

Résumé

Les enjeux et objectifs de la revue

L'objectif de cette revue¹ à mi-parcours du programme AMSANA est d'analyser en profondeur l'intervention et apporter des réponses aux questions « comment » et « pourquoi » afin de pouvoir apprécier la valeur des résultats atteints ainsi que de l'ensemble du processus de mise en œuvre. Cette revue a donc pour fonction d'appuyer le pilotage, de contribuer à l'apprentissage et de contribuer à la redevabilité envers le bailleur, les partenaires ainsi que les différents acteurs impliqués dans l'action. Les enjeux de cette revue du dernier programme financé par le FBSA sont de plusieurs natures outre son analyse au regard des 5 critères classiquement utilisés que sont : **pertinence – efficacité – efficience – impact – durabilité**, qui permettront de faire le point de la situation par le biais de regards externes. On retiendra comme **enjeux**:

- i) **aider l'équipe programme** à, éventuellement, infléchir une stratégie, une démarche, des modalités opérationnelles, afin **d'améliorer ses performances et celles du programme**,
- ii) appuyer la **réflexion sur les choix stratégiques** qui sont fait en termes de montage institutionnel avec des ACNG qui cofinancent avec le FBSA des actions sur lesquelles reposent un programme SAN coordonné par Enabel et de forme sous jacente quel poids décisionnaire peut ou doit être requis pour la coordination ;
- iii) appuyer la **réflexion sur l'approche multi acteurs et multi secteurs** qui préfigure de stratégies politiques en devenir.

Contexte de mise en œuvre de la revue

En préparation de la mission terrain, les experts ont bénéficié d'un accès très large à l'abondante bibliographie du programme, des échanges très fructueux avec le coordinateur du programme M. Jacques Chabbert et d'un briefing à Bruxelles avec le conseiller opérations pour le Bénin M. Edwin Hendricks ainsi que la présence des 4 ACNG parties prenantes du programme. La mission au Bénin s'est déroulée du 10/09 au 26/09 donc en fin de saison des pluies. La mission tient à préciser que cette période n'a aucunement impacté le déroulement du programme très chargé puisque les journées, très souvent en continue, se sont déroulées de 7h30 à 19h00. Toutes les parties prenantes ont pu être rencontrées et interviewées tel : **le Directeur Adjoint du Cabinet du Ministre**, ainsi que **le Représentant Résident d'ENABEL** au Bénin M. Olivier HECK ainsi que les représentants des 4 ACNG du programme : Mme Sarah Queverue pour Protos, M. Daniel Blais pour Louvain Coopération, M. Issa Sawadogo pour la Croix Rouge Belge, M. Anselme Dabire pour Iles de Paix. La mission qui s'est clôturée par une première restitution en plénière à Natitingou (35 participants) le 22 septembre 2018 de 15h00 à 20h00 puis une seconde restitution à Cotonou (12 participants) le 26 septembre 2018 de 09h00 à 13h00.

Une première phase d'analyse des documents transmis par ENABEL siège et par le programme AMSANA, a permis l'élaboration d'une grille d'analyse et de proposer une note de cadrage (en annexe).

La seconde phase au Bénin avec:

- i) l'analyse des 5 projets qui composent le programme à travers des séances de travail avec les cadres de ceux-ci, les entretiens (individuels) dont les

¹ Le présent rapport final prend en considération la majorité des commentaires et suggestions produits par les intervenants de ce programme. On notera par ailleurs que nombre des recommandations produites par la mission et présentées lors du débriefing à Natitingou puis à Cotonou et repris dans le rapport provisoire ont déjà fait l'objet de mise en application par les 5 acteurs de ce programme (CRB, IdP, LC, Protos, Enabel).

responsables des projets et des entretiens avec les responsables pays des ACNG concernés,

- ii) des entretiens avec les acteurs institutionnels sectoriels et les 4 collectivités territoriales concernées par le programme que sont les communes retenues pour l'intervention de celui-ci, les visites de terrain sur les villages d'intervention d'AMSANA et avec d'autres acteurs (projets, ONGI, ONG, ...),
- iii) des entretiens consultatifs avec les responsables de programmes agricoles intervenant dans la zone du programme AMSANA, et
- iv) des entretiens et des focus groups avec les acteurs directement concernés par les réalisations de l'intervention au niveau d'un échantillon des sites d'intervention qui a été opéré avec les cadres des projets et des PF-SAN sur la base d'interventions qui se sont correctement déroulées et d'interventions qui ont, ou connaissent, des difficultés.

