Enabel

Rapport d'évaluation

Programme de coopération Bénin-Belgique

2019-2023

Code Navison : 12/2023

Bénin

COTA asbl

Rapport final

Juin 2024

Belgian development agency

enabel.be

Cette revue a été réalisée dans le cadre de la coopération entre le Bénin et la Belgique.

Le rapport a été rédigé par des experts externes indépendants.

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne sont pas nécessairement partagées par Enabel, la Coopération belge ou les autorités du pays concerné.

Table des matières

Remerciements **5**

Equipe d'évaluation **5**

Acronymes **7**

1 Fiche signalétique du programme **9**

2 Historique et contexte du programme **10**

3 Objectifs et méthodologie **11**

3.1 Les objectifs de l'évaluation 11

3.2 La portée de l'évaluation 12

3.3 Les utilisateurs de l'évaluation 12

3.4 La méthodologie d'évaluation 12

3.5 Les acteurs rencontrés 13

3.6 Les limites rencontrées 14

3.7 Les normes éthiques 14

4 Le programme **15**

4.1 Analyse du programme de coopération 15

4.2 Conclusions sur le programme 33

4.3 Recommandations pour le programme 35

4.4 Leçons apprises 37

5 Etude de cas 1 : Efficacité de l'appui au secteur portuaire (pilier PASPort) **39**

5.1 Fiche signalétique - PASPort 39

5.2 Analyse de la performance - PASPort 39

5.3 Analyse approfondie - PASPort 42

5.4 Conclusions - PASPort 56

5.5 Recommandations - PASPort 59

5.6 Leçons apprises - PASport 62

6 Etude de cas 2 : Efficacité et impact de l'appui au secteur Agricole (pilier DEFIA) **63**

6.1 Fiche signalétique-DEFIA 63

6.2 Analyse de la performance - DEFIA 64

6.3 Analyse approfondie - DEFIA 66

6.4 Conclusions - DEFIA 83

6.5 Recommandations - DEFIA 85

6.6 Leçons apprises sur DEFIA 87

7 Etude de cas 3 : Pertinence des choix stratégiques et leur reproductibilité par le système (pilier P@SRIS) **88**

7.1 Analyse de la performance - P@SRIS 88

7.2 Analyse approfondie - P@SRIS 92
7.3 Conclusions - P@SRIS 102
7.4 Recommandations - P@SRIS 104
7.5 Leçons apprises - P@SRIS 107

Remerciements

L'équipe du Cota en charge de cette évaluation tient à exprimer sa profonde gratitude à toutes les parties prenantes pour leur engagement et leur disponibilité tout au long de cet exercice. Nous souhaitons remercier particulièrement les pouvoirs publics béninois, notamment les ministères impliqués dans les secteurs couverts par le programme de coopération, ainsi que les membres du groupe de référence, pour leur précieuse collaboration et leur implication active.

Nous tenons également à remercier chaleureusement les équipes d'Enabel pour leur soutien logistique et organisationnel, qui ont facilité notre travail.

L'évaluation que nous avons réalisée est assez singulière car elle combine une analyse de la performance globale avec des études de cas détaillées des différents piliers. Bien que cet exercice ait présenté des défis, notamment en raison de la quantité et de l'exhaustivité des questions spécifiques d'évaluation, nous espérons que les résultats de notre travail vous seront utiles notamment dans le cadre du nouveau portefeuille de coopération 2023-2028. Enfin, nous souhaitons que cette évaluation puisse également bénéficier aux partenaires externes intéressés par les conclusions de notre travail, même s'ils ne sont pas directement impliqués dans les décisions stratégiques. Nous espérons que les enseignements tirés pourront influencer positivement leurs propres stratégies d'intervention et décisions de financement.

Equipe d'évaluation

M. Youssouf Cissé, chef de mission, en charge d'évaluer la performance globale du programme bilatéral, de français-sénégalais, son expertise réside dans le renforcement des compétences individuelles et institutionnelles en éducation et développement. Il a plus de 150 missions d'évaluation à son actif depuis 2008, principalement en Afrique de l'Ouest. Sa connaissance approfondie des démarches pluri-acteurs et sa contribution à des programmes concertés pluri-acteurs démontrent son engagement envers le développement durable, avec une familiarité particulière avec le contexte béninois.

M. Fousséni Gomina Mama, expert en gestion portuaire, franco-béninois, son parcours allie expertise académique et pratique dans la gestion portuaire, avec une perspective axée sur l'environnement. Doté d'une Maîtrise en Sciences économiques et Gestion et d'un Doctorat en Ingénierie et Sciences de Gestion, il a travaillé pendant 13 ans dans le consulting et l'enseignement supérieur, intervenant dans des projets en Afrique de l'Ouest, notamment au Bénin, en Guinée Conakry, et au Cameroun. Son expérience opérationnelle, notamment au Grand Nokoué et au Port Autonome de Conakry, témoigne de sa capacité à traduire ses connaissances théoriques en actions durables.

