012
Appui budgétaire	13%	➔	Etat local	25%
Décentralisation	07%			
Artisanat	10%	➔	Economie locale	25%
Développement rural	08%			
Education/ Communication	14%	➔	Education	30%
Égalité Hommes - Femmes	08%			
Santé: programmes et infrastructure	40%	➔	Autres	10% à 20%
	100%			100%

Annexe 6 Questions stratégiques

CONTEXTE

Dans le cadre du processus d'élaboration de la stratégie de coopération (SC 2013 - 2016) et sous réserve des résultats de la revue et des validations successives prévues dans le processus, nous pouvons faire l'hypothèse que les domaines et les thèmes transversaux sont plus ou moins arrêtés:

- développement économique et rural,
- éducation,
- gouvernance locale/décentralisation,
- genre et
- gouvernance.

Au niveau du BuCo des propositions de crédit pour la poursuite de lignes d'activités dans le domaine de la gouvernance locale - décentralisation ainsi que des propositions d'entrée en matière pour un ensemble de lignes d'activités dans le domaine du développement économique et rural avec des horizons dépassant la période de la SC 2013 – 2016 ont été approuvées.

FORMULATION DES QUESTIONS

Par contre, et avec les mêmes réserves qu'au paragraphe précédent, l'atelier a permis de constater que quatre questions stratégiques font encore l'objet de débats:

- la poursuite des programmes d'alphabétisation,
- l'intégration de certains programmes de santé comme lignes d'intervention¹ du domaine gouvernance locale/décentralisation
- le déploiement géographique des interventions,
- les modalités de mise en œuvre.

La revue apportera, dans la mesure du possible, en plus des implications tirées de l'analyse du contexte, de l'analyse des résultats atteints et des leçons apprises durant les dernières années, pour les orientations stratégiques de la nouvelle stratégie, une contribution à ces débats en traitant ces quatre questions stratégiques de manière suivante.

Alphabétisation

La part de la coopération suisse dans le financement des programmes d'alphabétisation est prépondérante et on ne constate aucune volonté politique du gouvernement béninois de s'engager dans le secteur (très peu d'allocation de ressources budgétaires). Toutefois, conscient de sa valeur ajoutée, de la volonté et des capacités nationales disponibles, le BuCo aimerait poursuivre cette activité, par exemple avec les communes.

Question de recherche 1 : Quelles stratégies sont concevables pour les programmes d'alphabétisation et quels arguments plaident en faveur d'une parmi elles ?

Santé

La DDC ayant demandé au BuCo de restreindre son intervention à trois champs, un désengagement du secteur de la santé est entrepris depuis 2006. Toutefois, ayant constaté leur réelle valeur ajoutée, le BuCo aimerait garder quelques activités relevant de la santé (par exemple RAMU et services de santé communaux) comme lignes d'intervention dans le domaine gouvernance locale.

¹ Bien que ceci ne soit pas précisé dans les Lignes directrices, il paraît plausible d'identifier les lignes d'intervention aux programmes et projets.

Question de recherche 2 : Est-ce que cette intégration contribuera à l'atteinte des outcomes visés dans le domaine gouvernance locale ?

Zones géographiques d'intervention

Le choix des zones géographiques d'intervention est ouvert : les lignes directrices spécifient: « Si possible et utile, la SC délimite aussi son intervention géographiquement (p. 4) » et « D'autres allocations de la planification des engagements justifiées stratégiquement sont possibles, p. ex. selon les priorités géographiques [...] (p. 9) ».

Actuellement, la coopération suisse intervient dans deux départements du Nord (le Borgou et l'Alibori)¹ et y vise une couverture géographique maximale. Cette stratégie est mise en discussion, principalement par le Directeur du BuCo. Quatre scénarios ont été évoqués pendant l'atelier de lancement:

5. Rester dans les deux départements du Nord et continuer à viser une couverture géographique maximale (stratégie actuelle).
6. Rester dans les deux départements du Nord mais concentrer progressivement les interventions sur quelques pôles de développement économique (d'importance nationale, régionale ou locale).
7. Investir un autre département pour tendre vers un équilibre entre le nord et le sud du pays, soit en conservant les deux régions actuelles, soit en se désengageant progressivement de l'une des deux, tout en gardant la logique de la couverture géographique maximale.
8. Redéployer progressivement les interventions sur quelques pôles de développement économique (d'importance nationale, régionale ou locale), indépendamment des choix géographiques antérieurs.

Question de recherche 3 : Y a-t-il d'autres scénarios et quels arguments plaident en faveur d'une de ces scénarios de déploiement géographique?

Modalités de mise en œuvre²

Le BuCo tend actuellement vers un changement des modalités de mise en œuvre³ en favorisant l'accompagnement d'acteurs (municipalités, OSC, etc.) porteurs de changement⁴, ce qui implique, entre autres, un recours de plus en plus fréquent au versement de contributions aux programmes de ces acteurs. Ces modalités de mise en œuvre ne sont toutefois pas sans soulever un certain nombre de questions, en particulier au niveau de leur gestion par le BuCo: est-ce faisable, est-ce finançable (coûts d'intermédiation), est-ce maîtrisable, est-ce que cela procure suffisamment de garanties en terme de transparence dans l'utilisation des fonds, etc.?

¹ Appelés à redevenir une seule circonscription administrative, la Région du Borgou, avec au cours de la période 2013 – 2016, si l'Assemblée Nationale béninoise adopte la nouvelle organisation administrative.

² Les Lignes directrices sont assez ambiguës, parlant indifféremment de gestion de la mise en œuvre de la stratégie, des modalités de l'aide et des modalités de mise en œuvre (p. 9). Sous réserve des clarifications que le coordonnateur du processus demandera à l'Assurance qualité, nous utiliserons que le terme « modalités de la mise en œuvre ».

³ A partir des années 2000 la mise en œuvre des programmes est progressivement confiée à des ONG et bureaux d'études locaux. Depuis 2010, on assiste à la volonté de placer encore davantage l'acteur au centre : plutôt que de recourir à des ONG d'intermédiation, la Coopération suisse souhaite travailler directement avec les acteurs concernés : Etat, communes, communautés locales, organisations socio-professionnelles et leurs donner les moyens d'acheter les appuis techniques nécessaires auprès des prestataires de service. (Synthèse bilan de 30 ans de la DDC au Bénin, p.4).

⁴ Il est apparu, lors de l'atelier, que cette notion d'acteur porteur de changement n'est pas toujours bien comprise. De manière simplifiée, elle se réfère à la chaîne de résultats suivante: Promouvoir des changements sociétaux - Choisir des leviers de changement - Choisir des acteurs capables d'activer ces leviers de changement - Accompagner ces acteurs, y compris dans le jeu des politiques.

A cela s'ajoute la volonté de la mise en œuvre effective des autres thèmes transversales de la coopération suisse (le genre, la gouvernance, la gestion axée sur les résultats (GAR)), conjuguée aux implications de la volonté de doubler l'enveloppe financière.

Une attention particulière sera portée au passage d'une stratégie du type "projet" basée sur des appels d'offre à une stratégie de soutien aux acteurs porteurs de changement, y compris ses implications en termes de gestion pour le BuCo.

Nous explorerons les possibilités de combinaisons des modalités de mise en œuvre (aspects incitatives de la GAR, audits rapprochés comme instrument d'apprentissage, appels d'offre comme instrument d'identification de porteurs de changement, etc.) pour articulation des projets et programmes des domaines retenus et leurs contribution au dialogue politique.

Question de recherche 4 : **Quelles recommandations pour optimiser le potentiel de « l'approche acteur » retenus en termes d'atteinte des outputs des domaines et des thèmes transversaux de la SC ? Quel impact ces recommandations conjuguées au doublement de l'enveloppe financière pourraient avoir sur la gestion du BuCo ?**

Annexe 7 Décentralisation et gouvernance locale

INTRODUCTION

LES ACTIVITES PERTINENTES POUR LA SC 2013-2016

L'expérience du programme d'Appui Suisse à la Gouvernance Locale (ASGoL) démarré en 2007 avec une perspective de 3 mandats, soit 15 ans, est la plus pertinente pour la SC 2013 – 2016, ainsi que le dialogue politique mené dans le groupe technique décentralisation-déconcentration.

L'appui aux radios communautaires est en phase de sortie. Elles seront des prestataires de service pour les acteurs appuyés par la Coopération suisse (Communes, OSP, éventuellement Préfecture et/ou Services déconcentrés de l'Etat (SDE)).

L'expérience de l'appui à l'Education et à la Promotion des Filles (ASPEF) relève du thème transversal genre et du domaine de l'éducation. Elle est pertinente et sera traitée dans ces deux cadres.

L'appui budgétaire de la Suisse a été suspendu en 2010 et les autres bailleurs de fonds ne le considèrent pas approprié dans le contexte actuel de la gestion des finances publiques (GFP). Mais elle demeure une option à ne pas exclure pour renforcer la mise en valeur des acquis du terrain dans le dialogue politique au cas où l'évolution de la GFP le permet dans les quatre ans à venir. Cette option sera traitée dans le cadre des modalités d'appui.

Finalement les activités comme l'appui au LEPI et au LASDEL sont des activités ponctuelles qui pourront revenir dans le cadre de la catégorie « autres activités ».

CONTEXTE 2006-2012

Revue sectorielle décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire

Le processus d'élaboration du nouveau programme "état local et gouvernance" a commencé en 2006 lors de la création du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) et l'élaboration de la SRCP2 (2007-2009) dont l'axe 5 est le développement équilibré et durable de l'espace national. L'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et la décentralisation étaient les principaux outils grâce auxquels le Gouvernement entendait accompagner la mise en œuvre des politiques sectorielles et conduire le Bénin vers le groupe des pays émergents. Les programmes prioritaires de cet axe sont regroupés en trois composantes, à savoir: (i) le développement durable des régions et des localités; (ii) l'émergence de pôles de développement et de croissance ; et (iii) l'environnement, la gestion des ressources naturelles et le cadre de vie.¹

Depuis le Forum national sur le bilan de la décentralisation / déconcentration de novembre-décembre 2007 et dans le cadre des revues conjointes de l'aide budgétaire au Bénin le secteur décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire (2DAT) a tenu des revues sectorielles annuelles sous la présidence d'un représentant du MDGLAAT avec la participation des partenaires techniques et financiers, les départements ministériels impliqués et des personnes ressources.

La Coopération suisse a activement participé à ces revues². Les résultats principaux au cours de la période 2008-2011 sont :

- La promotion des espaces de développement partagés (EDP) ;
- La création d'un mécanisme de dialogue MDGLAAT, le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et les Ministères Sectoriels pour impulser et suivre le processus de décentralisation-déconcentration ;

¹ SCRP2

² Revues du 30 avril 2009, 22 avril 2010 et 22 avril 2010.

- L'adoption de la politique nationale de décentralisation-déconcentration, PONADEC, désignée par la suite par politique de décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire (2DAT) ;
- La mise en œuvre effective de l'organigramme du MDGLAAT par la budgétisation des ressources humaines des trois pôles techniques ; Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), DG de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) et DG de l'Administration de l'Etat (DGAE), toutes pourvues en 2008 ;
- L'augmentation des ressources propres des communes par la mise en œuvre des outils Registre Foncier Urbain (RFU) et Système d'Information Foncière (SIF)¹ ;
- La généralisation de l'utilisation des logiciels de gestion budgétaire et comptable (62 des 77 communes équipées en décembre 2010) ;
- La croissance des ressources des communes par l'opérationnalisation du FADeC ;
- La création du Centre de Formation pour l'Administration Locale (CEFAL) pour la formation des cadres B et C de la fonction publique territoriale ;
- Les guides produits par le MDGLAAT destinées à l'autorité de tutelle au sujet de : l'assistance-conseil aux communes, l'usager de la préfecture, la coordination des activités départementales, les procédures (manuel en 3 tomes), charte de la déconcentration et de la gouvernance locale ;
- La nouvelle Taxe de Développement Locale (TDL) et le guide pour son recouvrement² ;
- La SCRP3 qui maintient et approfondi l'axe 5 de la SCRP2 par la prise en compte du PONADEC.

Les problèmes récurrents sont :

- La délégation des crédits des Ministères Sectoriels au niveau déconcentré (aux SDE) basé sur des programmes annuels d'assistance conseil préparés par les Préfets, envoyés au MDGLAAT qui le transfère aux Ministères Sectoriels avec les demandes de transfert de crédits ;
- La réduction des délais de décaissements effectifs des ressources financières aux communes ;
- L'organisation annuelle de la conférence devant autour du Chef d'Etat, les membres du gouvernement, les Préfets de Départements et les Secrétaires Généraux des Ministères ;
- La cohérence entre la planification de développement à l'échelle national, régional et communal ;
- La loi sur l'intercommunalité ;
- La traçabilité des dotations du FADeC ;
- La fusion des différentes subventions au budget de fonctionnement communal en une seule dotation qui transite par un canal approprié, par exemple le FADeC ;
- Les mesures d'accompagnement consécutivement à la suppression de la taxe de voirie et des impôts locaux sur les équipements industriels dont bénéficiaient les communes ;
- La disponibilité à temps des rapports des audits de l'IGAA et de l'IGF du FADeC ;
- Le financement explicite de l'assistance-conseil par les SDE aux communes et une distinction claire entre décentralisation et déconcentration dans la loi de finances ;
- La nomination des Chargés de Mission dans les Préfectures en nombre prévu par la loi (1 pour 3 communes).

¹ En 2008 les communes de Nikki, Kandi et Parakou dans l'Alibori/Borgou disposent d'un RFU/SIF

² Dont la Directrice Départementale des Impôts du Borgou/Alibori demande la traduction en langues

LE CONTEXTE PERTINENT POUR LA SC 2013-2016

Tableau 6 Organisation territoriale en construction

Communes:	Parakou	Tchaourou	N'Dali	Bembéréké	Sinendé	Kalalé	Nikki	Pérére	Kandi	Gogounou	Segbana	Banikoara	Karimama	Malanville	Tot comm
Organisation territoriale actuelle															
Préfecture du Borgou/Alibori	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
Dépt actuel du Borgou	1	1	1	1	1	1	1	1							8
Dépt actuel de l'Alibori									1	1	1	1	1	1	6
Organisation territoriale préconisée par le projet de loi															
Région du Borgou	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
Dépt Okpara	1	1													2
Dépt Yérimarou			1	1	1										3
Dépt Oly						1	1	1							3
Dépt Alibori									1	1	1				3
Dépt Koudou												1			1
Dépt Sota													1	1	2
EDPs appuyées par la coop suisse															
Territoire Ouémé supérieur	1	1	1												3
Territoire Ouénou Bénou				1	1										2
Territoire Oly						1	1	1							3

Sources : projet de loi et analyse prospective (voir aussi Annexe 14 Cartes)

251. Les éléments du contexte à prendre en compte sont les suivants :

- La SCRP 2011-2015 maintient l'axe 5 de la SCRP 2007-2009 : développement équilibré et durable de l'espace national élaboré en cinq domaines¹ dont les deux premiers (décentralisation déconcentration et consolidation de l'aménagement territorial pour une économie local et régionale dynamique) correspondent aux deux des trois domaines retenus pour la SC 2013-2016 (gouvernance locale/décentralisation et développement économique rural) ;
- L'adoption de la politique nationale de décentralisation et de déconcentration² en septembre 2010 qui fournit un bon cadre politique pour la mise en œuvre de cette axe;
- L'adoption de la loi du 13 août 2009 portant modalités de l'intercommunalité en République du Bénin bloque la délégation de la maîtrise d'ouvrage communale (MOC) aux associations des communes tant qu'elles ont d'autres acteurs du développement local comme membres ;
- Le découpage territorial est en construction : les espaces de développement partagés (EDP) appuyées ne correspondent par exemple pas toujours aux six départements de la nouvelle Région du Borgou³ préconisés dans le projet de loi portant (ré)organisation de l'administration territoriale en République du Bénin pour la nouvelle Région (voir Tableau 6) ;
- Le cadre approprié pour penser l'aménagement territorial pour une économie local et régionale dynamique – le « hinterland » de Parakou, correspond au ressort territorial de fait de la Préfecture (voir carte extrait de l'analyse ECOLOC⁴).

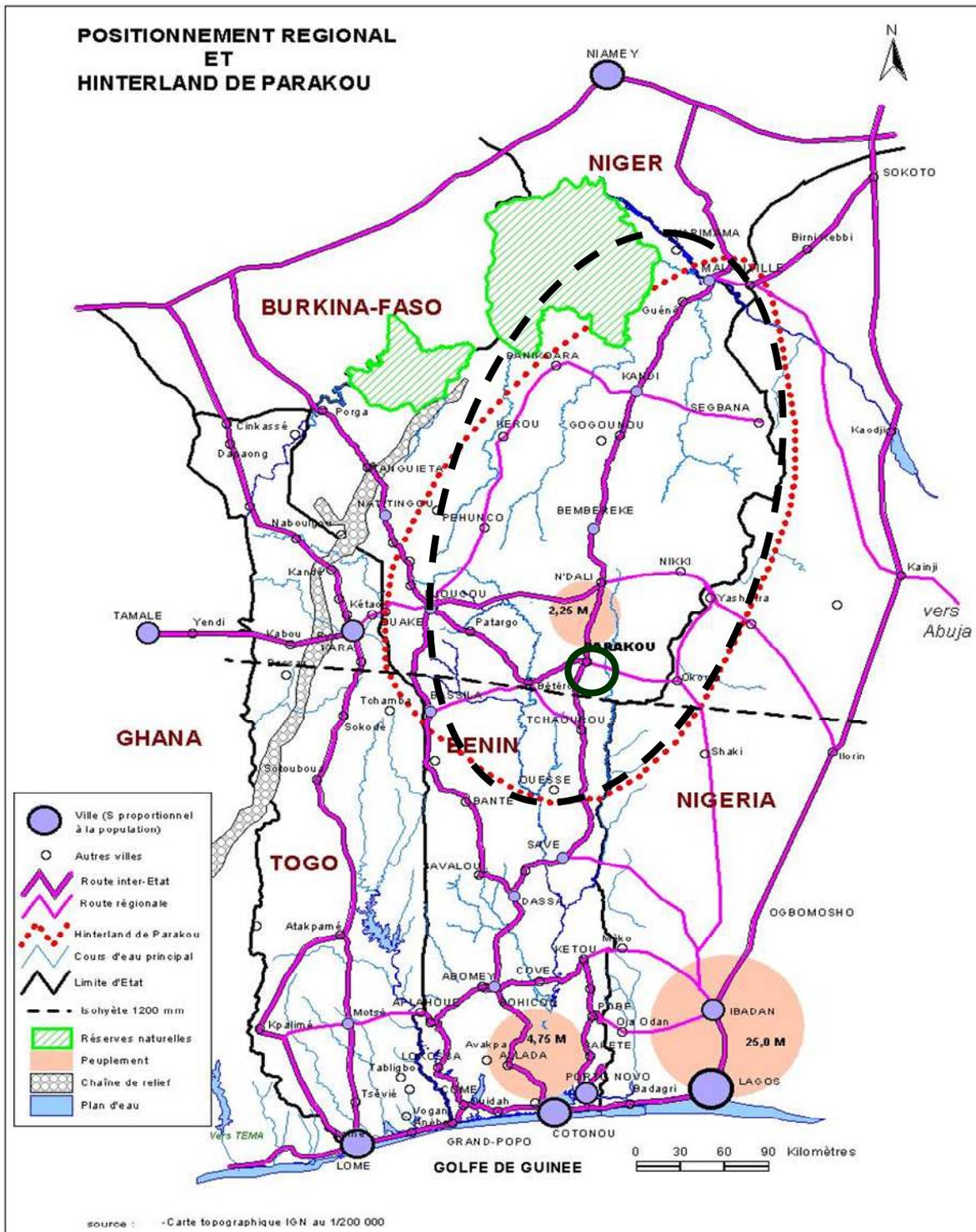
¹ 1) Décentralisation déconcentration, 2) Consolidation de l'aménagement territorial pour une économie local et régionale dynamique, 3) Environnement et cadre de vie, 4) Promotion des espaces frontalières et de la réforme foncière, 5) Gestion des catastrophes et risque naturels

² PONADEC

³ Correspondant au ressort territorial de fait de l'actuelle Préfecture, constitué des actuels départements de l'Alibori et du Borgou.

⁴ Stratégies de relance des économies du Borgou (CD) de Décembre 2010

Carte 1 « Hinterland » de Parakou



- Le Préfet est l'autorité chargée de la coordination de l'action gouvernementale - articulation des approches sectorielles et territoriales - au niveau déconcentré et les maires le sont au niveau décentralisé ;
- Le ressort de la Préfecture et des SDE ne correspond ni au Borgou, ni à l'Alibori, mais aux deux départements ensemble ;

- La coordination intersectorielle dans le cycle de planification, budgétisation, exécution, évaluation se fait encore exclusivement au niveau national sans phase de coordination intersectorielle au niveau des préfectures et, par conséquent, sans coordination intersectorielle au niveau communal.
- Le PONADEC prévoit à moyen terme la conception de Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) par département sur la base des PDDI ; ce qui constituera un grand pas dans le sens du principe 3 de la SCRP3 : la décentralisation de la stratégie de lutte contre la pauvreté.
- Un guide méthodologique des Plans Départementaux de Développement Intersectoriels (PDDI) est sortie en janvier 2012. Les PDDI visent à mettre en œuvre les politiques publiques nationales au niveau départemental tout en contribuant en articulation avec les Plans de Développement Communaux (PDC) et les interventions des autres acteurs, à l'atteinte d'objectifs de développement partagés sur le territoire du département.
- Le PDDI est conçu par les responsables des SDE sous la coordination du Préfet avec l'appui de la Conférence Administrative Départementale (CAD)¹ ;
- Le guide préconise l'articulation de l'action de l'Etat avec les communes à travers les Conseils Départementaux de Concertation et de Coordination (CDCC) mais cela encore unilatérale : les communes doivent ajuster leurs interventions ; la possibilité d'ajustement des politiques publiques départementales et/ou nationales n'est pas encore mentionnée.

LES ENGAGEMENTS DU BUCo

Dans le domaine de la gouvernance locale et de la décentralisation, le BuCo a formulé la phase suivante du programme ASGoL pour la période mars 2012 – mars 2016 et budgétisé 6 090 000 CHF à cet effet. ASGoL2 fait donc partie du contexte. Aussi l'appui à la communication communautaire va continuer avec un budget indicatif de 1 865 000 CHF, soit au total 7 955 000 CHF ou 14% du budget 2013 – 2016 pour les domaines et thèmes prioritaires². La phase actuelle de l'appui à la communication communautaire prend fin en 2013. Sa phase suivante n'a pas encore été formulée.

RESULTATS 2006-2012 DU DOMAINE

ASGoL

Pertinence pour la SC 2013-2016

Le choix du renforcement de la gouvernance locale et de la décentralisation (Etat local) était pertinent en 2006 et l'est devenu encore plus au fur et à mesure que les SCRP 2 et 3 ont intégré, puis approfondi, leur axe 5, désigné depuis l'adoption du PONADEC par décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire (2DAT) avec un Ministère organisé autour de ces trois missions, y compris la gouvernance locale, le MDGLAAT.

Résultats

Les résultats prometteurs et souvent originaux sont :

- Les assemblées villageoises qui ont permis aux villageois d'être mieux entendus par les élus ;
- Les comités d'arrondissement qui ont été des lieux de priorisation des besoins des villages ;
- Les binômes d'animateurs et animatrices villageois et d'arrondissement qui ;
- La participation de représentants de la société civile et des opérateurs économiques à la prise de décision publique par les Comités Communaux d'Appui-Conseils (CCAC) ;
- Le suivi de la qualité des réalisations sur budget communal ;
- La concertation pour l'élaboration des Plans d'Investissements Annuel (PAI) et des budgets communaux ;

¹ Guide PDDI

² Voir Tableau 4 en Annexe 4

- La légitimité de l'ADeCoB auprès des élus et techniciens communaux et des partenaires ;
- La participation des femmes aux cadres de concertation ;
- La promotion des femmes élues conseillères ;
- La prise en compte des actions genre sensible dans les PAI ;
- Les microprojets des femmes élues ;
- Le leadership accru des femmes élues dans leur arrondissement ;
- La création d'un cadre communal de concertation genre spécifique (3CGS) ;

D'autres résultats sont :

- L'amélioration des recettes des transferts de l'Etat vers les communes à travers le FA-DeC ;
- La mise en place d'une procédure de fonctionnement du FDT en tant que mécanisme financier de sélection et de financement de microprojets des femmes élues conseillères ;
- La reconnaissance par les équipes communales de la qualité des interventions du Chargé de Mission du Préfet (CMP) ;
- La reconnaissance par les équipes techniques de la nécessité d'interventions plus fréquentes dans les communes ;
- La meilleure association des SDE (agriculture, santé, environnement, etc.) aux décisions de la commune ;
- La conscience partagée qu'il a manqué un dispositif de capitalisation ;

L'approche de mise en œuvre a souffert dans sa première phase :

- D'un manque de précision et d'une faible pertinence dans la formulation des objectifs ;
- D'un pilotage stratégique peu efficace ;
- D'une mise en œuvre sans véritable concertation entre les trois opérateurs et d'une quasi absence de coordination opérationnelle ;
- Du manque d'un système de suivi évaluation intégré susceptible de produire des indicateurs synthétiques qui auraient permis d'apprécier le niveau réel de réalisation des actions prévues et des résultats/effets attendus.