Les principaux **constats et conclusions** dressés à propos des questions d'évaluation

Pour ce qui concerne l'évaluation générique du programme nous présentons ci-dessous une synthèse des 5 projets / programme. Cette représentation a pour objectif de cartographier visuellement l'état du programme au regard des indicateurs CAD, ainsi que les questions de genre et d'environnement. Il est aussi possible de comparer le point de vue des projets et celui des évaluateurs. On observera que la mission a du intégrer des nuances dans les notations et la colorimétrie afin de mieux mettre en évidence les points de différences existants car les seules notations et couleurs usuellement utilisées n'auraient en rien permis d'explicitier les points de vue des projets et des évaluateurs sur une vision programme.

Programme AMSANA

	Projets	Evaluateurs
Pertinence	B +	B
Efficacité	B +	B -
Effizienz	B	B -
Impact	B	B
Durabilité	B -	B -
Genre	B	B
Environnement	B	B +

Une **bonne pertinence (B)**² du programme avec des actions qui sont tout à fait en phase avec les problèmes, les besoins et les priorités des bénéficiaires. Une stratégie d'intervention du programme qui dans l'absolu est pertinente, mais qui ne peut être pleinement développée sur certains aspects au regard des contraintes actuelles de réformes du MAEP qui créent des vides institutionnels à tous les niveaux ; avec toutefois un excellent phasage avec les actions engagées par les autorités béninoises pour atteindre les Objectifs de Développement Durable avant 2030 en particulier, celui d'éliminer la faim, garantir la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable. Le gouvernement a démarré un «examen stratégique national de la sécurité alimentaire et de la nutrition». Il y a une bonne adéquation entre les politiques de la Belgique qui promeuvent l'atteinte des ODD 2030 avec notamment l'ODD2 : Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable, in fine tout ce à quoi concoure le programme AMSANA.

² N.B. : L'analyse qui suit prend en considération l'ensemble des analyses de 5 projets et comprend nécessairement une partie de subjectivement fonction de l'approche que l'on a du programme.

Une **efficacité qui connaît quelques problèmes (B -)** : il faudra être très attentif à l'atteinte des résultats qualitatifs des volets MIP et maraîchage professionnel qui à cette étape de la vie du programme sont des points d'ancrage et de développement importants pour celui-ci : ce sont les piliers de croissance économique et ils connaissent des difficultés qui pourraient venir hypothéquer l'atteinte de l'outcome. Par contre sur tous les autres aspects (projets) du programme il y a une bonne voire très bonne efficacité.

Une **efficience qui connaît quelques problèmes (B -)** : il y a des interrogations qui ne remettent cependant pas en cause le bien-fondé du programme mais nécessitent une inflexion de l'intervention. En effet la mission estime que le système MIP est fort complexe pour in fine faire de la subvention de campagne. On est là dans une course et une logique au décaissement. De même sur l'eau productive ont été réalisées des infrastructures de qualité, mais sans se préoccuper du coût de l'eau et de son impact sur les productions. Il y a urgence sur ces deux points à rapidement intervenir. Par contre sur tous les autres aspects (projets) du programme on a une bonne voire très bonne efficience. On notera que tous les projets sont en sous décaissement au 30/06/18.

Un **impact (B)** et des dynamiques qui progressivement se construisent, que la mission a trouvé très intéressants et qui pour certaines marqueront le paysage, à l'image des pratiques nutritionnelles promues par AMSANA et qui se diffusent de façon endogène. La perception des bénéficiaires sur les interventions engagées par le programme (projets) est positive et ils commencent à s'approprier certaines productions. Néanmoins, un travail d'accompagnement reste à faire sur du long terme ...

La **durabilité qui connaît quelques problèmes (B -)** : tous les projets du programme s'accordent avec la mission de revue à mi-parcours pour reconnaître que le facteur temps est un frein considérable, que l'on est sur des processus de changements avec des bénéficiaires vulnérables, avec des institutions, qui ne demandent pas nécessairement beaucoup de moyens, mais du temps d'accompagnement, ce qui devrait être assuré par l'Etat ne l'est pas ou plus eu égard à la réforme en cours du MAEP. Toutefois des dynamiques sont en cours directement au niveau des populations, avec les mairies et ce sont des points d'ancrage essentiels à renforcer.

Pour ce qui est du domaine des **questions d'évaluation spécifiques** :

L'évaluation du **fonctionnement multi-acteurs** (phasage, articulation et synergie) des différents partenaires de mise en œuvre d'AMSANA en prenant en considération tant les structures belges que leurs partenaires locaux, a mis en évidence la multiplicité des liens contractuels qui existent entre tous ces acteurs sur un même programme et une coordination (Enabel) qui n'a aucun lien contractuel et/ou hiérarchique avec ces principaux partenaires que sont les 4 ACNG belges.