M. Paul Onibon, ingénieur agronome avec plus de 25 ans d'expérience dans le développement agricole au Bénin et en Afrique de l'Ouest, est un expert en conception et évaluation de projets agricoles, il offre des compétences en appui-conseils aux organisations professionnelles et aux exploitations familiales. Sa connaissance approfondie du contexte institutionnel et des enjeux locaux lui permet d'articuler efficacement les composantes de la société civile avec les autorités locales. Il a participé à la revue à mi-parcours du programme bilatéral.

M. Olivier Barthes, expert en santé publique et communautaire, possède plus de 30 ans d'expérience dans le secteur de la santé. Avec une maîtrise en santé publique de la Johns Hopkins School of Public Health, il a travaillé à travers une vingtaine de pays sur des projets variés liés à la santé maternelle et infantile, au VIH/Sida, et à la Covid-19. Son expertise couvre

également la gouvernance décentralisée et la gestion des systèmes d'information, démontrant une compréhension approfondie des défis de santé publique à l'échelle internationale.

Mme Amandine Larissa Yénoukounmè Agonsanou, spécialiste en genre et développement, combine une solide formation académique avec plus de 12 ans d'expérience dans le domaine. Son expertise s'étend à l'Approche Transformationnelle de Genre, l'autonomisation des femmes, et la conception de stratégies de transformation sociale. Avec des contributions significatives dans des projets tels que la mise en place du Réseau National des Femmes Leaders Religieux au Bénin et son engagement dans le Projet SWEDD, elle incarne une femme leader engagée dans la promotion de l'égalité des sexes et du développement inclusif.

Acronymes

ABPF	Association Béninoise pour la Promotion Famliliale
ABSSA	Agence Béninoise de la Sécurité Sanitaire des Aliments
ACAL	Association des Communes de l'Atlantique et du Littoral
ACNG	Acteurs de la Coopération Non Gouvernementale
AFGC	Africaine des Garanties et du Cautionnement
AGR	Activité Génératrice de Revenus
AMIU	Aspiration Manuelle Intra-utérine
ANATT	Agence Nationale des Transports Terrestres
ANCAEM	Autorité Nationale Chargée de l'Action de l'Etat en Mer
ANTS	Agence Nationale de la Transfusion Sanguine
ARCH	Assurance pour le Renforcement du Capital Humain
ARS	Autorité de Régulation de la Santé
ASIN	Agence des Systémes d'Information et du Numérique
ATDA	Agence Territoriale de Développement Agricole
BCZS	Bureau central de Zone de Santé
CAJ	Centre Amis des Jeunes
CCPA	Coopérative Communale de Producteur d'Ananas
COPSA	Coopérative de Services Agricoles
CPME	Centre de Promotion de la Micro-Entreprise
CPS	Centre de Protection sociale
CS	Centre de Santé
CVA	Chaîne de Valeur Ajoutée
CVV	Comité de Veille Villageoise
DAPMFL	Direction des Affaires Portuaires, maritimes et Fluvio-Lagunaires
DAJC	Direction des affaires juridiques et du contentieux
DCM	Direction Commerciale et du Marketing
DDAEP	Direction Départementale de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche
DDAS	Direction Départementale de l'Action Sociale
DDS	Direction Départementale de la Santé
DHIS2	District Health Information Software Version 2
DIU	Dispositif Intra-Utérin
DPV CQVF	Centre de Quarantaine Végétale et de Fumigation
DSI	Direction des Systèmes d'information
ECOPORT	Label Européen attribué aux Ports adhérant à de bonnes pratiques du Développement durable
ECZS	Équipe Cadre de Zone de Santé
EDS	Enquête Démographique et de Santé
EMMN BNS	Etat Major de la Marine Navale Base Navale de SEME
Enabel	Agence belge de développement
ETP	Encadreurs Techniques de Proximité (Sage-femmes retraitées en général)

FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FENACOPAB	Fédération Nationale des Coopératives de Production de l'Ananas du Bénin
FENAPAB	Fédération Nationale des Producteurs d'Anacarde du Bénin
FNDA	Fonds National pour le Développement Agricole
HTA	Hypertension Artérielle
IFAW	International Fund for Animal Welfare
IRD	Institut de Recherche pour le Développement
IST	Infections Sexuellement Transmissibles
LSTEE	Laboratoire de Sciences et Techniques de l'Eau et de l'Environnement
MAEP	Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche
MAJIC	Maison d'Apprentissage, de Jeux, d'Informations pour la Culture et la Santé
MFA	Mécanisme d'accès au financement
MNT	Maladies Non Transmissibles
MS	Ministère de la Santé
ODD	Objectifs de Développement Durable
PAC	Port Autonome de Cotonou
PACOFIDE	Projet d'appui à la compétitivité des filières et à la diversification des exportations
PAG	Programme d'Action du Gouvernement
PF	Planning Familial
PNDF	Plan National de Développement de Filière
PNDFA	Plan National de Développement de la Filière Ananas
PNDS	Plan National de Développement Sanitaire
PNLMT	Programme National de Lutte contre les Maladies Non Transmissibles
PNUSS	Plateforme Nationale des Utilisateur de Santé
POABI	Port Of Antwerp-Bruges International
PPSE	Plateforme Portuaire de Sécurité Environnementale
PROFI	Programme d'appui au Développement des Filières Agricoles
RENACA	Réseau National des Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérées
SONU	Soins Obstétricaux et Néonataux d'Urgence
URCPA	Union Régionale de Coopérative de Producteurs d'Anacardes
VBG	Violences Basées sur le Genre
ZS	Zone Sanitaire

1 Fiche signalétique du programme

Pays	Bénin
Budget total	60 Millions euros
Durée du portefeuille	2019 - 2023
Durée de mise en œuvre	Novembre 2018 – Novembre 2023
Impact recherché	• Contribuer à la création d'emplois décents et durables, à l'augmentation des revenus des acteurs économiques et des ménages et à l'amélioration des équilibres macro-économiques du Bénin. • Contribuer à la bonne gestion du dividende démographique et à la réduction de la mortalité maternelle et infantile, et améliorer la productivité du capital humain.
Pilier 1 DEFIA	**OS DEFIA1** : Renforcer de manière inclusive et durable les chaines de valeur ajoutée (CVA) ciblées et leur positionnement sur le marché, en œuvrant à répondre aux goulots d'étranglement clés de celle-ci et à la professionnalisation des agri-entrepreneurs y impliqués. **OS DEFIA2** : Contribuer à la création d'un contexte favorable aux investissements (publics et privés) durables (dimension sociale, économique et environnementale) dans les CVA ciblées. **OS DEFIA3** : Accompagner la filière riz en favorisant des systèmes alimentaires plus durables et plus résilients au changement climatique. **OS DEFIA4** : Améliorer et sécuriser la plus-value économique des acteurs de la filière anacarde par une intégration formelle dans des clusters performants, respectueux des normes environnementales, sociales et sanitaires.
Pilier 2 PASPort	**OS PASPort** : Améliorer la compétitivité du secteur portuaire à travers l'amélioration du climat des affaires et le renforcement de la performance des acteurs (para) portuaires.
Pilier 3 P@SRIS Promotion des droits à la santé sexuelle et reproductive **Health Data**	**OS1** : Les droits et l'accès à des services de santé sexuelle et reproductive de qualité sont renforcés. **OS2** : La redevabilité sociale, la prise de décision informée et le pilotage stratégique sur base d'un système digitalisé de données intégrées, accessibles et de qualité sont renforcés.
Période couverte par l'évaluation	Janvier 2019 – Novembre 2023

2 Historique et contexte du programme

La préparation du nouveau programme de coopération (PC) entre la Belgique et le Bénin a été lancée par une lettre d'instruction du ministère de la Coopération belge en avril 2018. Cette lettre fixe le cadre général et les orientations du nouveau programme, les piliers constitutifs de l'intervention de la Belgique au Bénin, les modalités opératoires des différents projets et les engagements respectifs et mutuels des parties. Ce processus a abouti à la validation conjointe du document de cadrage stratégique lors de deux rencontres à Cotonou en juillet et novembre 2018, sous la double présidence du Ministre d'Etat béninois en charge du Plan et du Développement et du Directeur Général de la Direction Générale de la Coopération au Développements et de l'Aide humanitaire (DGD) pour la partie belge.

Jusqu'au processus entamé au Bénin, les actions de la coopération belge étaient essentiellement exécutées à travers la réalisation de projets. Une de ces caractéristiques était la multiplicité des projets, de taille plus ou moins grande, que la Belgique a décidé de faire évoluer en adoptant une approche plus globalisante et intégrée à travers la mise en œuvre de programmes favorisant les complémentarités et les synergies.