L'approche de faire-faire a été satisfaisante avec l'opérateur Social Watch, chargé du contrôle citoyen, mais moins pour le CIDR et le Médiateur.

L'absence de système de suivi intégré l'a rendu difficile à la mission de se prononcer sur l'efficacité du programme. Elle se base sur son appréciation qualitative de degré d'atteinte de résultats en deçà du taux d'épuisement budgétaire de 71% pour dire que le projet n'était pas efficace.

Le BuCo cite les résultats quantitatifs suivants¹ :

- Amélioration de la gouvernance locale participative et contribution à des investissements pertinents au profit des populations dans sept communes du département du Borgou depuis 2007.
- 3,8% de la population (environ 800'000 habitants) ont participé à l'élaboration des PDC de 2ème génération des 7 communes, renforçant ainsi la légitimité des projets communaux (538 représentants villageois dont 50% de femmes et 269 assemblées villageoises, 40 assemblées d'arrondissement et 42 ateliers communaux).
- 7 communes ont développé des capacités de maîtrise d'ouvrage dans la gestion des fonds FADeC et Fonds de Développement des Territoires (FDT).
- De 2008 à 2010, le FADeC a permis la réalisation/réhabilitation de 50 classes d'écoles, 1 maternité, 2 centres de jeunes et de loisirs, des travaux de lotissements et d'aménagements urbains etc.
- Le rôle de la préfecture en matière d'appui conseil aux communes du Borgou/Alibori a été renforcé par la mise à disposition par le programme de 2 Assistants.

¹ Rapport Annuel 2011 et bilan 206-2012

- L'accompagnement du développement organisationnel et institutionnel de l'Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADECOP) lui a permis de se positionner comme un acteur central dans la coordination des actions de développement dans le Borgou.
- Les femmes conseillères ont acquis leadership et visibilité. Elles ont pu mettre en œuvre 16 micros projets qui ont contribué à l'amélioration des revenus de 372 femmes de groupements, et la scolarisation de 1132 enfants. Leur crédibilité a conduit les conseils communaux à les solliciter pour la mobilisation des ressources locales.
- La contribution de la société civile et du Médiateur de la République à l'instauration d'une gestion publique transparente a renforcé l'efficacité et l'efficience dans la délivrance de services aux citoyens (53 plaintes recevables (sur un total de 78) depuis 2008 ont été enregistrées au niveau de la délégation départementale du Médiateur).
- Le contrôle citoyen de l'action publique (CCAP) exercé par 101 organisations locales a permis de renforcer les pratiques de reddition de compte dans les 7 communes.
- 07 concertations communales ont permis de valider les textes fondamentaux des 3 EDP qui sont officiellement enregistrés. 15 projets intercommunaux identifiés (sur : recommandations rurales, lycées, unités de transformations etc.)
- 20 élues conseillères de 3 départements ont formé l'UFEC-ABC (Union des Femmes Elues Conseillères de l'Alibori, Borgou et Collines) avec l'appui de la Coopération suisse et l'association s'est dotée d'un plan stratégique de développement.

Ces résultats ont coûté 4 035 190 CHF sur la période 2007-2011¹. Soit 115 mille CHF par commune par an. Ce qui ne nous paraît pas excessif.

A la lecture de l'évaluation il s'agit pour nous surtout d'un investissement dans l'apprentissage d'appui dans un nouveau domaine dans le contexte béninois à l'échelle de sept communes ordinaires dans des conditions très différentes², en profondeur jusqu'au niveau des villages en passant par l'implication des arrondissements dans une approche inclusive d'accompagnement des acteurs.

L'effort mis par exemple dans le montage des trois Espaces de Développement Partagé (EDP) n'a pas encore donné trois EDP fonctionnels. Mais il a sans doute constitué une expérience précieuse pour tous les acteurs locaux appelés à s'investir dans d'autres tentatives de construction d'intercommunalité autour d'objectifs communs.

ASCCOM

Pertinence pour la SC 2013-2016

L'accompagnement des radios communautaires (RC) est un élément contribuant à la gouvernance locale et de ce chef pertinent pour le domaine. Le BuCo s'est engagé jusqu'en 2013 et préconise sa poursuite à juste titre.

Résultats

Sur la période 2010-2012 avec les résultats quantitatifs suivants :

- 36 communes sont couvertes ;
- environ 2 500 000 personnes vivant en milieu rural soit plus de 35,2% de la population totale du Bénin jouissent de leur droit à l'information et à la communication,
- 20 clubs d'auditeurs sont créés pour accompagner les RC dans la qualité de leurs prestations,
- 295 correspondants villageois existent.

Ainsi, la radio est devenue un instrument d'information et de communication, de participation communautaire et de développement à la base. C'est un outil désormais indispensable à la

¹ Voir Tableau 3 en Annexe 4

² En population, en histoire, en superficie, en accès, en ressources naturelles, en bassin versant, en frontière ou pas avec le Nigeria, etc.

vie quotidienne avec une forte dynamique d'appropriation sociale et un important potentiel de contribution aux dispositifs de démocratie participative mise en place dans la zone d'ASGoL.

Ces résultats ont été obtenus avec un investissement de 1 223 350 CHF¹ sur la période 2010-2012, soit 11 mille CHF par commune par an. Difficile de se prononcer sur l'efficacité, mais ça ne semble également pas excessif.

LEÇONS 2006-2012 POUR 2013-2016

LES LEÇONS PRINCIPALES TIRÉES PAR LES EVALUATEURS

Les leçons principales tirées par les évaluateurs auxquels nous souscrivons sont les suivantes :

- La centralité de la commune, du principe de la subsidiarité et de la maîtrise d'ouvrage communale ;
- La maîtrise d'ouvrage déléguée n'est pas une finalité de l'intercommunalité ; les communes peuvent être renforcées dans leurs capacités de maîtrise d'ouvrage et dans leurs capacités à se faire assister pour des réalisations complexes.
- L'intercommunalité menée à terme peut contribuer à la mutualisation des moyens autour de projets d'intérêt partagé et suppléer à l'absence de coordination et de planification ;
- Il n'y a pas de décentralisation efficace sans une déconcentration adaptée ;
- Arrimer les processus de gouvernance (démocratie) participative à partir de la base et d'articulation des politiques sectorielles nationales avec les politiques territoriales des communes, à des services publics essentiels pour les populations des communes concernées;
- Rester attentif aux évolutions des mécanismes de recours administratif, juridique et politique à la disposition des acteurs et appuyer celles susceptibles de renforcer les options de recours des populations vis-à-vis des communes et des communes vis-à-vis de l'Etat ;
- Accompagner les acteurs dans une perspective d'aménagement du territoire à long terme – 15 ans – qui prenne en compte la pression démographique, l'urbanisation, la pression sur la terre, le foncier urbain et rural, l'évolution plausible des opportunités et contraintes économiques et écologiques ainsi que leurs conséquences en termes d'équité spatiale et socio-économique pour les populations et de recettes fiscales propres pour les communes ;
- La mobilisation des ressources propres doit faire l'objet de stratégies communales autant urbaines que rurales basées sur le Registre Foncier Urbain (RFU), le Système d'Information Foncière (SIF) et RFU, la nouvelle Taxe de Développement Locale (TDL) ;
- Le renforcement des capacités dans l'approche acteur doit se faire par l'accompagnement de l'apprentissage mutuel des acteurs aux différents niveaux administratifs et entre ces niveaux renseignés par un système de suivi permettant l'analyse de l'évolution spatiale (territoriale) du développement en termes des priorités des acteurs clefs complété par des formations ciblées en fonction de besoins clairement identifiés ;
- Maintenir le dispositif de gouvernance participative et de contrôle citoyen et les articuler autour de la construction et du suivi des liens entre attentes, planification, budgétisation, investissement, qualité de réalisations.

LEÇONS TIRÉES PAR LA REVUE

Nous tirons des leçons sur les points suivants :

- La zone géographique d'intervention ;
- Les implications pour les autres domaines de la SC 2013-2016, notamment la santé ;
- Les implications pour le positionnement de la Coopération suisse par rapport à la SCRP et politiques sectorielles du Bénin ;
- L'approche acteur ;

¹ Voir Tableau 3 en Annexe 4

- Le suivi ;
- Le montage du FDT et
- La communication.

La zone géographique d'intervention

Le choix du renforcement de la gouvernance locale et de la décentralisation est particulièrement pertinent dans le contexte actuel des politiques nationales de 2DAT et dans celui de la SC 2013-2016 dans son ensemble.

A condition de s'inscrire réellement dans la politique 2DAT en ajoutant et intégrant déconcentration et aménagement du territoire, à la gouvernance locale et à la décentralisation et en faisant de la Préfecture et des SDE des acteurs à part entière.

La limitation au département du Borgou a réduit cette pertinence et, par conséquent, l'efficacité, du programme principal du domaine, ASGoL, dans sa première phase. Le Borgou ne correspond qu'à la moitié du ressort territorial de la Préfecture et des SDE impliqués, qui est l'Alibori/Borgou. Ceci ne pouvait pas être évident dans le contexte de la formulation d'ASGoL1 en 2006 quand la SCRP2 avec son axe 5 n'avait pas encore été publié et la PONADEC avec sa stratégie 2DAT n'était pas encore formulée.

Mais ça va loin pour expliquer la variation dans le degré d'atteinte des résultats attendus constatée par la mission d'évaluation liés aux dispositifs de gouvernance participative et le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale aux niveaux inter-communal, communal et infra-communal d'une part et ceux liés à l'implication des SDE, du Médiateur, de la Préfecture et des trois structures du MDGLAAT d'autre part.

La pertinence de l'adoption d'une approche 2DAT et d'accompagnement des communes, de la préfecture et des SDE du département de fait – Alibori/Borgou – pour la SC 2013 – 2016 dans son ensemble est basée sur les arguments suivants :

- Le niveau actuel de l'articulation des approches territoriale (décentralisation) et sectorielle (déconcentration) du développement local se trouve au Bénin à la Préfecture. La Préfecture est le département de fait. Le Préfet est seul à avoir les attributions nécessaires à cette articulation. Il est un maillon essentiel, sinon le maillon essentiel, dans la chaîne qui lie l'action locale aux politiques nationales.
- Sauter le maillon de la Préfecture en plafonnant son appui à partir des villages au niveau du Borgou pour revenir dans le dialogue politique du secteur 2DAT néglige non seulement la dimension « déconcentration » de la politique nationale mais réduit l'efficacité du dialogue politique de la Suisse basé sur son expérience à la base ;
- Se limiter au Borgou néglige également la dimension d'aménagement du territoire de la politique nationale 2DAT : l'étude ECOLOC a fait clairement ressortir que l'Alibori-Borgou est l'unité territoriale d'aménagement du territoire pour penser le développement économique en tant que « hinterland » de Parakou.

Les implications pour les autres domaines de la SC 2013-2016, notamment la santé

Les implications pour les deux autres domaines prioritaires de la SC 2013-2016 et la capitalisation du domaine de transition santé sont également positives :

- Cette étude a également clairement indiqué que la zone manque encore des opérateurs économiques d'envergure et de disposition pour être acteurs clefs d'une stratégie d'appui à son développement économique. Au moins à moyen terme les acteurs publics, Etat, préfecture, SDE et communes doivent encore créer les conditions.
- Par conséquent une implication à part entière de la Préfecture et des SDE pertinents est nécessaire à la pleine valorisation du potentiel du domaine DER de la SC 2013-2016.
- Finalement il est évident que la valorisation des investissements de la Coopération suisse des derniers 30 années dans les secteurs de la santé et de l'éducation sera réduit sans une pleine implication des SDE ayant des missions partagées avec les communes.

La valorisation des acquis de l'appui sectoriel à la santé, notamment du volet accès financier aux soins passe par la mise en œuvre du processus du Régime d'Assurance Maladie Universelle (RAMU). Or cette mise en œuvre passe en grande partie par l'accompagnement d'un processus d'apprentissage mutuel des acteurs publics et privés aux niveaux arrondissement (mutuelles), district sanitaire, commune et SDE impliqués. Elle est par conséquent un volet par excellence de l'accompagnement de la gouvernance locale et de l'articulation de la décentralisation-déconcentration à partir de l'expérience suisse à la base.

Les implications pour le positionnement de la Coopération suisse

L'inscription dans de l'appui suisse dans l'axe 5 de la SCRP et la politique 2DAT qui l'opérationnalise, crée ainsi un cadre unique et transparent pour le dialogue politique dans une stratégie d'appui à partir du local. Les deux premiers domaines de l'axe, correspondent parfaitement avec les trois domaines prioritaires de la SC :

- Décentralisation et déconcentration :
 - Décentralisation et gouvernance locale et
 - Education et santé ;
- Consolidation de l'aménagement territorial pour une économie local et régionale dynamique :
 - DER

Cette stratégie de coopération peut se renforcer et clarifier davantage si la finalité de l'appui suisse pourrait intégrer le Principe 3 de la SCRP3 : décentralisation de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Ainsi la finalité de l'appui suisse.

Aujourd'hui la SCRP se joue au niveau national. La déconcentration du cycle de planification, budgétisation, exécution et évaluation est l'étape suivante. La décentralisation du cycle sera l'étape finale.

L'approche acteur

L'approche acteur adoptée dans un contexte 2DAT maintient la commune au centre (décentralisation) et reconnaît qu'elle a encore besoin d'appui-conseil (déconcentration) et de cadre de développement (aménagement territorial) fournis par la Préfecture et les SDE dans le moyen terme.

Conjugée à l'élargissement de la zone cela a des implications importantes en termes de coût et de modalités de gestion du programme, que nous traiterons pour l'ensemble du programme dans le chapitre consacré à ce sujet.

Le suivi

Un aspect important de l'accompagnement des acteurs est l'utilisation d'un système de suivi simple et faisable qui constitue progressivement un langage partagé. Les objectifs de la SCRP et de la Coopération suisse exigent que ce système permette autant un suivi sectoriel que territorial et la gouvernance participative exige que le système permette des analyses du point de vue des différents acteurs parties prenantes. Cela doit inclure la possibilité d'analyses des points de vue des hommes et des femmes, des élus du parti au pouvoir et ceux de l'opposition, etc. Ces systèmes basés sur l'utilisation de feuilles de calcul combinée pour la production de cartes d'indicateurs construites sur la base de la grille métrique des cartes de l'Institut Géographique du Bénin, existent, mais sont peu ou pas connus en milieu francophone.

Le montage du FDT

Ce suivi partagé est également indispensable à la conception d'un système de subventions basé sur la performance, essentiel pour tirer plein profit du potentiel d'un Fonds de Développement Territorial. L'éligibilité, les droits de tirage, les indicateurs, les modèles de contrat etc. doivent être développés avec les parties prenantes. Ils doivent à la fois répondre à la fois répondre aux exigences de l'approche acteur – l'acteur est et reste propriétaire de son pro-

blème et de sa solution – et à celles de réduction de risques fiduciaires et de limitation du volume de travail d'accompagnement.

La communication

Les radios communautaires peuvent jouer un rôle important dans la mise en œuvre de l'accompagnement de la gouvernance locale participative ainsi qu'aux dimensions de décentralisation, de déconcentration et d'aménagement du territoire, du domaine.

L'utilisation des téléphones mobiles pour et/ou de centre d'appel avec de lignes vertes par langue en liaison avec le système de suivi, les ATD, le contrôle citoyen et les radios sont des recommandations à explorer dans le cadre de la formulation de la phase suivante.

RECOMMANDATIONS 2013-2016

Vu l'espace budgétaire réduite nous formulons nos recommandations en termes d'adaptations possibles du programme ASGoL2.

Ainsi les recommandations proposées sont :

- La mise en œuvre dans les 14 communes de l'Alibori-Borgou ;
- La mobilisation des ressources locales et le renforcement des capacités appuyés par le financement des performances (existence et mise en œuvre de stratégie, recrutement de personnel adéquat, résultats d'audits, etc.) ;
- Inclusion de l'association des communes d'Alibori (APIDA) actuellement appuyée par la Région de Picardie avec laquelle le BuCo entretient des bonnes relations de coopération ;
- L'inclusion en tant qu'acteurs à part entière la Préfecture et les SDE pertinentes ;
- L'accompagnement de la mise en œuvre du RAMU ;
- La conception du FDT comme mécanisme de financement basé sur les performances¹ qui, sur la base du système de suivi partagé, sanctionne les performances sur la base de critères et des résultats partagés, compris et acceptés par les parties prenantes²

¹ L'appui à la Commune de Parakou ne doit pas faire exception. Il est possible par exemple de le conditionner sur un appui technique de ses services aux autres communes.

² Le système proposé dans le document du projet ne peut pas assurer cette fonction clef.

Annexe 8 Développement économique rural

CONTEXTE

84. Le contexte économique béninois est caractérisé par la prépondérance du secteur agricole qui occupe environ 70% de la population et contribue pour 36% au PIB. L'agriculture demeure un des principaux moteurs de la croissance économique avec une contribution moyenne à la croissance de 0,9% entre 2007 et 2009 (PRSPA, 2011). Cette performance du secteur agricole est imputable à la production agricole hors coton. La production agricole est diversifiée et centrée autour de trois grandes catégories de produits (cultures vivrières, de rente et produits animaux). Le coton, principale culture de rente est en déclin, depuis plusieurs années en raison des problèmes institutionnels dans l'organisation de la filière. Néanmoins, le secteur du développement rural au Bénin recèle d'énormes potentialités (conditions agro écologiques favorables, disponibilité en terres cultivables, terres irrigables, etc. Plus de 90% de la production agricole sont fournis par de petites exploitations familiales paysannes (EFP), très vulnérables aux différents chocs endogènes et exogènes. Malgré leur prépondérance dans l'économie nationale, les acteurs politiques leur accordaient peu d'attention.

85. Des possibilités réelles de diversification des sources de richesse et d'expansion économique existent avec la création des espaces UEMOA et CEDEAO et la proximité du géant Nigéria avec plus de 120 millions d'habitants. Le secteur agricole est donc doté d'atouts pour l'émergence d'entreprises plus performantes et d'énormes potentialités pour la relance de l'économie du pays. (PSRSA, 2011).

86. Les Orientations Stratégiques de Développement (2006-2011), la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (2011-2015), le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA 2011-2015) et le Plan National d'Investissements Agricoles, constituent l'ensemble du cadre de référence pour le développement de l'économie rurale du Bénin. Ces documents d'orientation intègrent aussi les options stratégiques de la politique agricole de la CEDEAO¹.

87. L'objectif global du PSRSA - document de référence le plus important pour le champ Développement Economique Rural (DER) de la DDC, est d'améliorer les performances de l'agriculture béninoise pour la rendre capable d'assurer de façon durable la sécurité alimentaire de la population et de contribuer au développement économique et social du Bénin et à la réduction de la pauvreté. Le rôle des exploitations familiales dans la production agricole, l'économie et la sécurité alimentaire est reconnu et des stratégies spécifiques sont identifiées.

88. Au Bénin, la DDC intervient dans le développement rural depuis 1997.

2006-2012

89. Cette période est caractérisée par l'adoption de la Politique Nationale de Promotion du genre (PNPG, 2008) qui s'inscrit harmonieusement dans la Politique Nationale de développement économique, politique, social et culturel du Bénin, de la loi N°2007603 du 16 Octobre 2007, portant régime foncier en République du Bénin et qui garantit aux femmes de façon explicite le droit à la succession de leurs ascendants ou conjoints sur les terres rurales et des orientations stratégiques de développement 2006-2011 qui visent entre autres à renforcer le capital humain pour améliorer la productivité de l'économie nationale et dont l'opérationnalisation passe entre autres par la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes.

¹ Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (anglais ECOWAS); ECOWAS Common Agricultural Policy.

90. La zone d'intervention du programme se situe dans les deux départements du Nord du Bénin, le Borgou et l'Alibori (46% du territoire national, et environ 18% de la population), région propice aux cultures pluviales et à l'élevage de ruminants. Ces départements constituent une grande zone de production, où une multitude d'exploitations familiales paysannes (EFP) produisent et jouent un rôle capital dans la sécurité alimentaire. Les femmes jouent un rôle important dans le fonctionnement des EFP. Elles sont présentes d'amont en aval de la production (semis, entretien des plants, récolte), et s'occupent de la transformation agroalimentaire. Elles consacrent aussi beaucoup de temps aux activités domestiques (approvisionnement en eau potable; entretien des enfants; préparation des repas pour la famille, les invités et les ouvriers agricoles; l'hygiène de l'habitation; la cueillette et la transformation des produits agricoles et forestiers (nééré et karité) pour l'autoconsommation. Malgré leur rôle prépondérant, elles ont un faible accès et contrôle aux ressources indispensables à la production (terre, intrants) et des revenus générés par celles-ci.

91. Les appuis de la DDC se sont focalisés sur les dynamiques nationales et locales principalement dans les domaines de la formation et de l'accès aux facteurs de production pour les EFP, en majeure partie les petits producteurs et productrices dans les Départements du Borgou et de l'Alibori. Ils se sont faits à travers les programmes : (i) Appui Suisse aux Artisanes et Artisans (ASAA), (ii) Appui Suisse à la Production Agricole et Pastorale (ASPAP), (iii) Appui Suisse à l'Alphabétisation et à l'Education des Adultes (ASAEA).

92. Parmi les résultats les plus importants figurent :

- ASPAP : 84% des 3255 producteurs appuyés ont diversifié leur système d'exploitation ; 57% parmi eux ont connu une augmentation de leurs revenus - parmi les meilleurs-jusqu'à 75%, entre 2006 et 2010. 324 organisations paysannes de base, dont 28% de groupements féminins, ont émergé dans les filières vivrières ;
- ASAA : a permis de moderniser l'apprentissage traditionnel à travers l'organisation d'examen de fin d'apprentissage traditionnel pour un effectif de 2092 lauréats dans les départements du Borgou et de l'Alibori ; de doter 3212 micros entreprises artisanales de support de gestion ; et de susciter la création d'environ 2500 associations dans divers métiers sur toute l'étendue du territoire national ;
- ASAEA a permis d'assurer une formation pratique liée aux réalités économiques locales (apiculture, cuniculture, fabrication de savon, et autres produits dérivés du manioc) à plus de 5000 personnes alphabétisées ;

93. En plus de ces effets directs, les trois programmes ont permis à la DDC et ses partenaires d'acquérir des connaissances du secteur, de développer des liens institutionnels et du savoir-faire dans la mise en œuvre. Ceci constitue un avantage comparatif par rapport à d'autres bailleurs.

2013-2016

94. Pour répondre aux changements récents du contexte (décentralisation - apparition des collectivités territoriales, repositionnement stratégique du secteur agricole au plan politique national), la DDC a décidé de réorienter ses interventions dans le champ Développement Economique Rural (DER) pour donner à celui-ci plus de pertinence, de cohérence et de portée. Cinq programmes complémentaires et reliés entre eux sont proposés et axés sur : **la productivité (PASDER - Programme d'Appui au Secteur Développement Rural)** ; **le plaidoyer (AP/OSP - Programme d'Appui au Plaidoyer des Faïtières des Organisations Socioprofessionnelles Agricoles et Artisanes)** ; **la formation professionnelle (PAFPAA - Programme d'Appui à la Formation Professionnelle Agricole et Artisanne)**, les **infrastructures**

rurales (DIEM - Programme Développement des Infrastructures Economiques et Marchandes au Bénin), et le renforcement des petites et moyens entreprises (ESTB - Entreprendre Solidaire avec son Territoire au Bénin).