En premier lieu, il est apparu essentiel au démarrage du programme de réaliser un travail commun conséquent d'appropriation des DTF en vue d'opérationnaliser les projets et le programme. **Sans la mise en place de cette démarche et des différentes étapes qu'elle comprend, le programme constitué des 5 projets n'aurait pas la cohésion qu'il connaît à ce jour.**

Le second aspect fait référence à la multiplicité des relations entre les acteurs Nord et Sud qui induisent des comportements fort différents qui ne facilitent pas toujours la synergie, les articulations et le phasage des interventions. Cette grande diversité relationnelle complique à certains égards la bonne orchestration du programme et est consommatrice de temps et donc dans l'absolu faiblement efficiente. **Elle a toutefois le mérite de faire œuvrer en commun des partenaires qui sans cela resteraient dans leur « zone de confort » thématique et donc de les faire évoluer. Ce que fait parfaitement la coordination ENABEL du programme.**

Enfin, après 36 mois de fonctionnement délicat en termes de coordination, ***il y a un vrai sentiment d'appartenance au programme AMSANA, qui dépasse les « clivages » projets. Ce qui est très perceptible sur le terrain et les populations apprécient particulièrement cette cohésion et la cohérence des interventions.***

L'évaluation de la ***logique d'intervention*** d'AMSANA, la mise en œuvre de ***l'approche multi-secteurs, liée aux 4 piliers de la SAN*** (Disponibilité, Accessibilité, Nutrition, Stabilité - DANS), en lien avec l'effet attendu sur les ménages a permis de mettre en évidence que :

au niveau des ***bénéficiaires directs*** rencontrés dans les villages d'intervention, tous ***apprécient unanimement cette approche multi secteurs*** qui correspond et répond parfaitement à leurs attentes et besoins. Les femmes apprécient tout particulièrement ces liens créés entre nutrition/hygiène, production/stockage/transformation/mise en marché ;

tous les ***« agents » des différents projets sont conscients de la nécessité d'intervenir avec une approche multi-secteurs*** car tous connaissent les interactions existantes entre les 4 piliers de la SAN ;

des ***espaces de concertation ont été mis en place et sont fonctionnels à tous les niveaux***, au niveau des communes avec une excellente animation par les PF-SAN, au niveau du programme avec les comités de direction et celui de pilotage qui sont animés par la coordination du programme.

Ce faisceau convergeant de dynamiques multisectorielles concourt à impacter directement ou indirectement les ménages dans le sens de l'effet attendu à savoir une sécurité alimentaire et nutritionnelle accrue dans les 65 villages des communes d'intervention

Les approches d'intervention d'AMSANA, renforcent-elles ou non les capacités d'initiatives des populations accompagnées (individuellement ou en groupe) et évitent-elles de créer des comportements attentistes ? Sur cette question on peut affirmer que :

Au niveau des communes, ***l'appui/accompagnement de l'ACAD*** (qui est par ailleurs soutenu par le PROFI/Enabel) ***contribue à l'utilisation de l'outil SISAN***. Celui-ci permet de plus et mieux intégrer l'approche SAN dans les PDC. La présence de PF-SAN facilite le dialogue et la coordination entre les différents acteurs du développement ;

Au niveau des individus ou des groupements, force est de constater, que ***l'approche d'intervention crée des comportements positifs lorsque 2 ou plus de 2 piliers SAN sont abordés dans le village*** et qu'une réelle synergie/complémentarité entre intervenants est appliquée. Dès lors, les villageois sont demandeurs de d'autres types d'intervention venant en complément de celles mises en œuvre ;

Il n'en reste pas moins vrai et nous pourrions dire que c'est une lapalissade, que ***lorsque l'action ou l'intégration d'action proposée est pertinente, elle est rapidement appropriée par les villageois et essaime de façon endogène ;***

Par contre, il nous apparaît que ***certains types de MIP sous leur format actuel***, peuvent être « contre productifs » en ***induisant des comportements relativement attentistes***. De même, dans une certaine mesure, lorsque l'on ne définit pas un prix rationnels et raisonné de « l'eau productive » qui permettrait d'orienter les producteurs à faire des choix stratégiques de productions : on risque fort d'avoir des comportements attentistes des bénéficiaires et de « politiser » la situation la rendant ingérable ...

En quoi chaque ***partie prenante*** du programme (Organisations belges, partenaires locaux et partenaires institutionnels) ***remplissent les rôles qui leurs sont dévolus ?*** La mission a pu constater que :

les intervenants belges ou nationaux avaient des interprétations différenciées des rôles qu'ils avaient à remplir. Ils nous semblent que plusieurs acteurs sont de simples exécutants : ils font correctement les tâches qui leurs sont dévolues. D'autres, vont au-delà et se questionnent sur ce qu'ils font et pourquoi, sur comment améliorer leur intervention et sont créateurs de débats, d'idées qui contribuent à améliorer le programme. Cet état de fait est en partie dû au type de management qui prévaut au sein de chaque ACNG et aussi au type de contrat qui lie les ACNG aux ONGs locales ;

Un programme, comme un projet, vie, évolue et doit nécessairement s'adapter aux changements afin d'être le plus performant possible. Cela demande dès lors des capacités d'adaptation, de négociation que n'ont pas toutes les parties prenantes du programme.