Première expérience de formulation d'un programme conçu comme un portefeuille global exécuté à travers des piliers d'intervention, devant par la suite être développée dans d'autres pays[1], il n'existait pas réellement la possibilité de se référer à des initiatives similaires pour en tirer les enseignements. De fait, il a fallu à Enabel lancer le processus dans un délai très court de 4 mois (entre juillet et novembre 2018).

Doté d'une enveloppe globale budgétaire de 60 M€, le nouveau programme de coopération a cette particularité de combiner une entrée économique qui, en lien avec les attentes de la partie béninoise, constitue l'axe fort de cette coopération et qui est complétée par un champ d'action permettant d'intervenir pour une meilleure maitrise de la dynamique démographique et de réduire la vulnérabilité des populations aux risques et chocs sanitaires.

Tout en privilégiant les secteurs vitaux de l'économie du Bénin (agriculture favorisant le développement économique et l'emploi des jeunes et le secteur portuaire porteur de croissance économique), il s'agit de prendre en compte l'impact des défis démographiques et sanitaires sur les progrès socio-économiques et la stabilité du capital humain.

La logique d'intervention du programme repose sur un premier objectif général qui vise à contribuer à (i) la création d'emplois décents et durables, (ii) l'augmentation des revenus des acteurs économiques et (iii) l'amélioration des équilibres macro-économiques du Bénin.

Pour que cet objectif puisse être réalisé, le programme agit dans deux domaines précis (inputs) qui sont :

- Le domaine agricole qui doit favoriser le climat des affaires, développer une approche Chaîne de Valeur Ajoutée (CVA) et renforcer les services financiers et non financiers dans le secteur agricole autour des filières ananas, riz et anacarde.
- Le domaine des activités portuaires qui (i) favorise le climat des affaires et (ii) le renforcement des compétences.

De manière plus détaillée, il est composé de quatre piliers eux-mêmes divisés en 8 interventions qui sont les suivantes :

- DEFIA : Appui au développement des CVA porteuses et à l'entreprenariat dans le domaine de l'agri-business (DEFIA 1, 2, 3, 4)
- PASPort : Appui au Développement du secteur (para) portuaire
- P@SRIS: Promotion des droits et de l'accès à la Santé sexuelle et reproductive (DSSR) et Digitalisation et utilisation des données (Health Data)
- PAOP: Appui à l'Opérationnalisation de la Police Républicaine

[1] Le Bénin faisait partie d'une 1ère vague de 5 pays qui ont bénéficié de cette nouvelle approche avec le Burkina, la Guinée, le Sénégal et le Rwanda).

La répartition de l'enveloppe budgétaire entre interventions est illustrée ci-dessous.

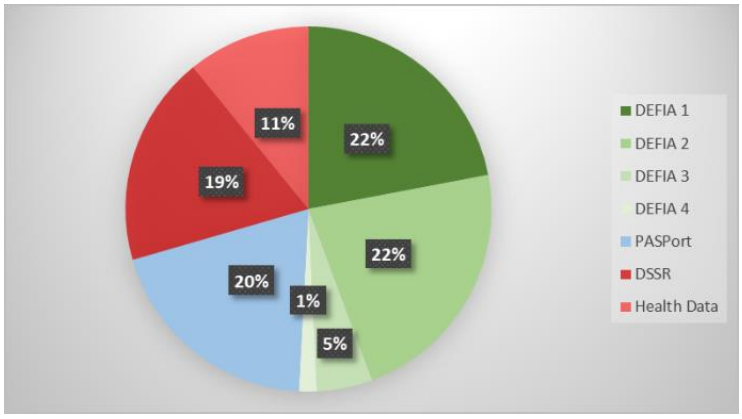


Figure 1: Répartition de l'enveloppe budgétaire entre interventions (Source : Fiche signalétique du programme -TdR de l'évaluation)

Pour que ces deux inputs contribuent efficacement à l'objectif économique général, il est essentiel que soit développé des complémentarités et des synergies entre les trois piliers.

Quels sont les liens de complémentarité et les synergies envisagés dans la mise en œuvre du programme ? Cette question est centrale pour comprendre la manière dont le programme contribue à accélérer la croissance économique au Bénin.

L'efficacité du Programme de Coopération va se mesurer à l'aune de ses apports et des changements induits dans les trois constituants de l'impact recherché : la création d'emplois décents et durables, l'augmentation des revenus et l'amélioration des grands équilibres macro-économiques.

Ces domaines de changement doivent pouvoir être mesurés dans les secteurs agricole et (para) portuaire. Au moment de mesurer ces impacts, il sera essentiel que de multiples indicateurs et actions soient analysés et que les résultats en soient consolidés dans le Programme d'Action du Gouvernement (PAG) pour pouvoir attester de la pleine efficacité de la politique de coopération belge et de sa contribution aux domaines de changement. Il ne s'agit pas d'un exercice facile mais nous y reviendrons dans l'analyse d'efficacité du PC.