95. Ces programmes sont conçus pour un renforcement mutuel : Le programme PASDER vise la valorisation du statut de l'exploitant agricole, l'accroissement de la productivité des EFP et l'accès au marché. L'état des lieux (typologie) des EFP, réalisée dans le cadre de ce programme, sera mis à l'échelle nationale par les faïtières soutenues par le programme AP/OSP, et servira aussi comme base de données aux 4 autres programmes. Les EFP soutenues par le PASDER bénéficieront des infrastructures économiques rurales réalisées au sein du DIEM et des formations professionnelles du PAFPA, pour qu'elles puissent acquérir de nouvelles compétences afin d'améliorer leur compétitivité. Les micro entrepreneurs du programme ESTB offriront des garanties de débouchés des produits des EFP aux marchés, afin d'impulser la dynamisation des activités de transformation agroalimentaire.

96. Les OSP agricoles et artisanes sont organisées de manière pyramidale. D'un côté, il y a les organisations générales des producteurs qui comprennent au niveau national, la Plateforme Nationale des Organisations des Paysans et des Producteurs Agricoles (PNOPPA), au niveau départemental, l'Union Régionale des organisations Paysannes (URP), au niveau communal l'Union Communale des Producteurs Agricoles et au niveau villageois, des groupements et autres coopératives (plus de 1500 sont fonctionnels dans les départements Borgou et Alibori). Dans le sous-secteur de l'élevage, fonctionne l'Association nationale des pasteurs et éleveurs de ruminants (ANOPER) qui est la faïtière des unions communales des organisations professionnelles d'éleveurs de ruminants. A cette forme de structuration s'ajoutent les organisations par filières (riz, maraichers, anacarde, etc.). Il existe une multitude de groupements féminins regroupés au sein d'une faïtière régionale, dans lesquels les femmes partagent des valeurs communes, notamment l'amélioration de leurs conditions de vie et leur émancipation. Mais force est de constater que les femmes leaders de ces groupements sont peu ou pas intégrées au sein des OSP faïtières. Leurs préoccupations sont peu relayées, et elles sont faiblement représentées dans les organes.

97. Au-delà des fonctions de plaidoyer et de représentation, ces organisations s'investissent de plus en plus dans les activités à vocation économique : intermédiation pour l'accès de leurs membres aux intrants et aux crédits de campagne, accès aux marchés pour les productions des EFP, et l'accès à l'information nécessaire pour améliorer la production agricole. Entre autres, ce nouveau rôle de vocation économique est une conséquence de la demande des membres des OSP, et de la faiblesse de l'offre de vulgarisation par des structures étatiques depuis les programmes d'ajustement structurel des années 90. Les réseaux des chambres d'agriculture et des chambres interdépartementales de métiers sont appelés à jouer un rôle complémentaire à celui des OSP, à travers des appuis ciblés visant à améliorer les conditions d'exercice des métiers agricoles et artisanaux, l'organisation des concertations entre les différentes catégories d'acteurs et d'interface dans les relations partenariales.

98. Tant dans l'agriculture que dans le secteur de l'artisanat, les OSP sont confrontées à des problèmes de gouvernance interne (institutionnelle et financière), aux défis d'une structuration efficiente et fonctionnelle, la recherche de synergies de la base au sommet et vice versa, le développement des services économiques (intrants, transformation, stockage et commercialisation). Trois enjeux principaux guident la formulation de ce programme. Ils sont relatifs à la nécessité d'avoir des OSP représentatives, compétentes, fortes, dynamiques et capables d'influencer les politiques nationales, de développer des services économiques pour viabiliser les organisations à tous les niveaux, de promouvoir la bonne gouvernance en leur sein. De même, face aux enjeux internationaux et nationaux du secteur du développement rural (accaparement des terres cultivables par des élites nationales et des multinationales, instabilité du marché des intrants agricoles et des prix de la production...), le lobbying et le

plaidoyer des OSP pour l'adoption et l'exécution d'une politique agricole favorable aux EFP a tout son sens.

99. La DDC a développé des expériences et de l'expertise dans l'accompagnement des OSP, ce qui lui confère une valeur ajoutée par rapport aux autres PTFs, ainsi qu'une base de confiance pour les interactions entre les équipes de terrain et les OSP faitières et de base.

RÉSULTATS

L'analyse SWOT du programme DER met en relief les points saillants ci-après illustrés dans le tableau suivant.

RESULTATS DE L'ANALYSE SWOT DER

FORCES	FAIBLESSES	DEFIS/ENJEUX
ECOLOC utilisée comme base d'analyse dans le Borgou	Non réalisation des études ECOLOC dans l'Alibori	Réaliser les études ECOLOC dans l'Alibori
Note conceptuelle DER pertinente et cohérente avec les orientations stratégiques nationales	Faible productivité des exploitations agricoles	Arriver à appuyer convenablement les petits producteurs afin de les rendre plus compétitifs
Elaboration de 5 programmes DER cohérents et potentiellement complémentaire PASDER - PAAA-DIEM-AP/OSP-PAFPAA-ESTB	Pas d'accent sur le contrôle des ressources/ bénéfiques	Assurer une réelle synergie/ complémentarité entre les 5 programmes DER à travers un choix judicieux des partenaires, des communes d'intervention
Accent mis sur l'autonomisation des femmes (appui à quelques activités spécifiques des femmes telles que la transformation des produits agricoles, le maraîchage)	Peu de changement dans la division travail (pas prévu)	Coupler la satisfaction des besoins pratiques avec les intérêts stratégiques pour être à même de produire des résultats en termes de changement social.
Accent mis sur l'accès et la participation des femmes aux instances de décisions	Peu ou pas d'indicateurs SMART désagrégés pour faire le suivi des effets/ changements induits à Coopération suisse et chez les partenaires	Réussir à déterminer des objectifs clairs en matière de réduction des inégalités lors de la préparation du programme, à identifier des indicateurs permettant de suivre les programmes et leurs effets sur les femmes et les hommes, de les comparer et d'évaluer les résultats en termes de changement social
	La base de données prévue pour suivre l'évolution des inégalités entre les hommes et les femmes au plan social, économique	Mettre en place un mécanisme systémique de suivi-évaluation sensible au genre et le rendre opérationnel

FORCES	FAIBLESSES	DEFIS/ENJEUX
	et politique n'est pas opérationnelle	
	Aucun mécanisme de suivi des indicateurs sensibles au genre n'est élaboré et mis en œuvre	Comment maîtriser les dates de semis ?
	Mainstreaming prôné mais capacités opérationnelles insuffisantes	Arrêter ou minimiser les risques d'accaparement de terres (sécuriser les terres pour les petits producteurs)
	Accès difficile aux intrants pour les cultures autres que le coton et aux facteurs de production en général et en particulier pour les femmes	Renforcer le dialogue social par la prise en compte des questions rurales et sexo-spécifiques dans les cadres de références politiques tant au plan national que local
	Faible accès des femmes aux équipements de transformation	Soutenir les OSP à défendre leurs intérêts et influencer la fourniture d'intrants
	Faible accès aux marchés régionaux dû aux tracasseries policières	Renforcer le potentiel d'irrigation des producteurs en général et des femmes en particulier.
	Faible développement des infrastructures marchandes	
	L'insuffisance d'eau dans les bas-fonds réduit le potentiel de production des cultures maraîchères par les femmes	

OPPORTUNITES

- Constitution du 11 décembre 1990
- Politique Nationale de Promotion du Genre 2008
- Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
- Politique de Promotion de la Femme dans le Secteur Rural (2001)
- Orientations stratégiques de Développement (OSD) 2006-2011
- Existences d'énormes potentialités (conditions agro écologiques favorables, disponibilité en terres cultivables, terres irrigables, etc.).
- Plus de 90% de la production agricole sont fournis par de petites exploitations fami-

<p>liales paysannes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marchés régionaux favorables (Niger, Nigéria) pour les produits agro-sylvo-pastoraux • Existence des principales filières agro-pastorales structurantes par commune.
<p>MENACES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Au plan socio-culturel, l'organisation sociale est basée sur le patriarcat où le pouvoir appartient aux hommes. Ce pouvoir se traduit par des pratiques néfastes à l'égard de la femme qui influence négativement son statut juridique. • Accaparement des terres par des hommes politiques et des multinationales (A titre d'exemple 12300 ha à Tchaourou dont 3000 pour la production du Jatropha) • Coupes anarchiques de bois y compris le karité dont les fruits servent à la fabrication du beurre source de revenus des femmes • Désertification et savanisation en progression dans le Borgou et l'Alibori • Aléas climatiques caractérisés par des inondations, des sécheresses • Les dates de semis sont devenues aléatoires à cause du changement climatique • Exploitations familiales très vulnérables aux différents chocs (endogènes et exogènes). • Peu d'attention accordée aux exploitations familiales par les acteurs politiques malgré leur prépondérance dans l'économie nationale. • Monopole dans la fourniture des intrants

93. 100. La réorientation par la DDC de ses interventions dans le champ Développement Economique Rural (DER) datant de 2011 ?, l'analyse des résultats présentée dans ce chapitre (tirée essentiellement du rapport de capitalisation 30 ans de la Coopération suisse au Bénin) reprend l'ancien partage entre l'agriculture et l'artisanat.

AGRICULTURE

94. 101. Au niveau de l'agriculture, les programmes ont contribué:

- A l'élaboration de la loi sur le régime foncier rural (2006),
- A l'émergence d'une expertise sur les OP au sein du LARES.

95.

96. 102. Dans les zones d'intervention, la Coopération suisse a contribué :

- Au désenclavement de zones rurales
- Au renforcement des OP du Borgou.
- A l'émergence d'OP dans les filières vivrières ;
- Au développement des cultures de contresaison, de la culture fourragère ;
- A l'application des paquets technologiques par les producteurs
- A une meilleure gestion chez les 160 bénéficiaires du conseil à l'exploitation familiale ;
- A la formation d'animateurs endogènes (engouement certain des populations pour ces conseils) ;
- A l'accroissement de la production et des revenus des groupements féminins de transformation agroalimentaire.

97.

98. 103. Pour ce qui concerne l'impact sur les bénéficiaires :

- La création de pistes a permis le développement du secteur de transport, une meilleure organisation des échanges agricoles, la conquête de nouvelles zones de production aux potentialités peu exploitées.

- Les améliorations apportées dans les exploitations familiales ont des impacts positifs mais limités sur la sécurité alimentaire et la gestion des vivres.
- Les bénéficiaires du conseil à l'exploitation familiale (CEF) ont un regain de considération dans leur milieu, du fait de la gestion rationnelle de leurs exploitations, de l'augmentation de leurs revenus, de la pertinence et de l'efficacité de leurs actions.
- Une confiance mutuelle s'établit entre les conseils communaux et les OP.
- Les OP ont une meilleure gouvernance et ont pris conscience que la défense de leurs intérêts passe par une meilleure articulation de leurs actions, une bonne structuration depuis la base et une solidarité entre elles.

ARTISANAT

99. 104. Au niveau de l'artisanat les programmes ont produit les principaux résultats suivants :

- Structuration des organisations socio-professionnelles
- Emergence de 2 500 associations professionnelles d'artisans sur toute l'étendue du territoire national (500 000 artisans) et de collectifs d'associations d'artisans dans 11 communes
- Représentation des artisans au Conseil national du travail, à la plateforme de la société civile au Bénin, au Conseil économique et social, au Conseil d'administration du PADME etc. ;
- Contribution à l'adoption du document de réforme de l'enseignement technique en 2011, aux décrets sur la nomenclature des métiers de l'artisanat et aux statuts des Chambres de métiers etc. ;
- Contribution à la formation professionnelle continue (2011 : 3000 admis), à la formation du type dual (en 2009, plus de 4000 apprenants), à la méthode GERME (Gérez mieux votre entreprise, 3200 formés, 27 formateurs formés) et à la méthode CREE (pour les projets d'entreprises artisanales: 1000 formés, 13 formateurs formés).
- Contribution à la création du fond de développement de la formation continue et de l'apprentissage (FODEFCA);
- Promotion des produits artisanaux

105. Au niveau de la zone d'intervention :

- Promotion des projets associatifs entre artisans : 40 Pôles de solidarité économique mobilisant 870 artisans et formation de 62 artisans à gestion de projet associatif;
- Amélioration des moyens de productions : 31 groupements (764 artisans) ont bénéficié de moyens de productions ;
- Opérationnalisation des protocoles d'accords entre les mairies et les collectifs d'artisans;
- Institutionnalisation d'Examens de Fin d'Apprentissage Traditionnel (EFAT) dans 14 communes du Borgou-Alibori;
- Renforcement des collectifs d'artisans au niveau des 14 communes du Borgou-Alibori
- Réalisation d'infrastructures : espace tissage de Djougou et Banikoara, siège de la CNAB à Cotonou, espace de vente des artisans membres de la Coopérative des producteurs d'art traditionnel du musée historique d'Abomey (COPATRA) à Cotonou, centre de poterie de Bakpérou (Parakou), Espace poterie de Tissarou (Kandi).

100.

101. 106. En termes d'impact pour les bénéficiaires :

- La fonction économique des micro-entreprises artisanales s'est affirmée au niveau du développement économique local et les conditions de vie des artisans et artisanes se sont améliorées.
- Les artisans ont vu leurs revenus augmenter et leur rôle social s'affirmer, grâce notamment à une meilleure structuration des Organisations Professionnelles d'Artisans (OPA).

- Les artisans ont appris à gérer leurs activités dans une logique d'entrepreneuriat et ont bénéficié de formations techniques continues qui ont conduit à une amélioration de la qualité et de l'offre de la production artisanale. Cela a permis aux plus entrepreneurs d'élargir leur clientèle et d'accéder à de nouveaux marchés. Une attention particulière a été apportée aux métiers féminins.

LEÇONS

102. Les principales leçons retenues à travers les échanges avec les partenaires et sur la base des conclusions des études et évaluations se présentent comme suit :

107. Les OSP paysannes et artisanales sont devenues des structures incontournables dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. En effet la Plateforme Nationale des Organisations Professionnelles et de producteurs Agricoles du Bénin (PNOPPA) avec laquelle la DDC vient de démarrer la collaboration n'était pas initialement impliquée dans la table ronde ayant conduit à l'élaboration du Plan Stratégique de Relance Agricole (PSRSA) qui a occulté le rôle important des exploitations agricoles. Suite à sa pression, ce plan a été relu en faveur de ces exploitations familiales après 5 ans de pourparlers et a été adopté en 2011.

Les autres défis à l'agenda de la PNOPPA sont la dotation du Bénin d'une loi d'orientation agricole, la réduction du phénomène d'accaparement des terres, l'élaboration de la carte d'identité rurale (statistiques des OP), la cohérence entre les politiques nationales et celle de l'UEMOA et de la CEDEAO, la lutte contre l'introduction des OGM, l'adaptation aux changements climatiques, la lutte contre le monopole de la fourniture des intrants, la sécurisation du marché national, la prise en compte de l'approche genre.

108. Dans le domaine de l'élevage, l'ANOPER a fait preuve de sa maturité dans la défense des intérêts de ses membres à travers l'organisation des marchés à bétail autogérés, l'entente avec les communes pour le partage équitable des taxes prélevées sur ces marchés, la gestion des conflits, la formation de leurs enfants dans les écoles vétérinaires, la création des écoles et des centres d'alphabétisation au niveau des campements peuhls et l'implication des UCOPER dans la promotion des mutuelles.

109. La représentation des artisans au Conseil national du travail, à la plateforme de la société civile au Bénin, au Conseil économique et social, au Conseil d'administration du PADME etc. constitue pour les collectifs, des atouts pour défendre les intérêts des membres;

110. ECOLOC est un instrument précieux pour accompagner les prochains conseils communaux de la zone et leurs populations dans leurs dynamiques de planification et de construction de l'économie locale. En effet les études ECOLOG réalisées dans le Borgou ont permis d'identifier les principales filières agro-pastorales structurantes par commune, ce qui permet entre autres d'identifier des espaces de dialogue et de développement partagés et de définir des intercommunalités autour des filières.

111. Le monopole dans la fourniture des intrants entraîne leur cherté d'où leur faible accessibilité aux producteurs/trices. De la discussion avec la PNOPPA, l'URP et le LARES, les intrants agricoles notamment les engrais et les herbicides coûtent plus cher au Bénin comparativement aux autres pays de la sous-région pour le même type de produits et le même type d'emballage. A titre d'exemple, l'engrais NPK coûte 19000 F au Bénin contre 6000F au Nigéria, quant à l'herbicide il est venu à 5000F au Bénin contre 2500F au Ghana. Par ailleurs, ces produits ne sont pas disponibles au moment opportun.

112. Le bilan de la stratégie dans ce champ a montré que l'approche de développement par le rêve initiée en 2007, même si elle est pertinente n'est pas efficiente. L'approche indivi-

duelle du programme a touché peu de personnes et l'effet de percolation attendu s'est peu réalisé. De même, la démarche du Conseil à l'exploitation familiale telle que menée, a les mêmes insuffisances. Il faut donc évoluer de la démarche individuelle à une démarche d'acteurs, en mettant les organisations socioprofessionnelles agricoles et artisanes au centre de la réflexion, de la décision et de la mise en œuvre des actions. Pour ce faire, les OSP deviennent les leviers pour atteindre un grand nombre d'acteurs. Le choix de cette démarche pose la question des réelles capacités de ces OSP à porter les programmes du champ.

113. La promotion des filières porteuses fait obligation d'utiliser une approche multi-acteur. Par conséquent l'approche par filière identifiée mérite d'être affinée afin de faire les liens entre les différentes catégories d'acteurs, mais aussi et surtout entre la production et le marché. Comment sera abordée la mise en lien des acteurs, la mise en marché de la production agricole ? Quelles opportunités d'échanges pourra-t-on saisir dans la sous-région ?

114. Au regard des problèmes environnementaux du département (coupes anarchiques de bois y compris le karité dont les fruits servent à la fabrication du beurre, source de revenus des femmes, désertification et savanisation en progression dans le Borgou et l'Alibori, inondations, sécheresses, dates de semis aléatoires à cause du changement climatique , l'on ne peut négliger cette dimension dans la promotion du DER

115. Les femmes rurales très impliquées dans la transformation agro-alimentaire jouent un rôle important dans la sécurité alimentaire et l'économie locale/nationale

116. L'appui au secteur de l'artisanat n'a pas contribué de façon significative au développement du secteur rural. Les interventions de la BAA et du FODEFCA ont été beaucoup plus centrées sur le développement des corps de métiers tels que la couture, la coiffure, la mécanique, le tissage, la poterie, la construction métallique, la teinture, l'électricité etc. quelques actions ont porté sur la transformation du karité. L'un des défis à relever est de mettre effectivement l'artisanat au service du développement agricole (par exemple dans la transformation des produits agricoles, la mise à disposition d'équipements et d'outils agricoles améliorés.)

117. Malgré les formations en genre, on note des capacités insuffisantes à tous les niveaux (équipes BuCo, Partenaires) pour opérationnaliser le mainstreaming du genre. Cette situation limite l'utilisation des standards minimaux et le check- liste genre convenus au sein du groupe de travail genre de la DAO.

PERTINENCE DES PROGRAMMES DU DOMAINE DER

Les programmes du DER ont été conçus sur la base d'une note conceptuelle très bien élaborée par la DDC qui a fait une analyse approfondie de la problématique du développement économique au Bénin en général et dans le Borgou en particulier. Les 5 programmes qui composent ce domaine sont complémentaires et solidement inter-liés. Tous les appuis sont inscrits dans la durée (15-20 ans).

Le Programme d'Appui au Secteur du Développement Rural permettra de répondre aux défis et enjeux des EFP des départements du Borgou et de l'Alibori en matière d'accès aux services adaptés et de qualité, pour diversifier et accroître leur production et en assurer la mise en marché. La DDC dispose des avantages comparatifs pour développer et mener à bien une démarche de co-construction des stratégies et actions du programme avec les acteurs du système, en particulier les organisations socioprofessionnelles (OSP).. Dans ce programme, il est prévu de synergie avec les autres appuis de la DDC, du gouvernement et des autres Partenaires Techniques et Financiers (PTFs), dans une démarche subsidiarité.

Le Programme "Entreprendre Solidaire avec son Territoire" au Bénin (ESTB) est une réplique de l'expérience réussie de PICARDIE dans le département des Collines, il met l'accent sur le développement du secteur privé et de l'entrepreneuriat, élément clé de la réalisation du premier objectif du Millénaire. La formation de nouvelles entreprises crée des emplois et a un effet multiplicateur sur l'économie entière. L'accent « solidaire » vise à établir un minimum de standards sociaux, environnementaux et territoriaux¹, en renforçant les interactions entre les entreprises solidaires et les communes. Le programme offrira aux entrepreneurs ou groupement d'entrepreneurs, des formations et un accompagnement à moyen terme, nécessaire pour un renforcement effectif des entreprises à long terme. Il vient en complément aux PASDER et PAFPAA et promeut, parmi les entreprises solidaires, la transformation et la commercialisation des produits localement cultivés et fournis par les EFP. L'environnement politique national est également favorable à travers l'idée de création d'un incubateur des entreprises solidaires.

Le Programme d'Appui au Plaidoyer des Faïtières des OSP² agricoles et artisanes (AP/OSP) est conçu pour valoriser, à travers le lobbying et le plaidoyer des OSP faïtières nationales, les résultats des trois autres programmes du champ Développement Economique Rural (DER). Ainsi, le renforcement du rôle des OSP dans le dialogue politique au niveau macro, leurs influences sur les décisions stratégiques et leur mise en œuvre permettra de mettre au centre les réussites, les échecs, les défis et les enjeux des acteurs du développement économique rural appuyés par les autres programmes complémentaires du champ DER .

De plus, ce programme trouve sa pertinence à quatre niveaux :

- La nécessité de capitaliser et diffuser les acquis des actions antérieures de la DDC au Bénin adressées aux OSP agricoles et artisanes³, afin de permettre le passage à l'échelle des interventions porteuses ;
- La destruction de la structure pyramidale des OSP faïtières de la filière coton et la réduction de leur influence dans le dialogue politique du secteur a eu pour effet l'instrumentalisation des producteurs par l'Etat et des opérateurs économiques. Il convient d'appuyer l'émergence d'OSP de base dans les filières vivrières et de transformation agroalimentaire, afin qu'elles prennent le relais dans le dialogue politique du secteur ;
- L'émergence de nouvelles OSP dans les filières vivrières donne l'opportunité de renforcer leurs capacités et d'appuyer leurs actions de lobbying et de plaidoyer en vue d'inscrire leurs défis et enjeux en bonne place dans les politiques et stratégies nationales du secteur du développement rural ;
- Avec la validation du PSRSA, le gouvernement et les organes consulaires (chambres d'agriculture et des métiers) veulent renforcer le dialogue et les échanges avec les OSP faïtières et leur base
- Au moment où l'ensemble des PTFs et des Etats se positionnent sur le développement du secteur agricole, il est important de renforcer le lobbying et le plaidoyer des OSP pour une politique agricole favorable aux EFP qui sont les moteurs de la production agricole.

Ainsi, ce programme tient lieu de charpente pour la complémentarité et la cohérence des quatre programmes du champ DER.

Le Programme Développement des Infrastructures Economiques et Marchandes au Bénin (DIEM) contribuera à la réalisation de la vision économique formulée en 2010 par les acteurs locaux dans le Borgou : « Faire du département du Borgou un pôle économique durable axé sur les activités agro-sylvo-pastorales mécanisées, agro-industrielles, touristiques, commer-

¹ « Standard territorial » le programme vise à soutenir des entreprises qui transforment et ajoutent valeurs aux matériaux primaires locaux, c'est-à-dire des produits agricoles, des matériaux locaux de construction, de l'énergie local etc.. Ca exclut a priori les entreprises purement commerciales.

² Organisations socioprofessionnelles.

³ À travers les programmes ASPAP (1997 – 2011) et ASAA (1996-2011)

ciales et de transit dans un environnement favorable aux investissements d'ici à 2035 ». Il vient en complément au programme d'appui à la décentralisation, à la déconcentration et au développement économique local (PA3D/2009-2013) financé par le PNUD et Fonds Belge de Survie, le PSAIA (Projet de Sécurité Alimentaire par l'Intensification Agricole sous financement du FIDA¹), le PAFILAV (Programme d'Appui aux filières Lait et Viande, un projet mis en œuvre par le Ministère de l'Agriculture cofinancé par la BAD² et le Bénin) . Ces projets ont intégré une composante infrastructure dans leur approche d'intervention cependant, ces interventions sont insuffisantes pour couvrir tout le territoire du Borgou et de l'Alibori.