Au-delà du rôle qui leur était imparti, ***les structures doivent s'engager vers plus et mieux de partenariat et synergie***. Il faut donner du temps au temps pour que les individualités s'expriment au profit du collectif et en cela : la coordination a joué un rôle considérable et central.

Concernant ***les stratégies de sorties***, à la lecture des interventions terrains et tous s'accordent sur ce point : les stratégies de sorties sont insuffisamment précises, explicites. Une seule exception est à relever, elle concerne la Croix Rouge qui, de par sa démarche, sa méthodologie, les outils utilisés et ses modalités de fonctionnement s'inscrit dès le lancement de l'intervention dans le paysage villageois. Ceci faisant, il leur est aisé de se désengager sans rupture.

Il reste donc à engager, au niveau de tous les autres partenaires, une réflexion/action sur les modalités de désengagement à mettre en œuvre afin d'être effectifs pour la fin du programme. Il faudra un engagement de l'ensemble des structures pour mettre en place cette/ces stratégie(s) car au vue du taux de décaissement des partenaires du nord, ils risqueraient de vouloir poursuivre les décaissements jusqu'à la fin du programme : point compatible avec une stratégie de sortie.

Pour chaque projet a été produit 4 ou 5 ***recommandations très opérationnelles*** avec des délais de mise en exécution que l'on retrouvera au ***chapitre 5***. Toutefois il nous semble pertinent d'en extraire 6 qu'il sera essentiel de mettre en œuvre rapidement car elles ont un impact pour le programme.

La Coordination doit poursuivre les processus de mise en synergie des acteurs, voir les provoquer. Identifier les dynamiques qui émergent du terrain pour les valoriser au mieux (les personnels de terrain se connaissent tous, travail régulièrement ensemble et créent de la synergie et dynamique d'actions très appréciées par les bénéficiaires. Il faut valoriser cela au niveau programme).

La ***coordination doit*** rapidement engager le ***processus de réflexion sur les stratégies de sortie*** définies et mettre en place ainsi que lancer ***le processus de capitalisation*** pour lequel il ne faut pas attendre les 3 derniers mois du programme.

Dans le cadre des ***actions mises en œuvre par la CRB***, réaliser une étude afin de mesurer les changements induits dans la relation F / H au sein du couple, prenant en considération les grands changements que la mission a pu noter suite à l'intervention de la CRBé dans les villages. Dans cette continuité tester dans deux villages (les plus avancés / performants) le retrait des équipes et mesurer régulièrement ce qui continue à fonctionner, ce qui décline, pourquoi et comment peut-on améliorer les dynamiques enclenchées. Profiter de cette expérience pour améliorer le système là où il connaît des défaillances.

Relatif à ***Iles de Paix : renforcer la démarche CEF / Compte d'exploitation*** afin de mieux accompagner les producteurs dans leur gestion financière et les aider à mettre en place les grandes orientations de développement de leurs activités (familiales et productives). Poursuivre les interventions liées à la ***transition agro-écologique*** et aussi aux ***dynamiques de warrantage (il y a là un véritable enjeu – si nécessaire adapter le budget pour développer cette action)***.

Louvain Coopération doit commanditer rapidement une étude technique et financière sur les MIP afin de faire un point de la situation. Qu'est ce qui fonctionne et ne fonctionne pas et pourquoi et proposer des alternatives. S'orienter vers moins de MIP, mais mieux de MIP. Revisiter la grille de sélection des MIP qui actuellement est trop axée sur le respect des formes et pas suffisamment sur la faisabilité économique de l'opération promue.

Enfin, Protos doit clôturer rapidement les réflexions sur les coûts de production et revente de l'eau. On doit rapidement être en mesure de produire une matrice sur coût de l'eau avec les différents systèmes et son intégration comme intrants pour les différentes spéculations qui sont mises en place en contre saison. Communiquer au plus vite avec les producteurs afin de les accompagner pour définir les modalités de mise en valeur des parcelles.

Des discussions doivent être engagées avec l'appui de l'Ambassade de Belgique au Bénin, la représentation d'Enabel au Bénin et les services centraux d'Enabel à Bruxelles, pour envisager les voies et moyens administratifs avec la DGD afin d'agrèer la mise en œuvre d'un avenant temporel d'une année sans incidence financière pour permettre au programme et aux actions, changements sociétaux initiés de s'inscrire dans la durée.