Un second objectif général est défini dans le PC qui consiste à contribuer à une maitrise de la croissance démographique et de la mortalité maternelle et infantile et améliorer la productivité du capital humain. Cet objectif est opérationnalisé à travers deux composantes du projet santé : (i) promotion des droits et de l'accès à la santé sexuelle et reproductive d'une part et (ii) renforcement du pilotage stratégique sur la base d'un système digitalisé de données intégrées, accessibles et de qualité (Health Data).

L'ensemble des piliers contenus dans le PC doivent développer des complémentarités pour atteindre les impacts souhaités et prendre en considération quatre thématiques qui sont conçues comme des leviers pour accélérer l'atteinte des résultats ; il s'agit de la digitalisation, du travail décent, du climat / environnement et du genre.

3 Objectifs et méthodologie

3.1 Les objectifs de l'évaluation

L'évaluation couvre une période de 5 ans (janvier 2019-novembre 2023) et vise à offrir à Enabel et son partenaire béninois une base de redevabilité pour le cycle 2019-2023, tout en fournissant des recommandations stratégiques pour optimiser le nouveau programme de coopération. En mettant l'accent sur l'apprentissage, elle cherche à consolider la divulgation des résultats passés et à soutenir le démarrage du nouveau cycle, contribuant ainsi à renforcer la pérennisation des acquis détectés.

L'évaluation aborde également l'importante question stratégique de l'intégration du genre dans les secteurs d'intervention, en particulier dans la Santé, l'Agriculture et le secteur Portuaire. Elle vise à

promouvoir l'égalité entre hommes et femmes, jeunes et personnes vulnérables, en évaluant si les mécanismes ou stratégies mis en place ont le potentiel de favoriser une transformation durable pour l'autonomisation et l'épanouissement des femmes.

3.2 La portée de l'évaluation

Le périmètre couvert par l'évaluation concerne l'ensemble des piliers du Programme de la Coopération à l'exclusion de celui portant sur l'appui à l'opérationnalisation de la police républicaine (PAOP/PAOP CRI). Le démarrage de la mise en œuvre de ce dernier pilier, vivement souhaité par la partie béninoise, est intervenu plus tard. Son évaluation sera réalisée en dehors de celle plus globale du PC.

3.3 Les utilisateurs de l'évaluation

Les utilisateurs principaux de l'évaluation sont des acteurs clés directement impliqués dans la gestion et la mise en œuvre du programme. Parmi eux, les pouvoirs publics béninois, et tout particulièrement les ministères en charge des secteurs couverts par le programme de coopération[2] et leurs mandants constitués par les membres du comité de pilotage du programme occupent une place centrale. Leur intérêt réside dans l'obtention d'enseignements précis et de recommandations stratégiques susceptibles d'éclairer leurs futures décisions et d'être utiles à la gouvernance et au pilotage des interventions dans le cadre du nouveau portefeuille de coopération 2023-2028. Ils cherchent à mieux cerner la pertinence des approches d'intervention, à mesurer l'efficacité des ressources allouées et à analyser l'impact global du programme sur le terrain.

Enabel Bruxelles et ses experts thématiques et sectoriels s'intéressent aux résultats de l'évaluation. Leur objectif est d'identifier les facteurs de succès et d'échec du programme, de revoir la théorie du changement, le cadre de résultats, mais aussi d'analyser les approches d'intervention préconisées, dans le but d'améliorer la performance et la qualité de l'action de coopération d'Enabel au Bénin (ou ailleurs) dès l'étape de formulation.

Les utilisateurs secondaires sont des partenaires externes qui, bien que concernés par les résultats de l'évaluation, ne sont pas directement impliqués dans les décisions stratégiques. Parmi eux figurent les partenaires techniques et financiers intervenant au Bénin dans les secteurs touchés par le programme, tels que les activités portuaires, l'agriculture, la santé et le développement social et rural. Bien qu'ils n'aient pas de rôle actif dans la gouvernance du programme, ces partenaires sont intéressés par les conclusions de l'évaluation, car elles peuvent influencer leur propre stratégie d'intervention et leurs décisions de financement.

3.4 La méthodologie d'évaluation

L'objectif de l'évaluation est défini dans les termes de référence[3] qui vise à émettre une appréciation globale du programme de coopération mis en œuvre à travers des piliers d'intervention concernant les secteurs d'intervention de la coopération belge. Cette appréciation globale doit être menée à travers des réponses à des questions spécifiques appliquées à trois études de cas portant sur les secteurs agricole, paraportuaire et sanitaire. Pour chaque étude de cas, la manière dont le genre a été considérée doit faire l'objet d'un traitement à partir de questions particuières prédéfinies.