Le Programme d'Appui à la Formation Professionnelle Agricole et Artisan (PAFPAA) s'attaque aux défis qui restent encore à relever dans le cadre de la formation professionnelle notamment :

- Pour la *formation agricole*, il s'agit d'articuler les offres de formation existantes aux demandes des organisations paysannes et du marché ; (ii) de la mise en place d'un dispositif d'orientation de la formation agricole qui servira de socle à la formulation d'une politique nationale en la matière ; (iii) de l'amélioration de la qualité des formations agricoles.
- Pour la *formation artisanale*, il s'agit (i) de la réorientation de l'offre vers les formations aux métiers artisans liés au monde rural ; (ii) de la poursuite des formations aux métiers « plus urbains » en vue leur consolidation et de leur mise à l'échelle ; (iii) de la mise en œuvre effective du Certificat de Qualification aux Métiers (CQM) qui devrait permettre la prise en compte dans le dispositif de formation d'un nombre non négligeable de jeunes en situation d'apprentissage traditionnel; (iv) du renforcement du dispositif de financement de la formation artisanale afin qu'il soit pérenne et en mesure de répondre à la demande ; (v) de l'extension géographique (couverture nationale) et l'élargissement de l'offre de formation (en quantité et qualité) pour l'ensemble des corps de métiers avec une offre de formation plus efficace et une structuration de la demande.

Dans ces programmes, il est prévu de traiter les thèmes transversaux *Genre et gouvernance* selon les lignes tracées dans la stratégie genre de la Coopération suisse au Bénin et l'outil gouvernance existant. Des actions spécifiques sont prévues au profit des femmes notamment le renforcement des métiers (transformation agroalimentaire, transformation karité, maraîchage) dans lesquels les groupements féminins et les productrices individuelles sont spécialisées ; le renforcement des capacités techniques et organisationnelles des organisations féminines et la mise en lien des productrices et des acteurs privés pour la mise en marché.

COHERENCE AVEC LES POLITIQUES ET STRATEGIES NATIONALES, REGIONALES ET DE LA DAO

Les 5 programmes du DER sont parfaitement cohérents avec les stratégies et politiques nationales notamment telles que la SCRP 2011-2015, le PSRSA, la PONADEC, les Orientations Stratégiques de Développement (2006-2011), la PNPG etc. Ils sont également cohérents avec les politiques et stratégies régionales de la CEDEAO et avec celles de la DAO.

Le programme "Entreprendre Solidaire avec son Territoire" au Bénin (ESTB) est conforme à la SCRP 2011-2015 qui a retenu parmi ses cinq axes principaux, l'accélération de la croissance économique. Il s'inscrit aussi dans le PSRSA qui cherche à professionnaliser les EFP par leur intégration aux marchés locaux et régionaux. Le programme cadre aussi bien

¹ Fonds International de Développement Agricole

² Banque Africaine de Développement

avec la lettre de politique de développement du secteur privé¹ qui met, en son axe 6, un accent sur le développement de l'artisanat et de la micro entreprise. Le programme est aussi en ligne avec le cadre stratégique de la DDC, notamment le message sud de 2008, les lignes directrices de la Division Afrique de l'Ouest et la Stratégie de Coopération Suisse au Bénin (08-12).

Le Programme d'Appui au Plaidoyer des Faïtières des OSP² agricoles et artisanes (AP/OSP) s'inscrit parfaitement dans les options stratégiques du PSRSA, notamment la consolidation des OSP et le renforcement de leur rôle dans le dialogue politique, la planification et l'exécution des actions de développement du secteur et en conforme aux lignes directrices de la DAO pour la période de 2009–2012 mettent un accent sur la nécessité de renforcer les appuis au développement rural.

Le Programme Développement des Infrastructures Economiques et Marchandes au Bénin (DIEM) est cohérent avec la SCRP 2011-2015 qui a retenu parmi ses cinq axes principaux, le développement des infrastructures avec cinq³ domaines prioritaires d'investissement, la politique de décentralisation (PONADEC)⁴ dotée d'une vision sur 10 ans (2008-2018) qui retient la mobilisation de ressources locales comme pilier fondamental et avec la DAO qui a défini dans sa stratégie 2009-2012 de faciliter l'accès à des services de qualité, ainsi qu'aux moyens de production et aux revenus pour les segments défavorisés de la population et opté pour le soutien aux collectivités locales dans leur recherche d'autonomie financière.

Le Programme d'Appui à la Formation Professionnelle Agricole et Artisane (PAFPAA) S'inscrit dans les Orientations Stratégiques de Développement (2006-2011), la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (2011-2015), le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA 2011-2015), le Plan National d'Investissements Agricoles, et les lignes directrices de la DAO pour la période de 2009–2012, constituent l'ensemble du cadre de référence pour le développement de l'économie rurale du Bénin. Ces documents d'orientation intègrent aussi les options stratégiques de la politique agricole de la CEDEAO⁵. Par ailleurs, la formation professionnelle s'inscrit aussi dans le champ Education/formation professionnelle (autre domaine prioritaire de la Stratégie de Coopération Bénin 2008-2012, où elle s'articule avec les programmes ASAEA et PAEFE).

RECOMMANDATIONS

103. Sur la base de défis identifiés à travers une analyse SWOT du domaine DER et des leçons ci-dessus tirées et celles retenues dans l'axe transversal genre les recommandations d'amélioration suivantes sont proposées :

118. Renforcer le dialogue social par la prise en compte des questions rurales et sexo-spécifiques dans les cadres de références politiques tant au plan national que local. A titre d'exemple la problématique du foncier en général et de l'accès des femmes aux terres particulier, de même que leur représentation dans les instances de décisions des OP faïtières pourraient faire l'objet de plus d'attention.

119. Soutenir les OSP dans leurs plaidoyers pour défendre leurs intérêts (par exemple l'amélioration de la fourniture d'intrants, la dotation du Bénin d'une loi d'orientation agricole, le phénomène d'accaparement des terres, la carte d'identité rurale (statistiques des OP), la cohérence entre les politiques nationales et celle de l'UEMOA et de la CEDEAO, la lutte

¹ Ministère de l'Industrie et du Commerce, 2006. Politique et Stratégies Nationales de Relance et de Développement du Secteur Privé.

² Organisations socioprofessionnelles.

³ Transport – Energie – Communication et technologies de l'information et de la communication - Hydraulique et assainissement– Bâtiment et urbanisme.

⁴ Politique Nationale de décentralisation, déconcentration et l'aménagement du territoire

⁵ Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (anglais ECOWAS); ECOWAS Common Agricultural Policy

contre l'introduction des OGM, l'adaptation aux changements climatiques, la sécurisation du marché national etc.

120. Développer une synergie avec tous acteurs dans l'approche filière et renforcer le partenariat public/privé. Quelques partenaires techniques et financiers accompagnent le développement du secteur agricole dans le département (PADER : Projet d'appui au Développement Rural ; PSAIA : Projet de sécurité Alimentaire par l'Intensification Agricole ; PADA : Projet d'Appui à la Diversification Agricole ; PAFILAV : Projet d'appui aux filières lait et Viande ; PA3D : Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement économique local ; SNV, PICARDIE etc). La Coopération suisse gagnerait à approcher ces partenaires en vue de mutualiser les compétences et les moyens pour opérationnaliser l'approche multi-acteurs dans l'appui aux filières porteuses en fonction de leurs centres d'intérêt.

122. Soutenir les OSP à saisir les opportunités offertes par les marchés sous- régionaux en facilitant des échanges économiques avec les pays limitrophes (Niger, Nigéria) pour une meilleure valorisation des produits agro-sylvo-pastoraux.

123. Combiner les approches CEF et renforcement des capacités des OSP

124. Poursuivre l'autonomisation des femmes et leur contrôle sur les ressources/ bénéfiques,

125. Faciliter des partenariats locaux et intercommunaux autour des objectifs stratégiques de développement

126. Promouvoir un artisanat au service du développement agricole en ce qui concerne les équipements aratoires, de transformation, de séchage et de conservation des produits agricoles

127. Réaliser des études ECOLOC dans l'Alibori pour permettre aux communes d'intervention de tenir compte des aspects économiques du développement local et à la Coopération suisse de disposer de données et d'informations justes et utiles pour renforcer la contribution à l'effort de développement économique dans le département.

128. Assurer une réelle synergie/complémentarité entre les 5 programmes DER et le et le Programme Eau et Agriculture à travers un choix judicieux des partenaires et des communes d'intervention (sur la base des espaces de développement partagés, de la valeur ajoutée et des avantages comparatifs etc.)

129. Coupler la satisfaction des besoins pratiques avec les intérêts stratégiques des femmes pour être à même de produire des résultats en termes de changement social. Le programme a fait des efforts pour améliorer l'accès des femmes aux équipements, aux facteurs de production et aux revenus. Au-delà de l'accès aux ressources et bénéfiques, les questions d'inégalités de genre sont des questions de pouvoirs et de contrôle au niveau individuel, du ménage, de la communauté, au sein des OSP etc. C'est pourquoi le programme gagnerait à aborder les questions de contrôle et de la division du travail entre les hommes et les femmes (pour éviter de reproduire des stéréotypes). Pour ce que concerne la participation des femmes aux instances de décisions, il faudra voir au-delà de représentation physique en renforçant les capacités de chaque acteur à influencer les décisions.

123. Déterminer des objectifs clairs en matière de réduction des inégalités de genre lors de la préparation du programme, identifier des indicateurs permettant de suivre les programmes et leurs effets sur les femmes et les hommes, les comparer et évaluer les résultats en termes de changement social

124. Contribuer à minimiser les risques d'accaparement de terres (sécuriser les terres pour les petits producteurs) Accaparement des terres par des hommes politiques et des multinationales. Des investisseurs privés étrangers passent par des individus ou même par l'Etat pour acquérir de grandes superficies de terres (Kora Abdoulaye 2010). A titre d'exemple 12300 ha sont déjà acquis à Tchaourou dont 3000 pour la production du Jatropha). La SNV, la PNOPPA, la ROPPA et d'autres structures s'impliquent dans une recherche action sur ce phénomène dans quelques communes. La Coopération suisse gagnerait à s'impliquer dans cette recherche action au profit de ses communes d'intervention. Cela permettrait de mesurer l'ampleur du problème et de soutenir au besoin des groupes de pressions pour une gestion plus équitable des terres car l'accaparement de terres constitue une menace pour la promotion des exploitations familiales paysannes

125. Renforcer le potentiel d'irrigation des producteurs en général et des femmes en particulier

126. Promouvoir des études et recherche action sur les changements climatiques en lien avec l'agriculture et sur la problématique de genre et foncier

127. Mettre en place un mécanisme systémique de suivi-évaluation sensible au genre et le rendre opérationnel

104.

CONCLUSION

Les 5 programmes du domaine DER s'articulent autour des réalités du monde rurales et sont étroitement alignés sur les stratégies et politiques nationales, régionales et de la DAO. Cela augure de la contribution réelle du domaine DER à la réduction de la pauvreté. Les grands défis à relever consistent à :

- Assurer une réelle synergie/complémentarité entre les 5 programmes DER et le Programme Eau et Agriculture en valorisant les espaces de développement partagés et les avantages comparatifs des communes du Borgou et de l'Alibori. Pour ce faire, une étude ECOLOG de l'Alibori s'avère nécessaire.
- Développer une synergie avec tous acteurs dans l'approche filière et renforcer le partenariat public/privé. A cet effet, la collaboration avec certains partenaires techniques et financiers qui accompagnent le développement du secteur agricole dans le département (PADER : Projet d'appui au Développement Rural ; PSAIA : Projet de sécurité Alimentaire par l'Intensification Agricole ; PADA : Projet d'Appui à la Diversification Agricole ; PAFILAV : Projet d'appui aux filières lait et Viande ; PA3D : Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement économique local ; SNV, PICARDIE etc) s'avère utile.. La Coopération suisse gagnerait à approcher ces partenaires en vue de mutualiser les compétences et les moyens pour opérationnaliser l'approche multi-acteurs dans l'appui aux filières porteuses en fonction de leurs centres d'intérêt.

Afin de mieux institutionnaliser la dimension genre dans le domaine, il est souhaitable de coupler la satisfaction des besoins pratiques avec les intérêts stratégiques des femmes pour être à même de produire des résultats en termes de changement social. Le programme a fait des efforts pour améliorer l'accès des femmes aux équipements, aux facteurs de production et aux revenus. Au-delà de l'accès aux ressources et bénéfiques, les questions d'inégalités de genre sont des questions de pouvoirs et de contrôle au niveau individuel, du ménage, de la communauté, au sein des OSP etc. C'est pourquoi le programme gagnerait à aborder les questions de contrôle et de la division du travail entre les hommes et les femmes (pour éviter de reproduire des stéréotypes).

Pour ce que concerne la participation des femmes aux instances de décisions, il faudra voir au-delà de représentation physique en renforçant les capacités de chaque acteur à influencer les décisions.

Le suivi-évaluation mérite d'être renforcé à travers la mise en place d'un mécanisme systématique de suivi-évaluation sensible au genre et opérationnel. Pour ce faire l'état des lieux des écarts hommes-femmes doit être approfondi avec des données quantitatives désagrégées par sexe.

Par ailleurs l'utilisation des standards minimaux et de la check-list genre doit être renforcé et plus explicite. Par exemple, au lieu de remplir le tableau par des croix, il faudra dire explicitement les changements envisagés à travers les programmes.

Annexe 9 Education

CONTEXTE

128. Le Bénin a fait de l'éducation l'un des objectifs prioritaires pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Ainsi, le Gouvernement s'est engagé à : i) améliorer l'offre d'éducation au niveau de l'enseignement maternel ; ii) améliorer le taux de rétention des élèves surtout les filles dans les enseignements primaire et secondaire ; iii) assurer un meilleur soutien à l'enseignement supérieur et iv) lutter contre la pandémie du SIDA en milieu scolaire. Par ailleurs Le sous-secteur de l'alphabétisation et l'éducation des adultes constitue une priorité pour l'Etat béninois qui a affiché ces dernières années une volonté politique pour le promouvoir. Ces deux options qui sont conformes aux grandes orientations contenues dans le document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP), la Déclaration de Politique Nationale de l'Alphabétisation (DEPOLINA) et le Plan Décennal du Développement du Secteur de L'Education (PDDSE) entrent dans le cadre des efforts du pays pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

129. La Coopération Suisse au Bénin partage ces mêmes objectifs et appuie le système éducatif béninois pour leur réalisation. C'est dans ce cadre que depuis l'an 2000, elle fait exécuter dans le département du Borgou le Programme « Appui Suisse à la Promotion de l'Education des Filles, ASPEF. » Précédemment dénommé Programme de Renforcement et d'équilibrage des Capacités Nationales pour le Développement Local RECADEL, le programme s'exécute dans cinq communes du Borgou.

2006-2012

130. Cette période est caractérisée par l'adoption de la Politique Nationale de Promotion du genre (PNPG, 2008) qui s'inscrit harmonieusement dans la Politique Nationale de développement économique, politique, social et culturel du Bénin, la Politique Nationale de l'Education et de la Formation des filles adoptée le 11 Avril 2007, l'élaboration de la SCRП 2007-2009 qui vise entre autres la facilitation de l'accès des femmes, surtout les pauvres, à la micro-finance, l'alphabétisation en français fonctionnel et la formation en gestion comme mesure d'accompagnement du micro-crédit.

131. Depuis 2006, le Bénin a consenti d'énormes efforts financiers et matériels pour améliorer les conditions d'accès à l'éducation de base pour tous. Au nombre de ces efforts, la gratuité des frais de scolarisation à l'enseignement maternel et à l'enseignement primaire occupe une position stratégique. La parité entre filles et garçons a elle aussi connu des progrès spectaculaires. La qualité de la formation, quant-à-elle, n'a pas bénéficié d'une attention suffisante. Par ailleurs, la stratégie du « faire faire » sur laquelle repose la politique nationale de l'alphabétisation a finalement démarré même si sa mise en œuvre n'est pas encore conforme aux normes retenues.

133. Le sous-secteur de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes est en régression avec 67 % d'analphabétisme au plan national et 78 % chez les femmes. (MERV, 2012).

134. On constate un manque de volonté politique de la prise en compte du problème de l'analphabétisme. Presque la totalité du budget de l'éducation est consacré au secteur formel, tandis que les investissements pour l'éducation non formelle, où se trouve l'alphabétisation des adultes, restent insignifiants avec moins d'1% du budget total de l'éducation. Cette situation se traduit par un manque de ressources affectées au sous-secteur de l'Alphabétisation et par une faible représentation de cette dernière dans les cadres de concertation et d'orientation des politiques éducatives.

2013-2016

135. La Coopération suisse est reconnue comme leader dans l'éducation non formelle. Sa stratégie 2008-2012 a inscrit l'éducation comme champ d'activités prioritaire (ASAEA, 2010)

Le programme couvre actuellement les 14 communes du Borgou/Alibori et travaille dans quatre langues nationales (baatonu, fulfuldé, boo et yoruba). L'ouverture de la post-alphabétisation a permis d'introduire l'apprentissage du français et de trois formations professionnelles (l'apiculture, la fabrication du savon, la fabrication du pain). Ceux qui savent lire, écrire et manipuler les chiffres peuvent désormais comprendre et mieux maîtriser leur environnement local. Ils sont moins facilement abusés et contribuent à l'élévation de la richesse individuelle et collective (75% des apprenant-e-s améliorent leurs conditions de vie grâce à l'alphabétisation). L'ancrage de l'alphabétisation au niveau des communes a aussi permis une meilleure implication des élus dans la réflexion des politiques éducatives et la création d'un environnement lettré (traduction des textes administratifs en langues, journal publié par l'ADECOD en 3 langues nationales et en français). Un travail pour harmoniser les méthodes et matériel didactiques d'alphabétisation est en cours. De même, une expérience d'éducation alternative est lancée dans le département du Borgou et rencontre une large adhésion auprès des acteurs locaux et étatiques.

136. Le programme d'appui à l'éducation des filles (RECADEL devenu ASPEF), a contribué de manière notable à la réduction des inégalités filles/garçons dans l'accès et le maintien à l'école, tant aux niveaux primaire, secondaire qu'universitaire. Au total, 1444 bénéficiaires du secondaire ont été touchés, 13800 au primaire et 1500 au préscolaire soit plus de 8% des filles du département en âge de scolarité. 22 nouveaux centres préscolaires ont été créés portant le total de ces centres à 29. En outre, l'évaluation externe 2011 commanditée par la DDC montre la réduction du nombre de grossesses précoces et une réduction de la déperdition scolaire des filles bénéficiaires du soutien. En dix ans de mise en œuvre du programme au secondaire, 329 allocataires ont été prises en charge, avec un taux d'achèvement moyen de 55% contre 40% pour les étudiantes universitaires qui ne bénéficient pas de soutien. Entre 2008 et 2010, le programme a contribué de manière importante à l'augmentation du nombre des cadres féminins dans les communes passant de 16% en 2008 à 60 % en 2010. L'introduction de l'approche intégrée du continuum scolaire dans la mise en œuvre du programme d'appui à l'éducation des filles a conduit à une implication soutenue et bénévole des communautés de base pour l'éducation des filles.

La prise de conscience de l'importance de l'école par les parents et autres acteurs du monde de l'école s'est nettement améliorée dans le Borgou/Alibori, comme l'ONG World Education en a fait le constat dans son rapport en se référant au travail soutenu par la DDC. Cette prise de conscience a également impulsé un mouvement associatif féminin très actif et efficace. Les Comités villageois d'éducation et les associations des mères d'élèves font aujourd'hui partie du paysage éducatif dans toutes les communes où la coopération suisse intervient.

137. La Coopération suisse, au niveau des conditions-cadres a contribué à la mise en place d'un cadre institutionnel pour la création de passerelles entre les systèmes d'éducation formels et non formels, offrant un cadre favorable pour le développement du PAEFE.

138. Le Programme d'Appui à l'Education et à la Formation des Enfants exclus du système scolaire destiné à accompagner les Gouvernement béninois dans la mise en œuvre des

offres d'éducation et de formation pour les enfants exclus du système éducatif formel à partir des visions, compétences, ressources et expériences des acteurs du milieu a démarré en Juin 2011.

RÉSULTATS

FORCES	FAIBLESSES/ECARTS	DEFIS/ENJEUX
ALPHABETISATION		
Discrimination positive retenue comme approche stratégique. Avec 2/3 de femmes pour 1/3 d'hommes lors du recrutement des maîtres et pour l'inscription des apprenant-e-s.	Enfermé dans un monde d'initiés	Comment faire de l'alphabétisation un outil utile non seulement pour donner les capacités aux apprenants, leur permettre de transcrire les idées et de gérer leurs affaires mais aussi un outil de communication avec l'environnement, qui permet de s'ouvrir au monde, de disposer des compétences multiples, transversales, pour la vie et sans frontières?
L'alphabétisation répond à réel besoin largement exprimé	Utilisation de caractères spécifiques non disponibles sur téléphone portable ou clavier ordinateur	DECLOISONNER L'ALPHABETISATION
L'alphabétisation constitue un complément important qui va en appui aux autres domaines d'intervention	Les 4 langues promues par la Coop suisse ne sont pas les plus parlées, ne suffisent pas pour faire de l'alpha un outil de communication avec l'environnement et n'impactent pas au plan national	FAIRE ASSURER LA MAITRISE D'OUVRAGE PAR LES COMMUNES ET LES OSP
Il existe des acquis importants tels que le Faire faire, la pédagogie du texte et la nouvelle méthode à étendre dans d'autres départements		PASSER A L'ECHELLE LES ACQUIS
Début d'appui au plan national		
Les innovations de la Coopération suisse ont été appropriées et valorisées par la Direction de l'Alphabétisation et d'autres PTF		
Scolarisation des filles	Inadéquation de la formation aux besoins des communes	Orienter les allocataires vers des filières porteuses qui leur offrent de véritables opportunités d'évolution socioprofes-

FORCES	FAIBLESSES/ECARTS	DEFIS/ENJEUX
		sionnelle
Utilisation de l'approche systématique (prise en compte de tous les acteurs dans une perspective de dynamique sociale) par ASPEF	Faible implication MEMP MFTP CNE	
Le programme ASPEF fait preuve de frugalité et développe l'appropriation par les communautés à la base par une contribution substantielle aux activités	La base de données prévue pour suivre l'évolution des inégalités entre les hommes et les femmes au plan social, économique et politique n'est pas opérationnelle	
Ecole alternative	Une durabilité à deux vitesses avec des communautés actives et des administrations figées	

OPPORTUNITES

ALPHABETISATION

- Politique Nationale de Promotion du Genre 2008
- Politique de Promotion de l'Alphabétisation et des Langues Nationales (2001)
- La plupart des acteurs sont conscients de la crise que traverse le sous-secteur de l'Alphabétisation
- La Coopération suisse est principal bailleur donc bien placée pour initier la réflexion au plan national
- Il y a un intérêt général pour l'alphabétisation
- Intérêt diaspora
- De nombreuses interrogations sont exprimées sur le positionnement actuel de l'alphabétisation et ses impacts dans le développement
- Existence de la DEPOLINA qui prône le faire faire
- Existence du fonds Fast Track pour financer l'alphabétisation
- Existence de réseau national de prestataires performants
- Quelques PTF soutiennent l'alphabétisation

MENACES

- Au plan socio-culturel, l'organisation sociale est basée sur le patriarcat où le pouvoir appartient aux hommes. Ce pouvoir se traduit par des pratiques néfastes à l'égard de la femme

qui influence négativement son statut juridique.

- La majorité des femmes et des filles ignorent elles-mêmes leurs droits ou les mécanismes juridiques qui peuvent concourir à la reconnaissance et à la défense de leurs droits.
- De nombreuses filles sont enrôlées de force dans les couvents, sont déscolarisées pour cause de mariage ou de grossesse précoce ou subissent d'autres formes de violences couvertes au nom de la politique, de la tradition ou des liens familiaux.
- Le succès de l'école alternative crée une concurrence en défaveur de l'école formelle
- Violences faites aux filles au sein de la communauté et à l'école

139. Les résultats du domaine Education concernent les programmes d'appui à la scolarisation des filles (RECADEL devenu ASPEF), l'éducation des enfants exclus ou déscolarisés (PAEFE) et l'Alphabétisation (ASAEA). Ils sont tirés du bilan des 30 ans de la coopération, des évaluations des programmes et des entretiens réalisés avec les parties prenantes. Ces résultats se présentent comme suit :

ECOLE ALTERNATIVE

140. L'introduction des langues maternelles dans le système éducatif

141. Les réalités du milieu sont prises en compte et le lien est fait entre la théorie et la pratique

142. Les populations apprécient beaucoup cette initiative qui facilite le lien entre l'école et l'environnement

EDUCATION DES FILLES

Au niveau local, la Coopération Suisse a contribué :

Au niveau du préscolaire :

143. A la promotion du mode communautaire d'école maternelle avec un appui aux communautés pour la création de 23 nouveaux centres préscolaires

144. Un réseau de préscolarisation densifié avec un effectif d'enfants scolarisés multiplié par 6.5 entre 2008 et 2010 dans la zone passant de 231 à 1521 écoliers ;

Au niveau secondaire et primaire

145. A l'accroissement des inscriptions des filles et la diminution des écarts entre filles et garçons dans l'ensemble des 54 communautés ciblées ;

146. Au fait que les élèves filles comme les garçons se posent en véritables défenseuses de leurs propres intérêts tant auprès des enseignants, de leurs camarades que de leurs parents.

147. Des filles vulnérables ont repris confiance en elles-mêmes tout en construisant un leadership qui a permis de leur conférer fierté et dignité ;

- a. 1500 élèves filles vulnérables du secondaire et 1800 du primaire ont été accompagnées ;

- b. Le taux de promotion des filles est passé de 54% à 74 % au primaire; de 34% à 44% au BEPC, de 27% à 37% au BAC
 - c. A la réduction relative des cas de grossesse (33% en 2008 contre 18% en 2010) et de violences faites aux filles au sein de la communauté et à l'école des villages ciblés ;
148. Des communautés qui ont acquis plus de savoir-faire en actions civiques pour la promotion de l'éducation des filles ;
149. Les Conseils Communaux et Villageois d'Education sont fonctionnels
150. La performance scolaire des allocataires (élèves et étudiantes) est meilleure et permet la réduction des écarts entre les garçons et les filles à la sortie des cycles de formations scolaire et universitaire ;

Au niveau universitaire

151. 330 étudiantes issues de familles rurales pauvres ont été accompagnées avec 230 qui ont achevé leur formation.
152. Les allocataires du niveau universitaire en fin de formation ont acquis des compétences et une expérience professionnelle pour accompagner le développement des communes
153. 130 allocataires ont pu s'insérer dans le tissu professionnel avec une contribution à l'accroissement de l'effectif des cadres supérieurs des communes du Borgou entre 2008 et 2010 (2.83% à 6.25%) avec une présence féminine qui est passée de 16% à 60 %.

Alphabétisation

154. Une approche pédagogique standardisée est disponible au niveau national et l'ensemble des PTF s'en inspirent pour mettre en œuvre leur programme : pédagogie du texte et nouvelle méthode
155. Introduction du faire- faire
156. Formation de plusieurs centaines de formateurs ;
- Au niveau local, la Coopération suisse a contribué :
157. A la mise en place de plus de 400 centres d'alphabétisation fonctionnels en 2011, pour environ 20 000 bénéficiaires dont 7 500 femmes (39%);
158. Au renforcement de compétences des opérateurs techniques par des formations continues. Ils ont atteint le niveau de professionnalisme nécessaire au maintien de leurs acquis;
159. A la mise en place d'un réseau (RENOPAL) des opérateurs en alphabétisation et du CRADENF
160. A la responsabilisation de plusieurs anciens alphabétisés dans les cours d'alphabétisation.
161. L'ONG Derana a été fondée par des villageois alphabétisés par les premiers programmes d'alphabétisation de la Coopération suisse ;
162. A la réalisation de matériel didactique (alphabétisation et post-alphabétisation) en baatonu, fulfudé, boo et nago ;
163. A la prise en compte des langues nationales par l'administration : 5 communes sur les 7

communes ordinaires du département du Borgou traduisent et publient systématiquement en baatonu, fulfudé et boo les PV de délibération de leurs sessions.

164. A la prise en compte de l'alphabétisation dans les Plans de développement communaux (PDC) de 2ème génération ;

En termes d'impact sur les bénéficiaires :

165. Ceux qui savent lire, écrire et manipuler les chiffres peuvent désormais se mouvoir plus aisément et avec profit en dehors du monde qui leur est familier (lire l'heure, lire les panneaux indicatifs) et sont moins facilement abusés. Ils s'expriment avec plus de cohérence.

166. L'alphabétisation participe à une plus grande capacité de compréhension et d'explication des problèmes de leur milieu qui concourt à la promotion du bien-être communautaire. Elle contribue à la compréhension des institutions publiques (le statut des communes, leur nombre et le devoir des élus locaux sont connus par les apprenants). Elle contribue à l'élévation de la richesse individuelle et collective (à travers le respect des paquets technologiques). Finalement, elle a des retombées positives sur les relations au sein des familles, tendant notamment à améliorer les chances éducatives des enfants (plus grande prédisposition à envoyer les enfants à l'école et meilleur suivi de ceux-ci)

167. Les femmes alphabétisées observées ont acquis une plus grande assurance dans leurs activités commerciales et s'expriment mieux en public (ce dernier résultat étant la résultante des appuis de plusieurs programmes dont ASGOL, ASPAP, ASPEF et ASCOM).

LEÇONS

Les principales leçons retenues à travers les échanges avec les partenaires, les opérateurs techniques et les personnes ressources lors de mission de la revue d'une part et celles tirées des rapports des études et évaluations et du bilan des 30 ans de la Coopération suisse se présentent comme suit :

168. L'école alternative constitue une passerelle judicieuse pour faire bénéficier les exclus du système scolaire et leur permettre de rattraper la scolarité et finir en un temps record (4 ans au lieu de 6)

169. La combinaison de la langue nationale et du français est 1 facteur de réussite de l'école alternative

170. Le Faire-faire a contribué à l'émergence des opérateurs économiques capables de conduire des cours d'alphabétisation

172. Les 4 langues promues par Coop suisse sont insuffisantes pour faire de l'alphabétisation un outil de communication et impacter au plan national

173. Le manque d'environnement lettré propice aux langues locales constitue un blocage à la promotion et à la valorisation de l'Alphabétisation

174. Fort heureusement, il existe des opportunités à saisir pour redresser le sous-secteur de l'alphabétisation. Il s'agit de la disponibilité des PTF à apporter leur contribution au sous-secteur, de l'existence d'organisations de la société civile, d'opérateurs et d'experts engagés à faire de l'alphabétisation un pilier de développement face à une forte demande des populations, du fonds FAST-TRACK

175. L'approche systémique de l'ASPEF est pertinente mais ne couvre pas une aire suffisante pour avoir un impact significatif sur les politiques éducatives. Il faut davantage de communication, de plaidoyer et d'alliances. (Rapport évaluation ASPEF)

QUESTIONS DE RECHERCHE PAR RAPPORT À L'ALPHABÉTISATION

176. Suite au constat que la part de la coopération suisse dans le financement des programmes d'alphabétisation est prépondérante et qu'on ne constate aucune volonté politique du gouvernement béninois de s'engager dans le secteur (très peu d'allocation de ressources budgétaires), la question de recherche n°1 est formulée comme suit : « La coopération suisse doit-elle continuer à porter seule et à bout de bras les programmes d'alphabétisation quitte à se substituer au gouvernement béninois? »

Les échanges autour de cette question avec les partenaires pendant la revue ont amené aux constats suivants :

177. L'alphabétisation répond à un réel besoin largement exprimé et constitue un support important à tous les domaines d'intervention de la Coopération suisse. Par ailleurs, le programme dispose des acquis tels que le faire faire, la pédagogie du texte et la nouvelle méthode que les partenaires se sont appropriés. Il existe également un réseau national d'opérateurs techniques.

178. Du bilan des 30 ans de la Coopération suisse au Bénin (Emmanuelle BERN, 2011) il ressort que l'alphabétisation participe à une plus grande capacité de compréhension et d'explication des problèmes de leur milieu qui concourt à la promotion du bien-être communautaire.

179. Cependant l'alphabétisation telle qu'elle est pratiquée actuellement semble être enfermée dans un monde d'initiés. En effet l'utilisation des langues locales à travers les écrits semble confinée au niveau des apprenant(e)s/néo-alphabètes et des alphabétiseurs. Par ailleurs, du fait que dans la transcription des langues locales, on retrouve des caractères spécifiques, non disponibles sur les claviers classiques des téléphones portables et des ordinateurs, l'utilisation des langues locales dans les correspondances, e-mails, SMS etc. est limitée).

180. Le sous-secteur de l'Alphabétisation a été régulièrement transféré d'un ministère à un autre. Le rapport de l'évaluation du programme (KPATCHAVI C. Adolphe et al, 2010) signale que le contexte d'intervention du programme est caractérisé par un environnement institutionnel instable. Le sous-secteur a été presque « transhumant » et la période la plus marquante de cette transhumance a été celle allant de 2006 à 2010. Au cours de cette période, trois ministres ont eu la tutelle du sous-secteur et donc du programme ASAEA. Trois interlocuteurs sur trois ans dans la vie d'un programme n'est pas sans conséquence sur la stabilité du cadre institutionnel.

181. L'Etat a affiché sa volonté politique en faisant du sous-secteur un secteur, c'est-à-dire un département ministériel entre 2007 - 2008 à travers le Ministère de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales mais présentement, l'alphabétisation a été de nouveau reléguée au rang de sous-secteur et intégrée au sein du Ministère de la Culture et de l'artisanat. Les différents partenaires et personnes ressources partagent la même analyse et parlent de « vagabondage » du sous-secteur.

Ce positionnement ne permet pas au sous-secteur de bénéficier de la hausse d'allocation accordé au secteur de l'Education auquel il devrait être normalement arrimé. Les insuffisances majeures du programme restent avant tout selon le même auteur le manque ou la difficulté de dialogue entre les différents partenaires du cadre institutionnel (autorités politiques, directions techniques, PTF, opérateurs), l'absence de synergie et de lien de complémentarité entre la coordination et l'exécution, le cloisonnement.

182. La prise de conscience générale de la crise de l'alphabétisation offre à la Coopération suisse, principal bailleur, l'opportunité d'initier la réflexion à cet effet tant entre partenaires soutenant l'alphabétisation qu'avec l'Etat.

183. En conclusion, la Coopération suisse gagnerait à poursuivre le financement du sous-secteur mais devra soutenir les OSC, le RENOPAL, le CRADENF et le CNE à faire des lobbyings et plaidoyers en faveur de l'arrimage du sous-secteur au secteur de l'Education et pour un financement conséquent.

184. La Coopération devra également nouer des alliances stratégiques avec des PTF de l'Education pour mener un dialogue politique pour la hausse des allocations financières en faveur de l'alphabétisation.

185. Finalement, comme l'ont suggéré certains membres du Conseil National de l'Education, dans le cas extrême où les actions précédentes ne porteraient de fruit, la Coopération suisse pourrait à l'image de la Banque mondiale ou de l'UNESCO exiger un certain seuil de financement par l'Etat avant de donner sa contribution.

PERTINENCE DES PROGRAMMES DU DOMAINE EDUCATION

Les trois programmes inclus dans le domaine Education sont très pertinents car ils répondent aux besoins des populations. L'éducation est déclarée dès l'article premier de la loi d'orientation, première priorité nationale. Cette loi invite à prêter une attention particulière à l'éducation des jeunes, des personnes et enfants en situation difficile, des enfants des zones déshéritées et des groupes vulnérables. Elle précise dans son article 3 que l'école doit être ouverte à tous et toujours préserver l'égalité des chances (CNE, 2010). C'est à cela que répondent les programmes ASPEF et FAEFE dans le département du Borgou.

Par ailleurs, le sous-secteur de l'alphabétisation et l'éducation des adultes constitue une priorité pour l'Etat béninois qui a affiché ces dernières années une volonté politique pour le promouvoir. Cependant, au regard des statistiques nationales, les résultats quantitatifs et qualitatifs obtenus dans le sous-secteur demeurent faibles : le taux d'analphabétisme reste élevé avec de fortes disparités entre les régions et entre les femmes et les hommes. Le taux d'analphabétisme pour les personnes âgées de 15 ans et plus est de 67,4% sur le plan national, il est de 78,1% chez les femmes¹.

Des entretiens faits dans le département du Borgou avec différents partenaires et personnes ressources, il ressort que l'alphabétisation répond à réel besoin largement exprimé. Il constitue en outre un support important à tous les domaines d'intervention de la Coopération suisse. Par ailleurs, le programme Alphabétisation dispose des acquis tels que le faire faire, la pédagogie du texte et la nouvelle méthode que les partenaires se sont appropriés.

COHERENCE AVEC LES POLITIQUES ET STRATEGIES NATIONALES, REGIONALES ET DE LA DAO

¹ INSAE 2003

Le programme ASAEA est cohérent avec la SCR-2011-2015 qui prévoit la mise en œuvre effective de la DEPOLINA dont l'objectif général est de réduire le taux d'analphabétisme de 68 à 50% à l'horizon 2015. La discrimination positive retenue comme approche stratégique dans le programme ASAEA avec 2/3 des femmes pour 1/3 d'hommes lors du recrutement des maîtres/maîtresses alphabétiseurs et alphabétiseuses et de l'inscription des apprenant(e)s, dans le PAEFE et dans l'ASFEF cadre avec le PDDSE qui prescrit la discrimination positive en faveur des femmes et des filles.

La création d'environnement favorable au maintien et à la réussite scolaire et académique des filles concourt à la mise en œuvre de PDDSE en ce qui concerne l'accès et le maintien des filles au primaire, au secondaire et au supérieur.

Les offres d'éducation et de formation adaptées aux réalités socio-économiques du milieu pour les enfants de 9 à 15 ans exclus du système éducatif formel sont en adéquation avec le PDDSE qui met l'accent sur la mise en œuvre des programmes spécifiques au profit des enfants de la tranche de 9 à 14 ans.

Tous ces programmes sont également cohérents avec les 2 premiers axes stratégiques de la PNPG qui préconisent de mettre en place des mesures rendant effectives l'égalité et l'équité entre homme et femme dans l'accès à l'éducation, à l'alphabétisation et aux structures de prises de décisions dans toutes les sphères (individu, famille, communauté, nationale et internationale) et de renforcer l'institutionnalisation du genre à tous les niveaux, ainsi que l'application effective des conventions et textes nationaux favorables à l'égalité et l'équité entre hommes et femmes.

RECOMMANDATIONS

Les principales recommandations faites en tenant compte de la prise en compte de la dimension genre dans les programmes sont les suivantes :

186. Collaborer plus étroitement avec le Conseil National de l'Education et le Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire pour faire connaître les acquis du programme et soulever les préoccupations relatives au faible intérêt accordé à l'alphabétisation. Le Conseil National de l'Education étant rattaché directement au chef de l'Etat et ayant pour attribution de veiller au respect des grandes orientations éducatives et à la mise en œuvre de la loi d'orientation de l'Education Nationale pourrait alors plaider pour un meilleur positionnement du sous-secteur et son financement subséquent.

187. Soutenir le RENOPAL et le CRADENF et d'autres OSC en qualité de groupes de pression ou de plaidoyer pour l'arrimage de l'alphabétisation sur le secteur de l'éducation et la hausse des allocations accordés au sous-secteur

189. Renforcer les curricula de formation en genre tant au niveau de l'alphabétisation que de l'éducation des filles et de l'école alternative.

190. Faire un outil de communication avec l'environnement, qui permet de s'ouvrir au monde, de disposer des compétences multiples, transversales, pour la vie et sans frontières?

191. Promouvoir les langues les plus parlées au plan national notamment le Fon et le Dendi

192. Soutenir l'introduction des langues nationales au primaire à l'exemple du Burkina-Faso

193. Valoriser le genre à travers la post-alpha en soutenant la traduction, la synthèse des textes juridiques favorables au genre élaborés ou adoptés par le Bénin l'élaboration et leur vulgarisation

194. Créer un environnement lettré favorable pour soutenir l'alphabétisation

195. Tenir compte des compétences techniques les plus sollicitées par les communes (planificateurs, communicateurs, spécialistes en mobilisation de ressources locales, agents en santé, éducation, et génie civil et des domaines prioritaires de développement (agronomie et environnement) pour Orienter les allocataires du programme ASPEF ; ce qui leur offrira de véritables opportunités d'évolution socioprofessionnelle

- 196. Déterminer des objectifs clairs en matière de réduction des inégalités de genre lors de la préparation du programme, identifier des indicateurs permettant de suivre les programmes et leurs effets sur les femmes et les hommes, les comparer et évaluer les résultats en termes de changement social

-

- 197. Mettre en place un mécanisme systémique de suivi-évaluation sensible au genre et le rendre opérationnel.

CONCLUSION

Au regard de l'intérêt exprimé par les populations pour l'alphabétisation et des acquis de la Coopération suisse qui méritent d'être valorisés tant dans le Borgou qu'à l'échelle nationale, la poursuite du financement du programme Alphabétisation s'avère nécessaire. Mais des actions doivent être menées pour contraindre le Gouvernement à accorder plus de priorité à ce sous-secteur. Il s'agit entre autres de :

Collaborer plus étroitement avec le Conseil National de l'Education et le Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire pour faire connaître les acquis du programme et soulève les préoccupations relatives au faible intérêt accordé à l'alphabétisation. Le Conseil National de l'Education étant rattaché directement au chef de l'Etat et ayant pour attribution de veiller au respect des grandes orientations éducatives et à la mise en œuvre de la loi d'orientation de l'Education Nationale pourrait alors plaider pour un meilleur positionnement du sous-secteur et son financement subséquent.

Soutenir le RENOPAL et le CRADENF et d'autres OSC en qualité de groupes de pression ou de plaidoyer pour l'arrimage de l'alphabétisation sur le secteur de l'éducation et la hausse des allocations accordées au sous-secteur

Par ailleurs, il faudra faire de l'alphabétisation un outil de communication avec l'environnement, qui permet de s'ouvrir au monde, de disposer des compétences multiples, transversales, pour la vie et sans frontières. Pour ce faire d'un environnement lettré favorable s'impose.

La poursuite des programmes PAEFE et ASPEF sont encouragés. Pour ce dernier programme, il faudra tenir compte des compétences techniques les plus sollicitées par les communes (planificateurs, communicateurs, spécialistes en mobilisation de ressources locales, agents en santé, éducation, et génie civil et des domaines prioritaires de développement (agronomie et environnement) pour Orienter les allocataires du programme ASPEF ; ce qui leur offrira de véritables opportunités d'évolution socioprofessionnelle

- Enfin pour tous les programmes, il est utile de déterminer des objectifs clairs en matière de réduction des inégalités de genre lors de la préparation du programme, identifier des indicateurs permettant de suivre les programmes et leurs effets sur les femmes et les hommes, les comparer et évaluer les résultats en termes de changement social

Annexe 10 Genre (natalité)

CONTEXTE

198. La question de l'équité et de l'égalité homme/femme est une préoccupation politique au Bénin depuis plus de trois décennies. Pour marquer son engagement, le Bénin a adopté et ratifié de nombreuses conventions internationales et régionales y afférentes.

La vision de la promotion du genre au Bénin est stipulée comme suit : « A l'horizon 2025, le Bénin est un pays où l'égalité et l'équité favorisent la participation des hommes et des femmes aux prises de décisions, l'accès et le contrôle des ressources productives en vue d'un développement humain durable » (PNPG, 2008).

199. Dans la même lancée, la DDC reconnaît que la promotion de l'égalité entre hommes et femmes constitue une clef pour réduire la pauvreté et instaurer un développement durable. Pour la DDC, corriger les inégalités structurelles et les rapports déséquilibrés entre différents groupes sociaux est non seulement un objectif de développement mais aussi une condition préalable au développement.

200. Parmi les pistes pour intégrer les relations hommes-femmes, on distingue le dialogue entre collaborateurs et partenaires de terrain, la détermination d'objectifs clairs en matière de réduction des inégalités lors de la préparation du programme, l'identification d'indicateurs permettant de suivre le programme et ses effets sur les femmes et les hommes, de les comparer et d'évaluer les résultats en termes de changement social, l'élaboration d'un cadre stratégique fixant les objectifs, la démarche, les rôles, la collaboration avec des partenaires soucieux des relations hommes-femmes et compétents en la matière, les mesures visant à instaurer l'égalité des chances.

201. En 2002, une démarche stratégique de la Coopération suisse au Bénin s'inspirant de la politique Genre de la DDC, du contexte béninois et des besoins exprimés par les partenaires au niveau local a été élaborée. Elle met l'accent sur la transversalité de l'approche genre et la mise en œuvre d'actions spécifiques pour réduire les inégalités hommes-femmes observées.

2006-2012

202. Cette période est caractérisée par l'adoption de la Politique Nationale de Promotion du genre (PNPG, 2008) qui s'inscrit harmonieusement dans la Politique Nationale de développement économique, politique, social et culturel du Bénin et de la loi n°2006-19 du 05 septembre 2006 portant répression du harcèlement sexuel et protection des victimes en République du Bénin.

203. Cependant les violences faites aux femmes selon les pratiques coutumières et traditionnelles (mutilations génitales féminines, mariage forcé, lévirat, cicatrice de punition etc.) Les départements de l'Alibori et du Borgou sont les plus affectés avec respectivement des taux de 66,3% et 51,8% (Les violences faites aux femmes au Bénin, rapport d'étude, Juin 2010)

204. Le taux élevé de croissance de la population (3,25% au plan national et 4,35% dans le Borgou) n'est pas en adéquation avec la croissance économique et par conséquent inhibe les efforts faits par le gouvernement et les partenaires dans tous les secteurs de développement tels que l'agriculture, l'éducation, la santé etc.

205. Les efforts pour l'application de l'approche genre comme axe transversal dans le programme du BuCo se sont poursuivis. La stratégie genre a été relue et des indicateurs de suivi qui montrent la disparité homme femme ont été identifiés. Les résultats qualitatifs sur le

renforcement des capacités des femmes et la réduction des inégalités femmes/hommes ont été capitalisés et diffusés. Les actions menées pour l'amélioration de la participation des femmes aux instances de décision ont porté des fruits. Ainsi, le nombre de femmes élues conseillères dans les départements du Borgou/Alibori et des Collines est passé de 02 sur 63 femmes élues globalement au Bénin en 2002 à 20 sur 66 femmes élues après les élections locales et communales de 2008. (Bilan, 2012)

206. Le dialogue politique conjoint avec les autres partenaires techniques et financiers a permis des avancées notables dans l'application de l'approche genre dans les politiques et stratégies nationales. Le gouvernement a adopté en 2008 la politique nationale de promotion du genre et son plan d'action. Les défis ont été ciblés et le cadre institutionnel de mise en œuvre, de coordination et de suivi/évaluation dans les ministères sectoriels est clarifié. L'adoption de plusieurs lois a permis de renforcer l'arsenal juridique de protection des femmes (harcèlement sexuel, violence faite aux femmes, foncier). Toutefois, la mise en œuvre de ces politiques et lois reste encore problématique. Un appui est donné à des acteurs au niveau macro pour renforcer les acquis et travailler sur les défis identifiés (Appuis au Ministère de la famille et de la solidarité nationale, la direction de la famille et de l'enfant, les organisations nationales de soutien aux femmes pour accéder à des positions de prise de décisions). (Bilan, 2012)

207. La DDC a pris le rôle de chef de file du groupe technique genre et protection sociale en 2012, avec, comme vision, de clarifier les rôles de coordination et de concertation, et d'œuvrer à renforcer le dialogue politique sur des thématiques spécifiques (Bilan, 2012)
105.

2013-2016

208. La situation décrite au point 5.1.1 constitue un socle pour l'opérationnalisation du genre tant au niveau national que dans les départements et communes du Borgou et de l'Alibori. A cela s'ajoutent l'existence d'une stratégie genre de Bucu prônant la transversalité de l'approche genre et la mise en œuvre d'actions spécifiques pour réduire les inégalités, la mise à disposition des chargées de programme des standards minimaux et de check-list genre

209. Au nombre des opportunités à saisir figurent : l'existence de stratégies genre dans plusieurs communes de l'Alibori, les engagements des communes dans les PDC dans la perspective de genre, l'existence de l'Institut National pour la Promotion de la Femme, l'existence du Ministère Ministre de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age en charge de la promotion du genre etc.