La méthodologie d'évaluation du programme bilatéral repose sur une approche diversifiée de collecte de données, comprenant la revue documentaire, les entretiens semi-directifs et approfondis, les focus groups, et les observations de terrain.

Ces méthodes ont été sélectionnées en fonction de la nature des questions d'évaluation et des caractéristiques des interlocuteurs. Après la collecte des données, une analyse rigoureuse a été effectuée pour garantir la cohérence et la fiabilité des résultats. Cette analyse s'est également poursuivie dans la

2 Les directions, services et agences bénéficiaires des interventions.

3 Les partenaires béninois ont été associé dans l'élaboration des TDR.

phase de rédaction du rapport final, avec des réunions d'échanges entre membres de l'équipe pour affiner les conclusions.

La méthodologie adoptée a été flexible et dynamique, s'adaptant aux besoins spécifiques de chaque situation et aux évolutions des besoins en information tout au long de la mission. Ainsi, l'équipe d'évaluation a dû prendre en compte la disponibilité des acteurs et des actrices à rencontrer ; les échanges ont continué bien après la mission de terrain (notamment à travers des échanges à distance avec Enabel Bruxelles).

Elle a également été gouvernée par des principes de participation et de respect du contexte local, assurant une évaluation intégrée et respectueuse.

Une concertation régulière et fréquente a été menée entre les membres de l'équipe d'évaluation, de sorte à coordonner l'intervention, à échanger sur les difficultés et analyser les points de convergence dans le travail mené de part et d'autre. Cette concertation a également été menée avec l'équipe locale d'Enabel ; en plus du conseiller en stratégie d'Enabel qui a facilité le déroulement global de l'évaluation, chaque expert disposait de "points focaux" pour chaque pilier.

Si chaque expert a été responsable de son domaine, pour l'efficacité de l'exercice, il a fallu que certaines visites et entretiens soient organisés avec l'experte en genre et le chef de la mission.

En dépit de quelques difficultés (agenda chargé du conseiller national stratégique), des moyens de logistique conséquents (véhicules, espace de travail) ont été mis à la disposition des évaluateurs marquant une très grande disponibilité et un engagement du personnel Enabel.

3.5 Les acteurs rencontrés

Le souci de l'équipe d'évaluation a été de rencontrer le maximum d'acteurs et d'actrices impliqués ou concernés par la mise en œuvre des différentes interventions. Nos entretiens se voulaient donc le plus exhaustif possible et, au bout du compte, nous avons pu organiser des entretiens ciblés et approfondis avec plus de 200 personnes selon plusieurs modalités (voir liste des personnes rencontrées en annexe).

- Les pouvoirs publics et les autorités locales ont été rencontrés via des entretiens semi-directifs et parfois approfondis.
- Le personnel des différentes équipes de la représentation et d'intervention d'Enabel ont pu être rencontrés en entretiens de groupe, en entretiens approfondis, en séance de travail (analyse des données quantitatives). L'ambassade de Belgique a participé à la réunion de première restitution des analyses, conclusions et recommandations de l'évaluation.
- Sur les sites d'intervention, en plus des parties prenantes directes, des entretiens, des réunions et des focus groupes ont été organisés avec des membres d'associations, des groupes de femmes et de jeunes.
- Les analyses et opinions de certains partenaires techniques et financiers (OMS) et des ONG internationales actives au Bénin (Care Bénin, Social Watch) ont été également recueillies.

Les différents entretiens ont été réalisés à partir de la matrice des questions évaluatives qui comportaient 28 points d'analyse et plus de 100 axes d'approfondissement (répartis entre les 3 piliers, les questions relatives à l'analyse de la performance du programme et du genre). C'est donc cette matrice d'évaluation qui a servi de guide pour les échanges et les entretiens. Cet outil a été renforcé par des méthodes propres à chaque expert-e et par la mise à disposition de l'équipe d'un outil simplifié d'analyse et de qualification des effets et changements.

3.6 Les limites rencontrées

Les consultants ont identifié certaines difficultés et les limites opérationnelles suivantes :

- La nouveauté de l'exercice qui combine une analyse de la performance globale qui ne peut se fonder que sur celle détaillée des piliers. Or, pour les piliers, il s'agissait de faire des études de cas, ce qui suppose que ce n'est pas une évaluation détaillée, conférant à l'analyse une certaine ambivalence. Cet exercice n'a pas été facilité par la quantité et l'exhaustivité des questions spécifiques d'évaluation dont, il est vrai, une partie été rajoutée par l'équipe d'évaluation pour mieux répondre aux attentes du commanditaire. Pour illustration, rien que pour l'approche genre, il y avait une trentaine de sous-questions que l'experte devait traiter à travers les études de cas.
- L'équipe d'évaluation n'a pas su prévoir de rencontrer un certain nombre de personnes impliquées dans la préparation et la mise en œuvre du programme de coopération à son démarrage. Ces personnes en poste encore à Enabel, à Bruxelles ou à Cotonou, n'ont pas été clairement identifiées par le Cota (qui a disposé de très peu de temps de préparation avant la mission d'évaluation pour raisons de contraintes d'agenda clairement assumées par le Cota et Enabel). Ce manque n'a pas pu être comblé malgré l'organisation de trois échanges à distance en fin de mission.
- D'autres missions étaient organisées simultanément à l'évaluation, ce qui n'a pas facilité la diposibilité du Conseiller National Stratégique et du Représentant Résident d'Enabel.

3.7 Les normes éthiques

Le contexte spécifique du programme évalué a été pris en considération par l'équipe du Cota, avec une attention particulière accordée et un profond respect aux ressources, aux traditions et aux systèmes de connaissances locaux.

Notre démarche méthodologique a été guidée par le respect des croyances et des coutumes de l'environnement social et culturel national, ainsi que des droits de l'homme et de l'égalité de genre, tout en observant le principe fondamental de "ne pas nuire".

4 Le programme

Tableau 1 : Aperçu du PC par interventions, budgets et leurs contributions aux ODD

4.1 Analyse du programme de coopération4

4.1.1 Des interrogations en lien avec la formulation du nouveau PC

Le processus de formulation du PC a révélé un certain nombre de difficultés dans la relation entre le ministère de la coopération et Enabel, mais également dans la prise en compte de certaines attentes de la partie béninoise. L'analyse de ces difficultés constitue une opportunité pour approfondir le processus de pilotage et d'animation de la mise en œuvre de la politique de coopération de la Belgique et la précision des responsabilités.

Ces difficultés sont symptomatiques de la relation entre le pouvoir politique qui impulse les orientations nationales et les structures et agences en charge d'appliquer les politiques publiques. Ainsi ce sont des questions que l'on retrouve également dans d'autres secteurs.

La formulation du nouveau **PC 2019-2023** est intervenue avec l'arrivée d'un nouveau personnel politique au ministère qui a voulu imprimer de son sceau la coopération avec le Bénin en mettant en avant le rôle et la place prépondérante du secteur privé et la promotion des intérêts des entreprises belges[5]. C'est cette volonté de promotion du secteur privé qui explique le choix d'intégrer le pilier portuaire dans le nouveau portefeuille, en facilitant l'arrivée du port d'Anvers (PoABI) qui devrait assurer la gestion du Port Autonome de Cotonou (PAC) pendant 9 ans (contrat de 3 x 3).

La manière de conduire le processus d'élaboration du nouveau PC a entraîné des crispations, tout particulièrement entre le ministère et Enabel, mais également avec les pouvoirs publics béninois dont certaines attentes n'étaient pas suffisamment prises en considération par la DGD (par exemple une intervention sur les maladies non transmissibles, plus que sur les droits de la santé sexuelle et de la reproduction),

L'importance de la place du secteur privé aux yeux du ministère belge, les difficultés dans les relations et l'implication de la partie béninoise à toutes les étapes de la concertation ont heurté les manières habituelles d'Enabel qui a toujours promu le dialogue et le respect des intérêts des parties, et tout particulièrement les principes de souveraineté nationale tel qu'affirmés dans la Déclaration de Paris.

Malgré ces difficultés notées dans la construction du nouveau PC, la collaboration entre les équipes Enabel et l'Ambassade sur le terrain a été forte et a permis un dialogue et une construction concertée du nouveau programme. Les Acteurs de la Coopération Non Gouvernementaux ont également été associés de ce processus de formulation.

4.1.1.1 Les secteurs santé et agriculture

Dans la santé et l'agriculture, Enabel avait une double préoccupation : prendre en compte la position de la partie béninoise[6] et se situer dans le prolongement d'actions déjà engagées pour consolider les acquis et renforcer l'impact des interventions.

C'est ainsi que pour le secteur agricole, Enabel a proposé de continuer à soutenir des filières d'export (anacarde) et des filières vivrières (manioc, riz) ; pour le volet sanitaire Enabel a proposé de prendre en

---

4 Un aperçu du programme de coopération, des budgets et leurs contributions aux ODD est donné en annexe

5 Cette situation a été rendue plus complexe par des approches différentes entre le cabinet du ministère et la Direction Générale du Développement.