210. Par ailleurs, la PFID, l'UFEC-ABC et d'autres OSC seront utiles au programme en ce qui concerne les plaidoyers pour une meilleure participation des femmes aux instances de décisions notamment dans le cadre des élections communales qui s'annoncent.

RÉSULTATS

L'analyse SWOT de la mise en œuvre de la STRACOBEN dans une perspective de genre fait ressortir les points saillants suivants.

RESULTATS DE L'ANALYSE SWOT GENRE

FORCES	FAIBLESSES/ECARTS	DEFIS/ENJEUX
---------------	--------------------------	---------------------

FORCES	FAIBLESSES/ECARTS	DEFIS/ENJEUX
Existence d'une stratégie genre prônant la transversalité de l'approche genre et la mise en œuvre d'actions spécifiques pour réduire les inégalités femmes/hommes	Mainstreaming prôné mais capacités opérationnelles insuffisantes	Amener tous les domaines/programmes à déterminer des objectifs et des résultats clairs en matière de réduction des inégalités lors de la préparation des programmes, à identifier des indicateurs permettant de suivre leurs effets sur les femmes et les hommes, en termes de changements sociaux
Tous les programmes signalent La discrimination positive en Faveur des femmes et la transversalité du genre dans leur stratégie d'intervention (activités spécifiques pour les femmes dans le DER, quota de 2/3 de femmes dans le recrutement des maîtres et maîtresses alphabétiseurs et des apprenant(e)s, priorités accordées aux filles dans les programmes éducation etc.)	Très peu de programmes ont défini des objectifs et résultats clairs en matière de changement social	Renforcer les capacités opérationnelles des équipes BuCo et des partenaires en genre
Responsabilisation des coordonnateurs-trices dans l'application de la démarche genre	La base de données prévue pour suivre l'évolution des inégalités entre les hommes et les femmes au plan social, économique et politique n'est pas opérationnelle Aucun mécanisme de suivi des indicateurs sensibles au genre n'est élaboré et ni mis en œuvre	Mettre en place un dispositif de suivi/évaluation opérationnel sensible au genre et applicable dans tous les programmes.
Renforcement des capacités des équipes des programmes des partenaires et développement des modules de formation axés sur le genre	Peu ou pas d'indicateurs SMART désagrégés pour faire le suivi des effets/changements induits à Coopération suisse et chez les partenaires	Renforcer les capacités et soutenir les programmes de l'UFec et de la PFID
Dialogue politique de la Coopération suisse et ses appuis aux stratégies nationales appréciés	Pas d'accent sur le contrôle des ressources /bénéfices	Développer des partenariats/alliances stratégiques au niveau départemental et communal pour aborder conjointement les questions clés de genre
Accent mis sur l'accès et la participation des femmes aux instances de décisions	Peu de changement dans la division travail (pas prévu)	Soutenir une intercommunalité sur les questions de genre
Mise à disposition des chargées de programme d'un standard minimaux pour	Le choix des partenaires ne tient pas compte de leur ouverture à prendre en compte le	Intégrer formellement la dimension genre dans le choix des partenaires et dans les

FORCES	FAIBLESSES/ECARTS	DEFIS/ENJEUX
l'application transversale du genre dans les programmes de la DAO	genre dans leurs interventions. De même, aucune clause des contrats de collaboration n'est spécifique au genre comme c'est le cas pour la clause anti-corruption	contrats de collaboration
Mise à disposition des chargées de programme de check-list genre		

OPPORTUNITES

Existence de textes, documents et conventions mondiaux, régionaux et nationaux favorables à la réalisation de l'objectif d'égalité entre les sexes et de l'autonomisation de la femme notamment:

Au niveau mondial et régional

Plateforme d'action de Beijing et de Dakar, CEDEF, CDE, Protocole à la Charte Africaine des Droits de l'homme et des Peuples relatif aux Droits des Femmes en Afrique, Déclaration Solennelle sur l'Egalité des Sexes en Afrique, Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), en particulier l'OMD numéro 3 relatif à l'Egalité des Sexes et l'autonomisation des Femmes, Feuille de route pour la Décennie de la Femme Africaine 2010-2020, Politiques genre de la CEDEAO, du CILSS etc.

Au niveau national

- Constitution du 11 décembre 1990
- Loi n° 2002-07 du 24 août 2004 portant code des personnes et de la famille en République du Bénin
- Loi n° 2003-03 du 03 mars 2003 portant répression de la pratique des mutilations génitales féminines en République du Bénin
- Loi n° 2003-04 du 24 janvier 2003 sur la Santé Sexuelle et la Reproduction
- Loi n° 2005-31 du 18 août 2005 portant prévention, prise en charge et contrôle du VIH Sida en République du Bénin
- Loi n° 2006-19 du 05 septembre 2006 portant répression du harcèlement sexuel et protection des victimes en République du Bénin
- Loi n° 2006-04 du 05 avril 2006 portant condition des déplacements des mineurs et répression de la traite d'enfants en République du Bénin
- Arrêté interministériel n° 132/MFPTRA/MSP/DC/SGM/DT/SST du 04 novembre 2000 du Ministre de la Fonction Publique et du Ministre de la Santé fixant la nature des travaux et catégories d'entreprises interdites aux femmes enceintes, aux jeunes gens, et l'âge limite auquel s'applique l'interdiction
- Arrêté interministériel n° 16/MEPS/METFP/CAB/DC/SGM/SA-2003 du 1er octobre 2003 portant sanction à infliger aux auteurs de violences sexuelles dans les écoles et établissements d'enseignement secondaire général, technique et professionnel, publics et privés

- Politique Nationale de Promotion du Genre 2008
- Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
- Déclaration de la politique de Population du Bénin (1996)
- Politique de Promotion de l'Alphabétisation et des Langues Nationales (2001)
- Politique de Promotion de la Femme dans le Secteur Rural (2001)

- Politique de l'Education et de la Formation des filles (2007) etc.
- Orientations stratégiques de Développement (OSD) 2006-2011
- Groupe de travail Genre et Protection Sociale
- Concertation des partenaires qui soutiennent la participation des femmes aux instances de décision composée de USAID, UNFPA, ONUSIDA, Plan Bénin, GIZ, DUE, Fondation Hans Seidel, Ambassade de France, Coopération suisse, DANIDA, PNUD
- Existence des OSC militant pour la promotion de la femme et du genre (UFcC, PFID, WILDAF etc.)
- Existence de stratégies genre dans plusieurs communes de l'Alibori
- Existence de l'Institut National pour la Promotion de la Femme
- Existence du Ministère Ministre de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age en charge de la promotion du genre etc.

Au niveau de la DDC

- Politique de Promotion de l'Egalité entre Hommes et Femmes
- Groupe de travail Genre DAO etc.

MENACES

- Au plan socio-culturel, l'organisation sociale est basée sur le patriarcat où le pouvoir appartient aux hommes. Ce pouvoir se traduit par des pratiques néfastes à l'égard de la femme qui influence négativement son statut juridique.
- La majorité des femmes et des filles ignorent elles-mêmes leurs droits ou les mécanismes juridiques qui peuvent concourir à la reconnaissance et à la défense de leurs droits.
- Violences faites aux femmes selon les pratiques coutumières et traditionnelles (mutilations génitales féminines, mariage forcé, lévirat, cicatrice de punition etc.) les départements de l'Alibori et du Borgou sont les plus affectés avec respectivement des taux de 66,3% et 51,8% (Les violences faites aux femmes au Bénin, rapport d'étude, Juin 2010)
- Quelques amertumes/déceptions notées au niveau de certains membres du groupe thématique genre et protection sur la gestion/appropriation des résultats du groupe.
- Le taux élevé de croissance de la population (3,25% au plan national et 4,35% dans le Borgou) n'est pas en adéquation avec la croissance économique et par conséquent inhibe les efforts faits par le gouvernement et les partenaires dans tous les secteurs de développement tels que l'agriculture, l'éducation, la santé etc.

211. Les résultats présentés ici sont circonscrits essentiellement à ceux produits par les interventions menées conjointement avec les autres PTF membres du groupe thématique Genre et Protection Sociale au plan national et stratégique. Les autres résultats relatifs à la prise en compte de genre dans le programme se retrouvent dans les parties relatives aux domaines d'intervention du BuCo Ils se résument comme suit :

212. La prise en compte du genre dans les stratégies de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté N°2 et N°3

213. La réalisation d'une étude sur le positionnement et le fonctionnement des points focaux/cellules focales genre dans tous les ministères
214. La formation des membres des cellules focales genre des ministères sectoriels et de 177 planificateurs communaux en planification genre sensible
215. L'appui à 14 ministères sectoriels pour l'élaboration d'un plan d'action genre et des guides d'intégration du genre. bonne coordination du groupe de travail Genre et Protection sociale. 75% des secteurs ont intégré le genre dans leur budget-programme.
216. L'élaboration d'un mécanisme unifié de rapportage sur les progrès en matière de réduction des inégalités de genre et pour le suivi des engagements internationaux souscrits par le Bénin
217. L'élaboration d'une base de données sur la famille, la femme et l'enfant
218. L'installation d'un service d'écoute et de conseil aux femmes ayant subi des violences dans 49 communes et la traduction du texte de loi sur le harcèlement sexuel en 9 langues nationales
219. Le lancement du processus d'élaboration et de documentation de l'Indice de Développement et des Inégalités entre les Sexes pour le suivi de la réduction des inégalités entre l'homme et la femme au Bénin
220. L'organisation d'ateliers de réflexion avec les cellules focales genre de tous les ministères sectoriels débouchant sur l'établissement de feuilles de route pour chaque ministère
221. L'élaboration de la loi sur la répression du harcèlement sexuel et la protection des victimes (2006)
222. L'adoption en 2008 d'un document de politique nationale de promotion du genre qui permet de cibler les défis actuels ; de son plan d'action et d'un guide méthodologique sur le genre
223. L'élaboration du cadre stratégique à Moyen terme de l'Observatoire de la famille, de la femme et de l'enfant
224. L'élaboration et le vote de la loi sur les violences faites aux femmes et aux filles (2011)
225. Plusieurs études et publications conjointes réalisées
226. La mise en place et l'opérationnalisation de la Plateforme pour la participation des femmes dans les instances de décisions (PFID), qui fédère les actions des organisations nationales qui militent pour une plus forte implication des femmes dans la vie publique
227. De l'appréciation de la DANIDA, la coopération suisse a assuré une très bonne coordination du groupe de travail Genre et Protection sociale
- Au plan opérationnel la Coopération suisse a contribué :
228. Au renforcement des capacités sur le concept genre : harmonisation de la compréhension et des outils d'application du concept genre et développement pour au moins un millier de personnes dans les projets et programmes appuyés par la Coopération suisse, dans les Organisations de la société civile et ministères sectoriels

229. Au leadership féminin : amélioration de la perception sociale de la participation des femmes aux instances de décisions. Une disposition spécifique appliquée par les partenaires locaux (au moins 1/3 de femmes dans les instances de décision locales) a ouvert la porte aux femmes à de nombreuses instances ;

230. La sensibilité genre perceptible à tous niveaux (communes, communautés et prestataires)

231. Les hommes sont devenus plus réceptifs aux affaires des femmes en participant massivement aux activités organisées par ou pour les femmes (exemple de Journée Internationale de la Femme avec port d'uniforme)

LEÇONS

232. Le Groupe thématique Genre et Protection sociale s'est avéré être un puissant outil de plaidoyer, de mobilisation sociale et d'harmonisation. Mais, la réussite de ce groupe passe par sa bonne gestion et surtout la valorisation de la contribution de tous ses membres. En effet, quelques amertumes ou déceptions ont été notées au niveau de certains membres du groupe thématique genre et protection du fait de la gestion et de l'accaparement égoïste des résultats du groupe par quelques partenaires.

233. L'approche multi-acteur et surtout la mise en place d'un panier commun au sein du Groupe thématique Genre et Protection sociale a facilité la réalisation de plusieurs actions conjointes au plan national. En effet, la mutualisation des efforts des partenaires en termes de compétences et de moyens financier au plan national, a permis d'atteindre collectivement beaucoup de résultats dans le cadre de l'amélioration du cadre juridique du renforcement des capacités des ministères et de la capitalisation etc.

234. Malgré les formations, on note des capacités insuffisantes à tous niveaux (équipes Bu-Co, Partenaires) pour opérationnaliser le mainstreaming du genre. Cette situation limite l'utilisation des standards minimaux et le check-liste genre mis à disposition par la DAO. En effet, très peu de programmes ont défini des objectifs et résultats genre sensibles clairs en termes de changement social, de même la base de données prévue pour suivre l'évolution des inégalités entre les hommes et les femmes au plan social, économique et politique n'est pas opérationnelle.

235. Assurer un développement durable et équilibré nécessite une adéquation entre la croissance économique et celle de la population. Hors le taux de croissance économique est en berne depuis 3 ans (2.6% en 2010 et 3,1 en 2011). Il contraste avec le taux de croissance démographique qui est de 3.25% et une. Ce taux entraîne une urbanisation croissante et impacte fortement la demande sociale (disponibilité et qualité des soins, disponibilité des infrastructures éducatives, etc. (MERV, 2012). Le taux élevé de croissance de la population (4,35% dans le Borgou) n'est pas en adéquation avec la croissance économique et par conséquent inhibe les efforts faits par le gouvernement et les partenaires dans tous les secteurs de développement tels que l'agriculture, l'éducation, la santé etc.

PERTINENCE DU GENRE

La question de l'équité et de l'égalité homme/femme est une préoccupation politique au Bénin depuis plus de trois décennies. La mise en œuvre des différentes lois et mesures a permis de renforcer le cadre juridique et institutionnel légal pour la réduction des inégalités entre les sexes et d'avoir une amélioration de la participation des femmes au processus du développement mais cette participation de la femme béninoise demeure encore très loin de l'objectif de la parité.

En ce qui concerne la participation des femmes aux instances de prise de décision, il est enregistré de légers progrès au niveau du parlement et de la représentation locale mais on note une faible capacité des services en charge de la promotion du genre en matière de gestion du cycle de projets, un manque de statistiques désagrégées selon le sexe. La nécessité de doter le ministère en charge de la promotion du genre d'un bon mécanisme de S&E se fait sentir.

Au niveau local la faible capacité d'intervention sur le terrain, la faible représentativité de la femme dans la sphère politique et économique demeure une préoccupation et il existe des pesanteurs socio-culturelles à contourner. Face à toutes ces préoccupations, la stratégie genre de la DDC est toujours pertinente.

COHERENCE AVEC LES POLITIQUES ET STRATEGIES NATIONALES, REGIONALES ET DE LA DAO

La stratégie genre du BuCo est cohérente avec Politique Nationale de Promotion du genre avec les 5 axes stratégiques de la PNPG à savoir

- 1- Mettre en place des mesures rendant effectives l'égalité et l'équité entre homme et femme dans l'accès à l'éducation, à l'alphabétisation et aux structures de prises de décisions dans toutes les sphères (individu, famille, communauté, nationale et internationale).
- 2- Renforcer l'institutionnalisation du genre à tous les niveaux, ainsi que l'application effective des conventions et textes nationaux favorables à l'égalité et l'équité entre hommes et femmes.
- 3- Renforcer l'engagement de la société civile et la prise de conscience des femmes et des hommes pour la promotion du genre tout en assurant une bonne implication des hommes dans le processus.
- 4- Assurer l'autonomisation des femmes et une meilleure prise en compte du genre dans les PDC.

Elle est aussi cohérente avec la SCRIP et la politique genre de la DDC qui préconise la promotion de l'égalité entre hommes et femmes.

RECOMMANDATIONS

106. 236. Sur la base des défis identifiés à travers une analyse SWOT et des leçons tirées les recommandations suivantes sont faites :

237. Dynamiser le Groupe thématique Genre et protection sociale en mutualisant les efforts des membres pour aborder d'autres thèmes pertinents en vue de la réalisation de l'égalité de genre tant au niveau national que département et communal. Un accent particulier pourrait être accordé à la collaboration avec l'INSAE pour renforcer l'élaboration des statistiques désagrégées par sexe.

238. Promouvoir l'approche multi-acteur au sein des départements et communes pour mieux aborder les questions de genre. A l'image du groupe thématique national Genre et Protection Social, les programmes de la Coopération suisse pour développer des alliances stratégiques avec des PTF intervenant au niveau du département ou des communes sur les questions prioritaires de genre en mutualisant les compétences et les moyens financiers.

239. Coupler la satisfaction des besoins pratiques des femmes avec leurs intérêts stratégiques (contrôle, division sexuelle du travail) pour être à même de produire des résultats en termes de changement social.

240. Faciliter des intercommunalités sur les questions de genre en se basant sur les stratégies genre élaborées par les communes de l'Alibori et les engagements pris dans les PDC au niveau du Borgou

241. Promouvoir des recherches actions en genre (par exemple genre et natalité, natalité et croissance économique, genre et foncier, genre et accaparement des terres etc.)

242. Développer des actions pour une meilleure conscientisation des hommes et des femmes sur le lien entre la natalité et le développement local en impliquant les leaders d'opinion, les chefs religieux, les communes et la société civile.

243. Soutenir des OSC pour conduire des plaidoyers/lobbying en faveur du genre. Il s'agit entre autres de la PFID et de l'UFEC-ABC pour la promotion de la participation politique des femmes.

244. Soutenir l'octroi des prix genre aux communes et organisations socio-professionnelles qui ont démontré des résultats pertinents dans la réalisation de l'égalité hommes-femmes ou de l'autonomisation des femmes.

245. Poursuivre le renforcement capacités en genre (avec un accent particulier sur le mainstreaming du genre) des équipes de la Coopération suisse et des partenaires (Ministères techniques et points focaux, communes, OSP, opérateurs techniques).

246. Amener tous les domaines/ programmes de la Coopération suisse à déterminer des objectifs et des résultats clairs en matière de réduction des inégalités lors de la préparation des programmes, à identifier des indicateurs permettant de suivre leurs effets sur les femmes et les hommes, en termes de changements sociaux.

247. Mettre en place un mécanisme systémique de suivi-évaluation sensible au genre et le rendre opérationnel.

CONCLUSION

La stratégie genre du BuCo est d'actualité mais elle a besoin d'être complétée avec des indicateurs désagrégés en genre pour tous les domaines.

Le BuCo doit saisir la bonne appréciation que les partenaires ont de la coordination pour dynamiser le Groupe thématique Genre et protection sociale en mutualisant les efforts des membres pour aborder d'autres thèmes pertinents en vue de la réalisation de l'égalité de genre tant au niveau national que département et communal. Un accent particulier pourrait être accordé à la collaboration avec l'INSAE pour renforcer l'élaboration des statistiques désagrégées par sexe.

L'expérience de synergie développée au niveau national mérite d'être expérimentée également au niveau départemental et communal.

Pour l'instant les programmes appliquent en majorité la discrimination positive en faveur des femmes en agissant prioritairement sur les besoins pratiques. En dehors du programme ASPEF qui touche les droits des filles dans ses interventions et de l'accent porté sur la participation des femmes aux instances de décisions par les programmes DER et Décentralisa-

tion, les programmes n'ont pas réellement prévu des objectifs visant l'équilibre des pouvoirs. Il est donc suggéré aux divers programmes de coupler la satisfaction des besoins pratiques des femmes avec leurs intérêts stratégiques (contrôle, division sexuelle du travail) pour être à même de produire des résultats en termes de transformation des relations de genre.

Au regard des effets négatifs de la natalité sur les progrès sociaux, le BuCo gagnerait à développer des actions pour une meilleure conscientisation des hommes et des femmes sur le lien entre la natalité et le développement local en impliquant les leaders d'opinion, les chefs religieux, les communes et la société civile.

Enfin en vue de renforcer la participation des femmes aux instances de décisions, il est suggéré de soutenir des OSC pour conduire des plaidoyers/lobbying en faveur du genre. Il s'agit entre autres de la PFID et de l'UFEC-ABC.

La poursuite du renforcement capacités en genre (avec un accent particulier sur le mainstreaming du genre) des équipes de la Coopération suisse et des partenaires (Ministères techniques et points focaux, communes, OSP, opérateurs techniques) est une nécessité.

Enfin, tous les domaines/ programmes de la Coopération suisse doivent déterminer des objectifs et des résultats clairs en matière de réduction des inégalités lors de la préparation des programmes, à identifier des indicateurs permettant de suivre leurs effets sur les femmes et les hommes, en termes de changements sociaux.

La mise en place d'un mécanisme systémique de suivi-évaluation sensible au genre et son opérationnalité s'impose.

Annexe 11 Note Patrick Etienne

Revue de la Stratégie de Coopération suisse au Bénin 2008-2012

Contribution de Patrick Etienne

Lausanne, le 30 mars 2012

1	INTRODUCTION	1
2	METHODOLOGIE	1
2.1	SOURCES D'INFORMATION	1
2.2	QUESTIONS DE RECHERCHE	2
3	CONTEXTE	2
4	PERTINENCE DES ORIENTATIONS	3
4.1	SANTE	3
4.2	ALPHABÉTISATION	4
5	PERTINENCE DES ZONES D'INTERVENTIONS	5
6	MODALITÉS D'INTERVENTION	6
7	VALEUR AJOUTÉE DE LA DDC AU BÉNIN	7
8	CONCLUSIONS	8
9	ANNEXES	10

1 INTRODUCTION

D'entente avec les consultants Jaap Bijl et Sabine Asare-Kokou, la présente note est conçue comme une annexe au rapport de la revue. Elle est basée sur les données, analyses et constats partiels qui figureront dans le rapport de la revue et réunit mes principales conclusions au terme d'une mission très courte (15-27 mars). Elle a donc une valeur toute relative, même si elle a bénéficié des échanges nourris avec les consultants.

En espérant que cette note pourra apporter une modeste contribution aux réflexions de la Coopération au Bénin pour l'élaboration de sa Stratégie 2013-2016, je remercie mes coéquipiers avec lesquels ce fut un grand plaisir de collaborer et tous les membres du Buco qui ont permis que la mission se déroule dans d'excellentes conditions.

2 METHODOLOGIE

2.1 SOURCES D'INFORMATION

La présente note a été établie sur la base de

- la lecture d'un certain nombre de documents méthodologiques liés au processus de revue et au programme du Buco.
- La lecture des documents liés au programme du Buco Bénin.
- Les entretiens menés lors de la mission (16 au 26 mars)
- Les échanges avec les autres membres de la revue.

Mes échanges avec les membres du Buco ont été volontairement très succincts, afin de consacrer mon temps aux partenaires du Buco et autres acteurs (Ministères, PTFs) et d'assurer un regard « extérieur ». Cela me semblait d'autant plus justifié que je connais le travail de la DDC et de la DAO.

2.2 QUESTIONS DE RECHERCHE

Dans le cadre de ma mission, je me suis concentré sur les questions de recherche dans la mesure où :

- la DDC/DAO semble avoir déjà fixé un certain nombre d'orientations,
- un travail conceptuel approfondi a déjà été fait par le Buco (notes conceptuelles sur décentralisation, DER et Education,
- plusieurs propositions de crédits ont récemment été approuvées.
- un travail très substantiel a été fait par le Buco et Pierre Gautier afin de dégager les attentes de la DDC pour la revue dans le cadre du processus d'élaboration de la stratégie de coopération (atelier, notes raisonnées...)

La répartition du travail entre les membres de l'équipe de revue fait que je me suis surtout concentré sur les questions liées aux modalités d'intervention. Comme ces modalités sont liées à l'ensemble de la philosophie du programme, la présente note couvre également les autres questions de recherche.

La présente note est concise et donne un avis d'autant plus subjectif que la courte durée de ma mission ne m'a pas permis de m'entretenir avec beaucoup d'interlocuteurs ni de me faire une idée très approfondie sur beaucoup de questions. La note n'engage évidemment que son auteur.

Enfin, elle s'inscrit en complément du rapport de la revue qui sera partagé avec l'auteur avant d'être finalisé et pourra, sauf divergences notoires qui apparaîtraient dans l'intervalle, être considéré comme consolidé par les trois membres de l'équipe de revue.

3 CONTEXTE

La mise en œuvre et le suivi de la Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (SCRIP III) semblent indiquer que les progrès sont faibles, en régression dans certains domaines, même si les instruments de suivi et les statistiques sont largement perçus comme très peu fiables.

Le pays semble regrouper une énergie considérable et un très grand dynamisme (commerce, contrebande, liens avec les pays voisins, initiatives des communautés, églises de toutes sortes...) qui tranche avec un grand formalisme des institutions qui apparaissent moins comme des moteurs que comme des freins au développement. Par exemple, l'intensité des relations commerciales du Borgou avec le Nigeria est perçue par les autorités comme une source de problèmes, notamment l'usage étendu de la monnaie nigériane, mais pas comme une source d'opportunités à exploiter.

Les acteurs locaux rencontrés, dans leur grande majorité, ont une vision claire de ce qu'ils cherchent à accomplir, des stratégies qui apparaissent cohérentes avec leurs visions et l'analyse qu'ils font du contexte et sont animés d'une énergie d'autant plus forte qu'ils ont proches des réalités du terrain.

Le fonctionnement des autorités, très vertical et hiérarchique, voire carrément paternaliste¹ semblent souvent plus lié à des stratégies d'enrichissement personnel qu'à la défense ou la promotion de l'intérêt public. De ce point de vue et en termes de capacité d'initiative, la machine administrative apparaît comme presque totalement grippée.

L'Etat souffre de lourdeurs considérables, d'une corruption endémique, d'une faible proximité avec les réalités de la population et, de façon générale, d'une incapacité largement reconnue à mettre en œuvre ses politiques/programmes/stratégies. Les crédits délégués (déconcentration) ne parviennent pas ou très difficilement dans les régions. La transparence et la redevabilité semblent encore des principes très théoriques, encore que les acteurs rencontrés semblent avoir un accès relativement bon aux informations sur la marche des affaires publiques (lois, décrets, politiques, programmes de développement...).

La gouvernance (dans son acception qui comprend le genre) apparaît comme centrale pour toute amélioration des indicateurs de développement. A priori, tout investissement semble

voué à l'échec si cette dimension n'est pas profondément ancrée dans les programmes et activités.

La décentralisation est largement perçue par les acteurs locaux comme une opportunité pour mieux faire valoir ou prévaloir leurs intérêts. Selon un interlocuteur, la décentralisation est venue « brusquement » et les attitudes pour donner vie à cette décentralisation, à commencer par la responsabilisation, est naissante.

Les PTFs (DUE, NL, GIZ) disposent de moyens substantiels, mais se font peu d'illusions sur leurs capacités à obtenir des résultats à court ou moyen terme, compte tenu de la faiblesse des institutions et d'une volonté politique à mener des réformes qui demeure chancelante.

Les PTFs s'accrochent cependant de la faible appropriation des politiques de développements par le gouvernement, ce qui leur laisse des espaces plus grands pour faire prévaloir leurs idées, leur conception et leurs intérêts « bien compris ».

Certains signes inquiétants laissent apparaître une radicalisation de certains groupes et un risque de tensions et de divisions croissantes entre le nord et le sud du pays. Le contexte sous-régional y est en tous les cas propices (tensions politiques et/ou interconfessionnelles, influences probables des mouvements islamistes radicaux actifs dans la sous-région...)

4 PERTINENCE DES ORIENTATIONS

La Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRP III) est relativement « stratégique », mais il m'apparaît clairement que la Stratégie de la DDC au Bénin, de même que ses évolutions depuis 2010, s'y inscrit totalement dans la mesure où elle cible tant les sources de croissance (diversification agricole, gestion des affaires publiques) que la lutte contre la pauvreté (population rurale, zones d'intervention, accès à des services sociaux de qualité...) et intervient sur des secteurs/problématiques pertinents.

Le fort accent mis sur la décentralisation et, dans une moindre mesure, sur la déconcentration correspondent aux priorités fixées par le gouvernement béninois et par la plupart des PTFs (NL, GIZ, PNUD) qui soutiennent très fortement ce processus et voient en lui une des clés pour le développement socio-économique et pour l'amélioration de la gouvernance du pays.

Les thèmes prioritaires définis dans la stratégie actuelle (DER, Education et Gouvernance/Décentralisation) me semblent donc correspondre tant à l'analyse du contexte faites par l'ensemble des acteurs rencontrés qu'aux priorités fixées par le Gouvernement du Bénin. Pour le reste, les sous-thèmes sur lesquels le Buco souhaite mettre un accent plus fort (Aménagement du Territoire, Foncier, lien urbain-rural...) correspondent aux réalités décrites par les acteurs locaux.

4.1 SANTE

Le retrait programmé du secteur de la santé semble en contradiction avec la politique de la DDC qui a remis à la mode la santé ainsi qu'avec la stratégie de la DDC au Bénin dont l'idée centrale est de responsabiliser les acteurs locaux. Pour ce faire et en vue de faire en sorte que la décentralisation (et la déconcentration) se matérialise, la DDC au Bénin dispose d'un atout important dans la mesure où elle intervient sur les secteurs de l'éducation et de la santé qui comptent non seulement parmi les principales attributions des Communes, mais qui constituent un axe incontournable de la lutte contre la pauvreté.

L'expérience accumulée par la DDC dans le secteur de la santé, dont les Mutuelles de Santé qui devraient jouer un rôle central dans l'amélioration de l'accès aux soins, doit pouvoir être utilisée, du moins valorisée. Disposer de telles connaissances et d'une expérience (avec ce qui m'apparaît comme de réel succès) pour la DDC est un atout dont on voit vraiment mal l'intérêt de se priver complètement.

Je vois en tous les cas plusieurs raisons qui justifieraient de poursuivre des interventions dans le domaine de la santé pour les raisons suivantes :

- Les expériences menées avec l'appui de la DDC sont très intéressantes, ont donné des résultats probants (Hôpital de Nikki, Mutuelles de Santé etc.) et recueillent un large soutien des acteurs locaux. Pour les Mutuelles, elles ont fait leurs preuves mêmes si elles doivent s'adapter aux évolutions (gratuité de certains soins, AMU, assurances privées...),
- La santé est l'un des principaux secteurs de responsabilité des Communes. Il constitue un levier pour le renforcement des capacités des Communes. On voit mal le sens de soutenir la fourniture de services par la Commune sans travailler de façon substantielle sur le secteur de la santé,
- Les enjeux de l'ancrage institutionnel et de l'articulation entre les programmes sectoriels gérés par les Ministères Techniques et le rôle des acteurs locaux se jouent beaucoup sur le terrain de la santé (comme sur celui de l'éducation),
- La responsabilisation des acteurs locaux est au cœur de l'approche de la DDC au Bénin depuis longtemps (notamment reflétée ASGoL 2),
- Les Communes ont grandement besoin d'appui pour la planification/ pilotage/ statistiques. Cela est également vrai pour le domaine de la santé,
- La DDC au Bénin, la DAO et le réseau santé de la DDC disposent d'une expérience riche en matière de santé.

Le travail de capitalisation et d'appui aux acteurs locaux (notamment dans le lien entre les Mutuelles, les Communes et les Organisations de Producteurs, d'Artisans etc..) pour prendre le relais de programmes appuyés par la DDC sera, à tout le moins, nécessaire. Si pas déjà fait, le réseau Santé de la DDC, de même que l'ensemble des acteurs de la santé au Bénin devraient en tous les cas étroitement être associés à ces réflexions. (rencontres ? ateliers ? visites d'études conjointes ? mission de la Centrale ? autres ?)

4.2 ALPHABÉTISATION

L'alphabétisation demeure une priorité pour de nombreux acteurs locaux, des acteurs à la base (Organisations, Associations locales, Femmes..) qui se sont parfois eux-mêmes organisés. Les appuis de la DDC depuis plus de 20 ans semblent hautement appréciés et reconnus.

L'alphabétisation est importante dans l'opérationnalisation des autres thèmes tels que le développement économique rural, la formation, la gouvernance (participation citoyenne) et le genre.

L'absence d'engagements financiers de l'Etat est certes préoccupante, mais il faut considérer que les financements FTI-FCB (1.5 milliards FCFA prévus pour l'alphabétisation) devraient finalement arriver à destination dans les prochains mois, malgré les lourdeurs des procédures de l'Etat et des planifications des communes parfois boiteuses. Il faut également souligner que la DDC n'est pas totalement isolée parmi les PTFs sur le thème de l'alphabétisation dans la mesure où le Fonds Commun Budgétaire (FCBN) est alimenté par les principaux bilatéraux (Pays-Bas, Danemark, France et Allemagne).

Les financements du FTI-FCB devraient en partie être alloués à des ONGs ou Associations dont les capacités doivent être maintenues/soutenues afin qu'elles puissent mobiliser ces fonds.

L'alphabétisation recèle sans doute aussi des opportunités de renforcer de façon générale les liens entre le formel et le non formel (formations professionnelles adaptées au milieu), ce qui me semble être un enjeu majeur dans le domaine de l'éducation au Bénin.

L'alphabétisation est un moyen efficace de lutter contre la pauvreté. A ce titre elle coûte cher et nécessite des investissements de l'Etat. Si tel n'est pas le cas, un appui des PTFs serait justifié (justifiable !) dès lors que l'alphabétisation s'inscrit complètement dans la Stratégie de la DDC au Bénin et bénéficie d'un savoir-faire dont il convient de ne pas se priver.

Au vu de ce qui précède, je suis convaincu qu'un retrait du secteur de l'alphabétisation serait une erreur, tout en considérant que, conformément aux orientations stratégiques actuelles du Buco, le soutien aux acteurs nationaux est primordial afin qu'ils puissent à terme financer l'alphabétisation.

5 PERTINENCE DES ZONES D'INTERVENTIONS

Sur la base des échanges que j'ai eus, il m'apparaît que cette question revêt une grande importance et doit être étudiée très sérieusement comme le préconise le Buco.

Plusieurs éléments sont à prendre en compte :

- Il convient d'éviter une dispersion (« si on a qu'un sucre et qu'on la met dans la bouillie, on ne va pas le sentir ») et le risque existe pour une relativement petite coopération.
- Compte tenu de l'évolution lente du contexte institutionnel, il convient de développer, renforcer et consolider si l'on entend atteindre des résultats probants.
- Il y a encore beaucoup de travail dans le Borgou/Alibori (dont je suis conscient qu'il représente 40% du territoire national) où les indicateurs de pauvreté sont en deçà des moyennes nationales.
- Il existe un potentiel de croissance important dans le Borgou/Alibori, y compris dans les liens économiques avec les pays voisins (Nigeria, Burkina-Faso et Niger) et Parakou apparaît comme un pôle de développement très important.
- Il y a du travail pour tous les PTFs présents dans cette zone.
- Il faut beaucoup de temps pour construire des relations de confiance avec les acteurs locaux et la DDC bénéficie de 30 ans d'expérience dans cette zone.

En revanche :

- Plusieurs signes troublants indiquent que les tensions entre le nord et le sud du pays augmentent, ce qui ne serait pas franchement surprenant au vu des évolutions dans la sous-région (Côte d'Ivoire, Nigeria) caractérisé par une radicalisation des positions de certains acteurs, et pas seulement des islamistes.
- Dans ce contexte, il convient d'éviter que la Suisse ne soit perçue comme privilégiant le nord, consciemment ou pas. Cela me semble inévitablement devoir passer par un déploiement, même limité, vers les régions du sud
- Un tel déploiement pourrait avoir un sens du point de vue de l'efficacité des programmes dès lors qu'il permettrait de renforcer la connaissance et la compréhension du Buco et de ses partenaires des enjeux au niveau national et d'accroître les échanges/concertations nord-sud et aussi, éventuellement, contribuer à la cohésion nationale.
- Un déploiement serait cohérent avec la volonté du Buco de travailler plus sur les sources croissances et sur les pôles développement.
- Pour ce qui est du dialogue politique mené par les partenaires de la DDC (sur la base des capitalisations), on peut imaginer qu'il sorte à terme renforcé par un présence également dans la zone sud du pays.
- Les capacités d'échanges et de plaidoyer du Buco au niveau national sortirait sans doute aussi renforcées (opérationnel et légitimité).

En conséquence, il m'apparaît qu'un déploiement au sud offre des risques de dispersion réels, mais également des opportunités pour le programme et la capacité de certains partenaires de la DDC à influencer sur les politiques nationales.

Mais, compte tenu du contexte fragile de la région, les raisons politico-diplomatique qui militent pour un déploiement au sud, même limité et très progressif, me semblent devoir prévaloir. Cela est d'autant plus vrai qu'il faut craindre que la poussée des extrémistes dans la sous-région soit une tendance lourde.

Pour ce faire, un certain nombre de partenaires de la DDC semblent capable de porter certaines de leurs interventions au-delà de la zone Borgou/Alibori ce qui permettrait de construire un programme sur la base des axes actuels et éviter une dispersion des domaines/secteurs/modalités d'intervention.

6 MODALITÉS D'INTERVENTION

De façon générale et malgré les résultats appréciables du bilan de 30 ans de la DDC, les PTFs ne me semblent pas avoir trouvé les moyens d'apporter une aide très efficace au Bénin, au même titre que dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest. Le contraste entre le Bourguou et l'Alibori qui semble mieux s'en sortir sans l'aide des partenaires externes est en ce sens troublant, même s'il y a sans doute d'autres facteurs qui entrent en ligne de compte.

Il convient en tous les cas de rester humble et modeste et de considérer qu'on ne peut pas se positionner en planificateurs, mais qu'on doit encore chercher et surtout « faire-chercher ».

Dans le contexte actuel d'une faible gouvernance, d'un manque d'appropriation du gouvernement et de son incapacité à mettre en œuvre les réformes (et à exécuter son budget d'investissement) et d'« approches projet » privilégiées par beaucoup de PTFs, le choix des modalités de la DDC pour « mettre l'acteur au centre » me semblent particulièrement judicieux, au même titre que les évolutions préconisées dans les notes conceptuelles sur les secteurs DER et Décentralisation. L'approche ASGoI 2 semble par ailleurs toucher au cœur des problèmes et a le mérite de recueillir une certaine approbation parmi les partenaires.

Ces modalités, en particulier le travail avec les acteurs « à la base », ont le mérite de tableer sur l'énergie et l'engagement de nombreux partenaires et acteurs locaux, énergie qui tranche avec une certaine léthargie des institutions qui ont des difficultés à sortir des logiques de pure captation des ressources.

Cela m'apparaît, à terme, comme le seul moyen de voir la population un tant soit peu associées aux décisions qui le concernent et avoir un impact sur leurs capacités à produire des richesses et à accéder à des services sociaux « de qualité », en particulier l'éducation/formation et la santé.

Un enjeu majeur pour la DDC, dans cette perspective, se situe (sous réserve de ma connaissance très partielle de ces partenaires) dans :

- sa capacité à clarifier ses relations avec un certain nombre de partenaires, à commencer par ceux qui sont les « fruits » de la DDC, et les attentes respectives,
- sa capacité à contribuer à renforcer la gouvernance interne de ses partenaires. J'ai eu parfois du mal à discerner en quoi certains acteurs sont des « bénéficiaires » et en quoi ils sont de simples mandataires/prestataires de la DDC, ce qui implique une obligation de résultats.

En dehors de l'Aide Budgétaire Globale et de l'Aide Budgétaire Ciblée pour lesquels, de l'avis général, les conditions ne sont pas réunies (notamment en raison de circuits financiers inopérants, de mobilisation de ressources propres, de taux d'exécution des budgets très faibles et des risques fiduciaires), les autres modalités qui permettent de travailler avec les acteurs locaux au plus près de la base me semblent indiqués, y compris les Fonds tels que le FADEC, qui offrent des opportunités.

Ma connaissance du programme est insuffisante pour entrer dans le détail, mais il me semble que les modalités sont à définir selon les thèmes, selon le contexte, selon les opportunités et en dehors de tout dogmatisme.

Cela nécessite de trouver et de maintenir un équilibre périlleux entre le soutien à des processus et la recherche d'une certaine efficience/efficacité. A ce stade, il me semble que les aspects d'accompagnement doivent être prépondérants sur la base des éléments du contexte que j'ai mentionnée plus haut (gouvernance, énergie des acteurs locaux, risques de biaisage de l'aide etc.)

Dans cette optique et afin de se donner les moyens de faire un travail « fin », une augmentation des coûts du dispositif du Buco ne me choquerait pas, d'autant que l'augmentation substantielle du budget de la DDC au Bénin le justifie dans un contexte où décaisser de façon efficace et efficiente, du moins intelligente, ne semble pas être une sinécure

Les options prises dans le choix des acteurs « leviers » telles que les Organisations socio-professionnelles, les Communes et surtout les Intercommunalités, pour autant que je puisse la sur la clarification des relations du Buco avec certains partenaires (objectifs, résultats attendus, conditions), de travailler sur la gouvernance interne des partenaires et acteurs locaux et sur l'articulation des acteurs entre eux (concertation, contractualisation etc.).

Enfin, la stratégie « centrée sur les acteurs » et les joies de l'accompagnement présente évidemment des risques importants qu'une Coopération comme la DDC qui se veut innovante doit cependant accepter dans une large mesure, d'autant plus dans des contextes où, je le répète, je ne suis pas certain que les PTFs aient trouvé « la » ou « les » solutions.

7 VALEUR AJOUTÉE DE LA DDC AU BÉNIN

Dans leur grande majorité, les avis recueillis auprès des acteurs rencontrés ont une image très positive des actions de la DDC qui apparaît comme ayant de réelles spécificités dans le contexte de l'aide. En particulier, il m'apparaît que la valeur ajoutée de la DDC tourne autour des points suivants:

- La constance et la continuité dans le choix des zones et des domaines d'intervention.
- La proximité et la connaissance/compréhension des enjeux et des réalités auxquels sont confrontés les acteurs locaux et la population,
- Les actions de sensibilisation (exploitations familiales, diversification agricole, alphabétisation, radios communautaires...)
- La volonté de travailler directement avec les acteurs locaux sans passer systématiquement par des structures d'appui et/ou d'intermédiation.
- La capacité à expérimenter et à innover dans les modes opératoires et les relations avec les partenaires, en particulier la responsabilisation de ceux-ci.
- La priorité donnée aux acteurs locaux et à l'articulation entre les différents acteurs (Communes, Préfectures/STD, société civile...)
- L'importance accordée à la dimension genre.
- Le financement d'études telles que les études sociologiques, ECOLOC etc...et le renforcement des capacités de pilotage des acteurs locaux.
- Le travail de renforcement des capacités de plaidoyer des acteurs locaux.

Pour l'avenir et donc pour la nouvelle Stratégie, les points suivants méritent une réflexion particulière :

- La DDC au Bénin est perçue comme ne s'inscrivant pas toujours dans le cadre légal tel que définis par les politiques et les programmes sectoriels.
- Les relais avec le niveau de l'Etat (aspects liés à la déconcentration et aux programmes sectoriels) sont à développer, du moins à soigner.
- La capacité à renseigner les instruments de suivi des politiques et programmes nationaux peut sans doute être renforcée (données, statistiques, audits...).
- Le niveau de concertation avec les autres PTFs dans la région Borgou/Alibori peut être largement amélioré.
- Le niveau de concertation entre les partenaires de la DDC peut être amélioré.
- La communication sur les interventions de la DDC est faible, en particulier quant à ses approches et modes opératoires.
- La capacité à capitaliser, à valoriser ses interventions et à travailler sur le scaling-up.

Même si ces points sont pour une part le pendant nécessaire (inévitable?) des choix et de l'approche privilégiés par le Buco et qu'elles font par ailleurs déjà l'objet de nombreuses réflexions au sein du Buco, je vois quelques mesures qui pourraient tendre à atténuer ces faiblesses:

- Le renforcement des capacités du Buco dans la participation aux cadres de concertation au niveau local, y compris au niveau de la Préfecture, comme au niveau national (la participation active de Gérard est sans doute un bon exemple)
- Une communication plus active, non pas dans le but de monter le drapeau, mais de s'assurer que tous les partenaires et acteurs concernés comprennent bien l'approche et les actions de la DDC. La célébration du 30ème anniversaire de la DDC au Bénin y a sans doute déjà beaucoup contribué.

- Un travail pour renforcer la compréhension commune et un positionnement cohérent de la DDC et de ses partenaires directs sur les enjeux et modalités d'intervention (voir chapitre suivant sur les modalités).

8 CONCLUSIONS

Mes principales conclusions sont les suivantes :

- Le bilan établi pour le 30ème anniversaire et la Stratégie dont la mise en œuvre se termine en 2012 me laisse penser qu'il est important de se situer dans une continuité et de construire sur l'existant. La fixation d'horizons à 10 ans, voire 15 ans me semblent très opportuns.
- Les réflexions et orientations prises depuis 2010 me semblent parfaitement adaptées au contexte et aux contraintes du programme de la DDC au Bénin. Ma compréhension et ma vision recoupent largement les analyses qui ont été faites par l'équipe du Buco, notamment lors de l'atelier de préparation du processus de revue.
- Les approches et les interventions de la DDC au Bénin sont reconnues et acceptées, même si elles ne sont pas toujours bien comprises. Un effort de communication et de lisibilité serait nécessaire.
- Le travail sur le décloisonnement des acteurs (et de la société ?) et leur gouvernance interne est aussi précieux que nécessaire. Les modalités d'interventions doivent être choisies et adaptées dans cette optique de décloisonnement.
- L'effort de valorisation du travail de proximité (de terrain) dans le cadre du dialogue politique me semble très judicieux s'il est conçu comme venant compléter les efforts pour renforcer les capacités de plaidoyer des acteurs locaux.
- Le risque que les options et choix de la DDC au Bénin (niveau local, acteurs de base) soient perçus par le niveau central comme non-amical (et non-rentable !) peut être atténué par une posture de séduction dans le dialogue politique.
- De façon générale, les efforts en vue de la clarification des rôles, de facilitation, de mise en lien, de concertation, de redevabilité et de participation citoyenne me semblent devoir faire l'objet d'une attention particulière. En cela, le thème transversal Gouvernance (j'y inclus le Genre) m'apparaît comme la pierre angulaire de la Stratégie.
- Pour ce qui est de la Santé et de l'Alphabétisation, ils doivent par nature faire l'objet de financements publics importants (on en connaît quelque chose en Suisse) et j'ai mentionné les raisons pour lesquelles la poursuite des efforts de la DDC me paraissent nécessaires.
- Pour ce qui est des zones d'interventions, le critère politico-diplomatique me semble devoir prévaloir et mener à un déploiement dans le sud du pays selon des modalités à définir de façon cohérente avec l'ensemble du programme de la DDC.

Enfin, j'aimerais souligner que la qualité des réflexions menées par le Buco et certains de ses partenaires, notamment dans les notes conceptuelles et les récentes propositions de crédit, fournit beaucoup de matière et devrait être largement reflétée dans ce que sera la nouvelle Stratégie.

Lausanne, le 30 mars 2012

1 Certains parlent dans le cadre du processus de décentralisation de « tutelle pédagogique » et « d'apporter l'éclairage ».

Annexe 12 Différentes formes de pauvreté par département

Département	2007		2009	
	PM	PNM	PM	PNM
Alibori	0.43	0.46	0.35	0.33
Atacora	0.33	0.65	0.36	0.69
Atlantique	0.36	0.31	0.37	0.24
Borgou	0.39	0.46	0.28	0.32
Collines	0.31	0.29	0.44	0.17
Couffo	0.35	0.49	0.46	0.42
Donga	0.34	0.39	0.31	0.21
Littoral	0.26	0.17	0.23	0.13
Mono	0.27	0.49	0.46	0.45
Ouémé	0.25	0.28	0.24	0.19
Plateau	0.35	0.44	0.33	0.28
Zou	0.32	0.43	0.41	0.32
National	0.32	0.40	0.35	0.31

Source : INSAE, EMICOV (2010) PM : Pauvreté monétaire – PNM : Pauvreté Non Monétaire
Source : SCR3

Annexe 13 Abréviations

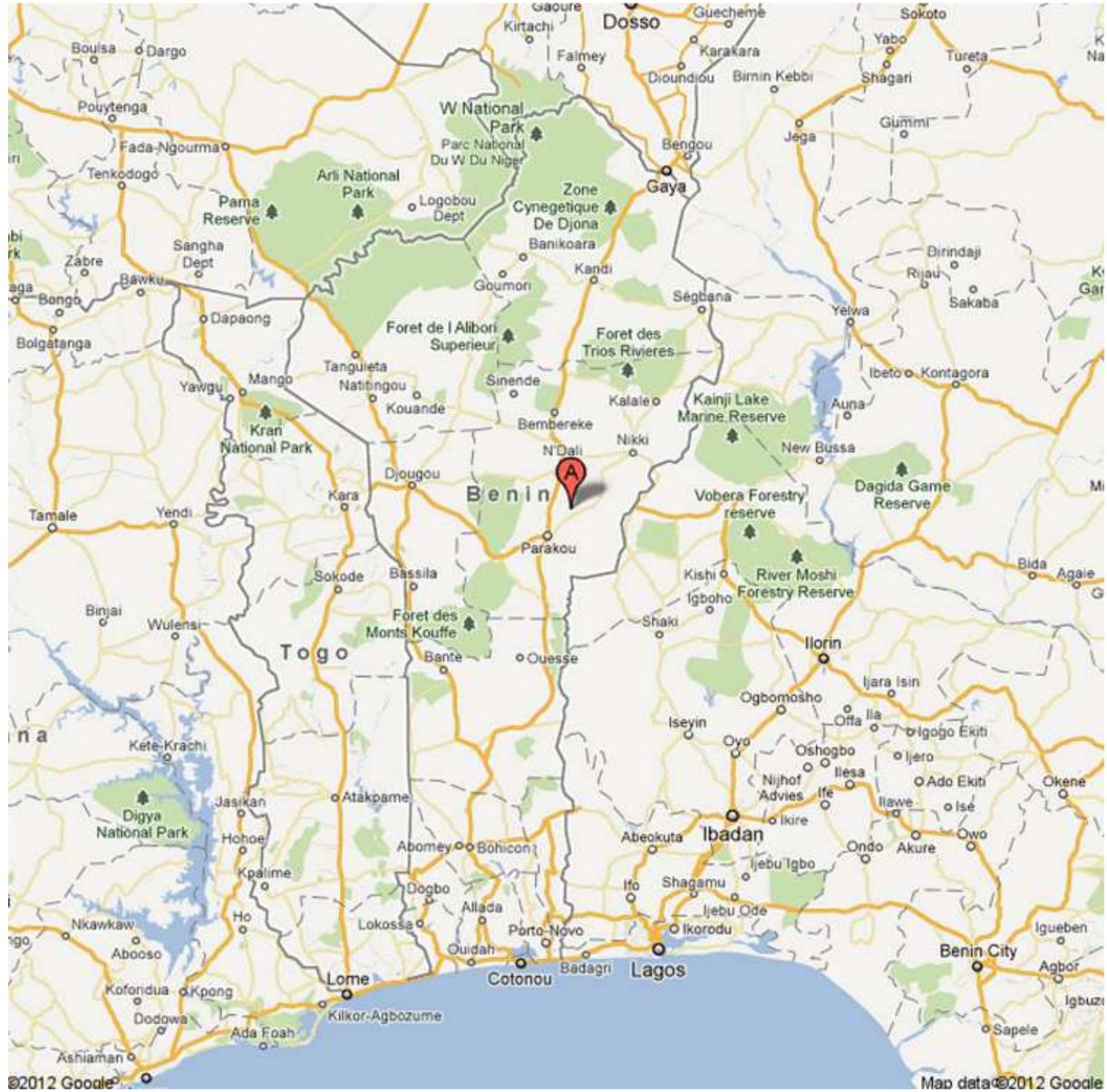
ADT	Animateur de Territoire
ABC	Appui Budgétaire Conjoint
AS	Appui Suisse
ASCCom	AS à la Communication Communautaire
ASPAP	AS à la Population Agricole et Pastorale
ASPEF	AS à la Promotion de l'Education des Filles
ASSan	AS à la Santé
ASAEA	AS à l'Alphabétisation et à l'Education des Adultes
ASREL	AS au Renforcement de l'Economie Local
ASGoL	AS au Renforcement de la Gouvernance Locale dans le Département du Borgou
ASAA	AS aux Artisanes et Artisans
ASMuS	AS aux Mutuelles de Santé
ADECoB	Association de Développement des Communes du Borgou
AIC	Association Interprofessionnelle de Coton
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
ANOPER	Association Nationale des Organisations de Producteurs et Eleveurs de Ruminants
BEPC	Brevet d'Etude du Premier Cycle
BEST-SD	Bur. d'Etudes et de Soutien aux nouvelles Technologies en Santé et Développement
AIMS	Centre d'Etude et d'Appui technique aux Institutions de Micro assurance Santé
CEFAL	Centre de Formation pour l'Administration Locale
CRADENF	Cercle de Réflexion et d'Action pour le Développement de l'Education Non Formelle
CEP	Certificat d'Etude Primaire
CIM	Chambres Interdépartementales de Métiers
CCE	Comité Communal de l'Education
CNG-MAEP	Commission Nationale de Gouvernance du MAEP
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
CEN/SAD	Communauté des États sahélo - sahariens
CAD	Conférence Administrative Départementale
CEF	Conseil à l'exploitation Familiale
CDCC	Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
DEPOLINA	Déclaration de Politique Nationale d'Alphabétisation et d'Education des Adultes
DAT	Délégation à l'Aménagement du Territoire
DSME	Direction de la Santé de la Mère et de l'Enfant
DNPS	Direction Nationale de la Protection Sociale
DNEHS	Direction Nationale des Etablissements Hospitaliers et des Soins
ENF	Education Non Formelle
EFP	Entreprise Familiale Paysane
EDP	Espace de Développement Partagé
EFAT	Examen de fin d'Apprentissage
FTI	Fast Track Initiative
FERCAB	Fédération des Radios Communautaires et Assimilées du Bénin
FADeC	Fonds d'investissements aux communes
FDT	Fonds de Développement du Territoire
FOGA	Fonds de Garanti de l'Artisanat
FIP	Formation Initiale Professionnalisante
GdB	Gouvernement du Bénin

GTD	Groupe Technique Décentralisation.
GIP	Groupement d'Intérêt Professionnel
GF	Groupement Féminin
GEMEC	Groupement Mutualiste d'Epargne et de Crédit
HCGC	Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée
HAAC	Haute Autorité de l'Audio Visuel
INSAE	Institut National de la Statistique
LASDEL	Labo d'Etudes et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Dév Local
LARES	Laboratoire de Recherche et d'Expertise Sociale
LEPI	Liste Electorale Permanente Informatisée
M4P	Making Market work for the Poors
MAEP	Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (en anglais : APRM)
MR	Médiateur de la République (ex OPM)
MPME	Micro, Petites et Moyennes Entreprises
MCAPLN	Min de la Culture, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales
MDGLAAT	Min de la Décentr, de la Gouvern locale, de l'Admin. et de l'Amén du Terri- toire
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEMP	Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire
MFSN	Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale
MS	Ministère de la Santé
MAT	Ministère de l'Artisanat et du Tourisme
MTIC	Ministère des Technologies, de l'Information et de la Communication
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OPM	Organe Présidentiel de Médiation
OP	Organisation des Productrices-eurs
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
PTF	Partenaire Technique et Financier
PDC	Plan de Développement Communal (2 ^{ème} : PDC2)
PDDSE	Plan Décennal de Développement du Secteur Educatif
PNDS	Plan National de Développement Sanitaire
PSRSA	Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole
PFID	Plate Forme pour la participation des Femmes aux instances de Prise de Décisions
PONADEC	Politique Nationale de la Décentralisation/Déconcentration
PAEFE	Progr d'Appui à l'Education et à la Formation des Enfants exclus du système éducatif
PADA	Programme d'Appui a Développement Agricole
PA3D	Programme d'Appui à la Décentr, à la Déconcentr et au Dév Economique local
PAFILAV	programme d'Appui à la Filière Lait et Viande
PASDER	Programme d'Appui suisse au Développement Rural
PUASA	Programme d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire
PARAG/SRP	Programme de Renforcement de l'Application de l'Approche Genre
PDDA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (ECOWAP)
PCEM	Proposition de Crédit Entrée en Matière
RAMU	Régime Assurance Maladie Universelle
RFU/SIF	Registre Foncier Urbain / Système d'Information Foncière
RAS	Réseau Alliance Santé
RIF	Réseau International des Femmes des médias communautaires (Section Béninoise)

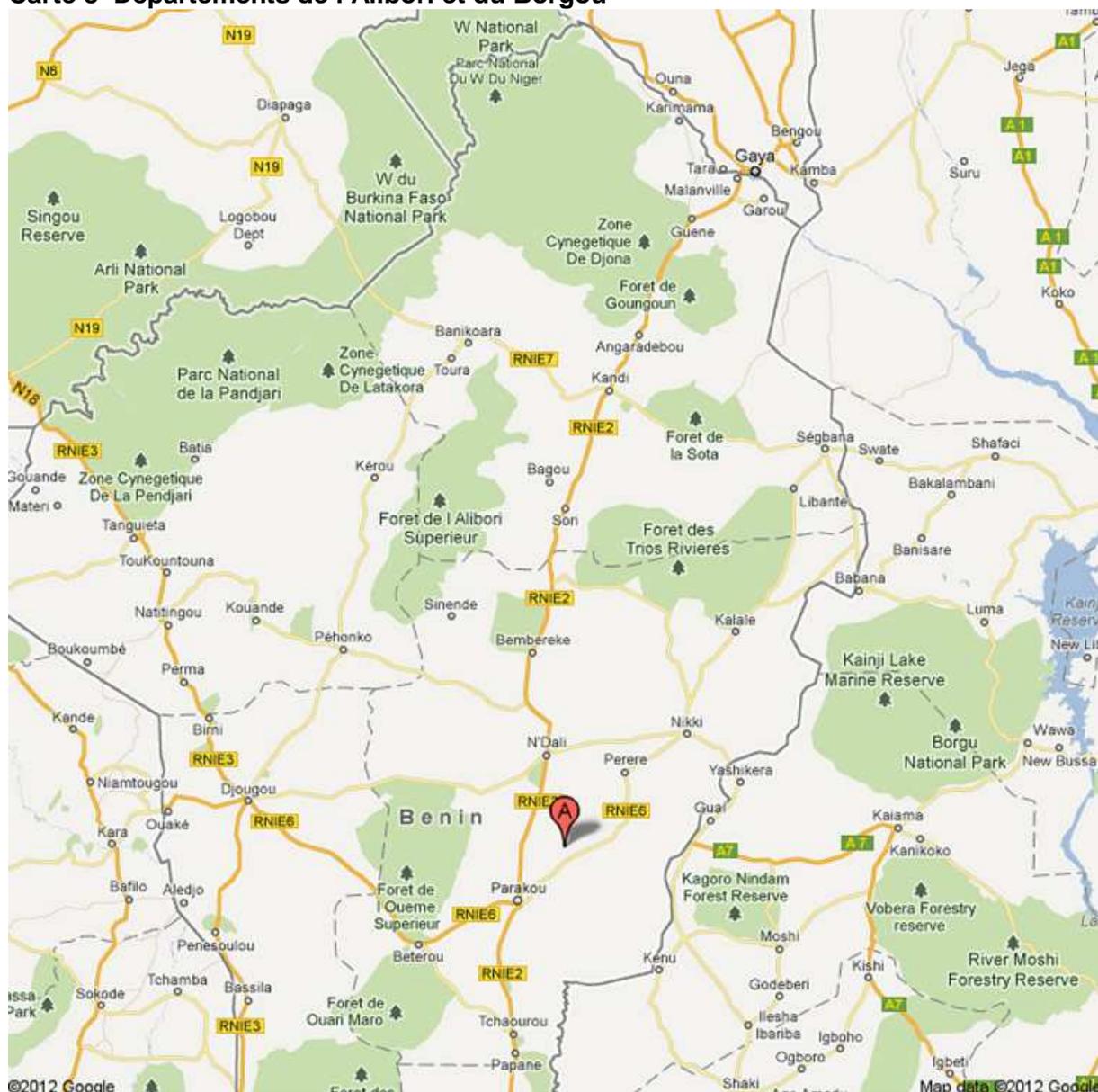
ReNOPAL	Réseau National pour les Opérateur-trice-s d'Alphabétisation
SMIG	Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
SDE	Services Déconcentrés de l'Etat
SODECO	Société de Développement du Coton
SONU	Soins Obstétricaux Néonataux d'Urgence
SCRP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SPADEL	Stratégie et du plan d'actions du développement économique local
U/CIM	Union des Chambres Interdépartementales de Métiers
UFc-ABC	Union des femmes élues conseillères Borgou, Alibori, Collines

Annexe 14 Cartes

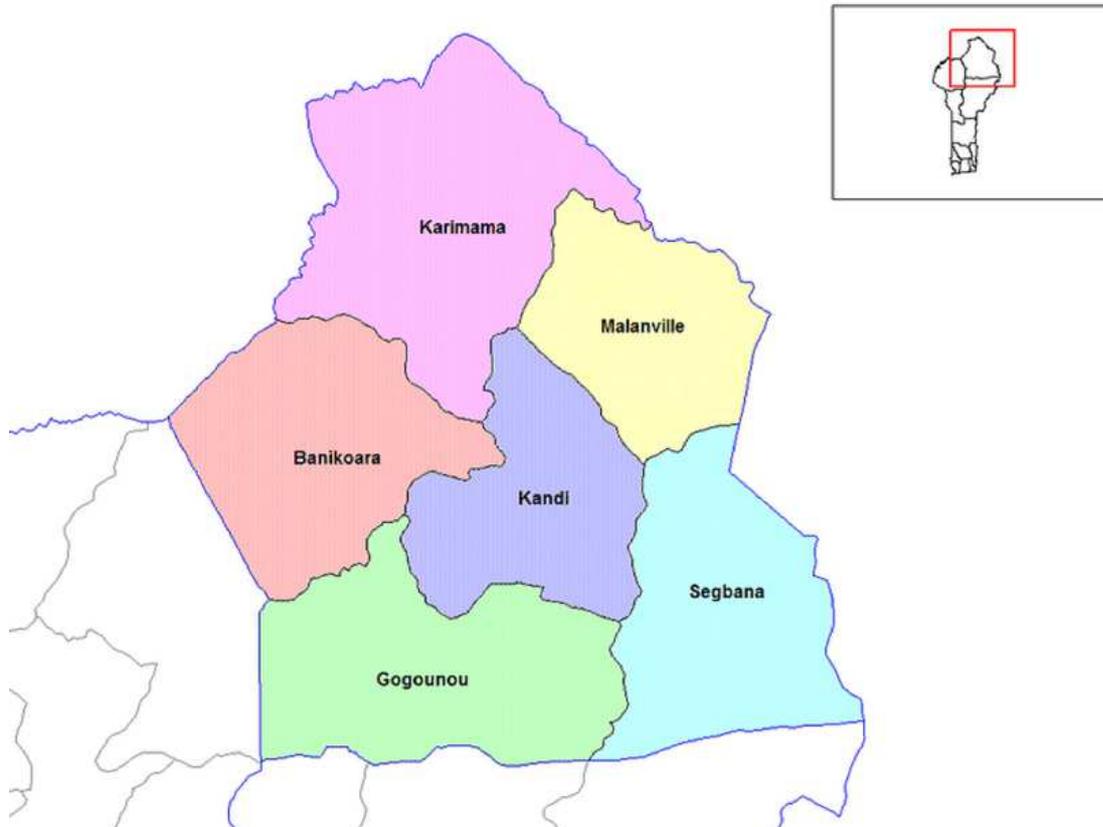
Carte 2 Bénin



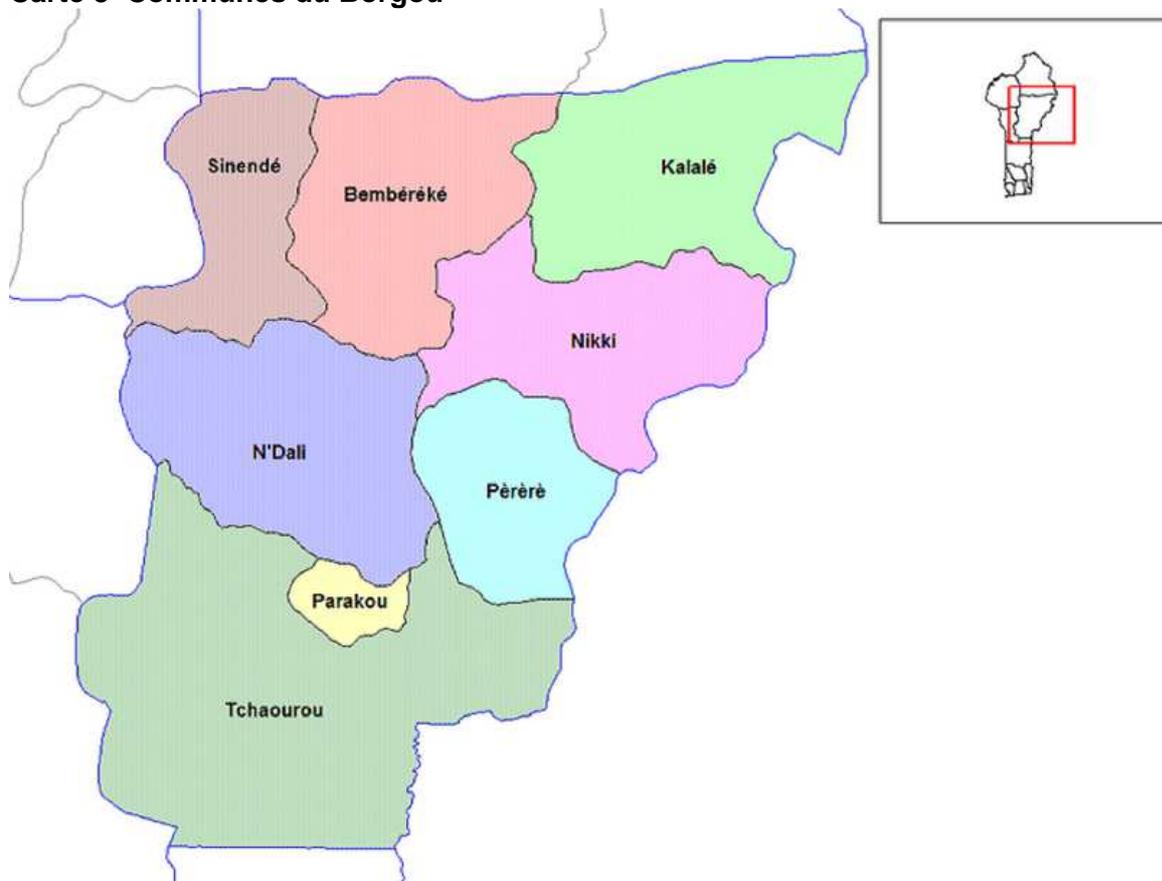
Carte 3 Départements de l'Alibori et du Borgou



Carte 4 Communes de l'Alibori



Carte 5 Communes du Borgou



Annexe 15 Termes de Référence

Bilan/diagnostic de la stratégie de coopération suisse au Bénin 2006-2012

Contexte et justification

La Suisse est présente au Bénin depuis les années 60 et fonde sa coopération d'une part sur l'accord cadre bilatéral de coopération de 1981 et sur des stratégies de coopération Suisse – Bénin qui fixent des orientations stratégiques à moyen terme. Le but principal est de définir les objectifs de la coopération suisse dans le pays et de spécifier les domaines d'intervention, les approches et les instruments choisis. De plus, la Stratégie de Coopération propose également des allocations de ressources financières par axe d'intervention et un cadre logique pour le pilotage et le monitoring, également nécessaire pour son évaluation au terme de la période.

La stratégie de coopération 2006 – 2012 actuellement en cours d'exécution arrive à son terme et la DDC doit entamer sa révision pour aboutir fin 2012 à l'adoption d'une nouvelle stratégie pour la période 2013 - 2016. L'annexe 1 au présent terme de référence propose une synthèse des évolutions stratégiques depuis la signature de l'accord cadre en 1981. Elle repère également les principaux résultats acquis pendant cette période.

Il a été convenu de faire recours à une expertise extérieure pour conduire un bilan diagnostic de la stratégie actuelle 2006-2012. Le/la consultante dirigera une mission de terrain avec l'appui de personnes ressources de la DDC et en étroite collaboration avec le bureau de la coopération suisse au Bénin et le consultant en charge de l'accompagnement de l'ensemble du processus de formulation de la STRACOBEN 2. Le diagnostic/bilan implique prioritairement les collaborateurs du Bureau de la coopération suisse, et les représentants des partenaires du programme. Il s'effectue dans le cadre d'échanges, de mission de terrain, de consultations de documents existants. Il s'achève par un atelier de validation du bilan impliquant les collaborateurs du bureau et les partenaires du programme.

Tâche du / de la Consultant(e)

Le/la consultant(e) externe, recruté selon ces Termes de Référence, a les responsabilités principales suivantes:

- Sous la responsabilité de la DDC le/la consultant(e) élabore la méthodologie du bilan/diagnostic conjointement avec le consultant en charge de l'accompagnement de l'ensemble du processus et le BUCO, Il/elle établira le calendrier de la mission. Il/elle assume le rôle de chef de mission du bilan/diagnostic de la Stratégie de Coopération Suisse au Bénin 2006-2012 et dirige une équipe comprenant un expert thématique de la DDC à Berne, un conseiller thématique régional de la DDC (basé dans la région) et une consultante externe béninoise pour les questions genre. Il/elle co-anime l'atelier de restitution/validation de la revue avec le consultant en charge de l'accompagnement.
- Il/elle conçoit et rédige le rapport de la revue et demande à l'équipe spécifique des compléments écrits. Le rapport doit permettre à la DDC de disposer de questions clé et d'éléments de réflexion facilitant la préparation des orientations de la Stratégie de coopération Suisse au Bénin 2013-2016 ;
- Il/elle analyse STRACOBEN 2006-2012 sous l'angle de la cohérence, de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience. Il apprécie avec les partenaires les hypothèses de base, le choix des axes d'intervention, la concentration géographique, les principes et les outils de mise en œuvre ainsi que les allocations de ressource.
- Il/elle tire avec les partenaires et le BUCO les principaux enseignements et les leçons apprises par secteur et les apprécie à la lumière des résultats obtenus.
- En fonction des principaux enjeux de développement du pays, du nouveau « Message concernant la coopération internationale de la Suisse 2013-2016 » et des analyses produites, il/elle procède à des questionnements sur les choix stratégiques actuels de

STRACOBEN et proposent plusieurs recommandations de changement argumentées. (Le rapport servira ensuite pour la consultation des différentes parties impliquées et sera la base pour l'atelier de planification stratégique du mois de mai, pour l'élaboration de la nouvelle stratégie 2013-2016).

Compétence du de la Consultant(e)

1. Le/la consultant(e) dispose de dix ans d'expérience dans le domaine de la coopération au développement.
2. Il/elle dispose d'une expérience avérée dans l'évaluation des stratégies et des programmes. il/elle connaît les méthodes participatives d'élaboration de diagnostic et de bilan.
3. Il/elle possède une expérience avérée dans la gestion d'équipes multi-disciplinaires, dans la production de rapports de qualité et est capable de travailler en respectant des délais exigeants.
4. Il/elle dispose de très bonnes capacités d'expression et de rédaction en français.
5. Il/elle dispose d'une expérience de l'Afrique de l'Ouest.

Agenda de mise en oeuvre

Le bilan/diagnostic de la Stratégie de coopération de la DDC au Bénin prévoit les étapes principales suivantes en 2012 :

Fin février – début mars	Préparation du bilan/diagnostic, lecture des principaux documents de référence et proposition méthodologique avec calendrier
27 février	Briefing Buco
28-29 février	Atelier de lancement
01-02-03 mars	Préparation revue / visites partenaires (Cotonou)
15 mars - 3 avril	Mission de terrain, consultations, atelier, approfondissement des documents de capitalisation
4 au 5 avril	Atelier de restitution et de validation
10 au 19 avril	rédaction du rapport bilan/diagnostic
20 avril	remise à la DAO et au BUCO du rapport bilan/diagnostic

Volume de travail et budget

La DDC prendra en charge les dépenses liées à la réalisation du bilan/diagnostic, comprenant les honoraires du/de la consultant(e) ainsi que ses frais de séjour et de transport national et international.

Préparation du bilan:	Documentat ⁹ préparat ^o méth odo.	03 jours
	Briefing au Buco	01 jours
Atelier de lancement		02 jours
	Préparation de la revue	03 jours
Bilan/diagnostic :	Mission terrain, ateliers, approfondissement	17 jours
Atelier de restitution/validation		02 jours
Rédaction :	Rédaction	05 jours
2 voyages aller /retour :	Sénégal – Cotonou (4 1/2 journées)	02 jours
TOTAL :		35 jours