6 Comme dit plus haut, les pouvoirs publics souhaitaient que les intereventions prennent en compte les MNT, la filière riz / anacarde en prolongementbde ce qui a été fait. Au final, cela a pu se faire avec la mise en œuvre du projet Équité et les interventions DEFIA 3 et 4.

compte la demande des autorités béninoises pour intensifier la lutte contre les Maladies Non Transmissibles (MNT)[7].

Dans cette perspective, les équipes Enabel ont préparé des arguments techniques mais la DGD a insisté pour la prise en charge de la filière ananas. Cette option était d'autant plus risquée que l'investissement de 25 M€ dans cette seule filière était porteuse de risque, notamment des problèmes potentiels d'absorption des ressources (budget important pour la seule filière).

Lee PC a pu opérer des choix équitables par un retour à l'approche initiale qui, tout en mettant l'accent sur la filière ananas, a soutenu la consolidation des filières anacarde et riz.

Concernant la santé, après des séries de concertation (ministère de tutelle et ambassade, institutions belges, ONG, partie béninoise), les choix ont porté sur la promotion des DSSR et la digitalisation.

Outre quelques interventions intégrées directement dans le projet P@SRIS, la volonté de prendre en considération la demande béninoise d'intervenir dans la lutte contre les MNT a pu trouver une solution dans la mobilisation (par Enabel) de l'AFD pour apporter un concours financier à ce volet important de la santé des populations (projet Equité).

Néanmoins, ces difficultés qui sont en partie liées à l'ancrage institutionnel et politique d'Enabel n'ont pas empêché **la conduite d'un véritable processus de concertation** sous sa houlette et l'implication de l'ambassade. À partir d'avril 2018 (date de réception de la lettre d'instruction), plusieurs concertations et ateliers ont été organisés à Cotonou et à Bruxelles avec la participation de nombreux acteurs institutionnels (DGD, cabinet ministériel, pouvoirs publics béninois, ONG et institutions belges, secteur privé). C'est à travers ce processus, qui a certes connu des difficultés, que la stratégie d'intervention au Bénin a été construite de manière collective.

4.1.1.2 Le secteur portuaire et para portuaire

L'insertion du pilier Port dans le programme résulté d'une volonté de la partie belge et d'une préoccupation des autorités béninoises dont le PAG (au moment de l'exécution du PC) est structuré autour de trois grands piliers (démocratie et bonne gouvernance, transformation structurelle de l'économie et amélioration des conditions de vie), conçu pour accélérer la croissance économique du pays par la création d'emplois, la promotion du secteur privé et le développement des infrastructures.

Il est en fait un accolement d'un volet important de la coopération, émanation d'une double volonté politique belge et béninoise, dont le lien avec les autres piliers n'est pas évident à démontrer, même si un des objectifs généraux est centré sur la croissance économique et l'atteinte des équilibres macro-économiques.

Les activités mises en œuvre dans PASPort sont nombreuses et complexes. Les appuis menés dans ce secteur par Enabel portent sur le renforcement des capacités, la réalisation d'études et la mise à disposition d'équipements et d'infrastructures. Dns les modalités d'exécution, Enabel recourt entre autres à l'expertise externe (démarche dite du faire faire).

Dans ces conditions, on comprend mieux qu'il n'y ait pas eu un réel travail pour identifier les points de jonction et les complémentarités avec les autres piliers. Quelques expériences de travail complémentaires (entre les piliers) ont été initiées avec des acteurs para portuaires, sans pour l'instant qu'on puisse parler de véritables succès notamment eu égard à la durée relativement faible de l'action entreprise (déléguée à un opérateur de la Société civile, NEGO-COM qui a directement opéré un programme de prévention et de soins dans la zone portuaire durant 18 mois).

4.1.1.3 Les changements attendus

Chaque pilier dispose d'une théorie du changement qui permet de comprendre la logique d'intervention et l'engrangement des changements. Cette dynamique est essentielle pour conduire le changement et,

7 Les MNT étaient déjà pris en compte dans l'ancien portefeuille. Néanmoins, peu d'acteurs interviennent sur la question au Bénin, contrairement à la SSR.

au-delà des résultats tangibles et quantitatifs, elle s'inscrit dans des processus de transformation portés par des actions ayant un impact sur le cours réel des choses.

Durant la réalisation du programme, l'appui apporté par un cabinet externe a permis d'analyser les dynamiques de changement et d'en ajuster le chemin. Ce recours à une expertise externe montre l'intérêt et l'importance qu'Enabel accorde à une démarche qui génère des changements.

Pour illustration de l'utilisation de la théorie du changement, le pilier Santé a déterminé deux domaines principaux de changement ; pour chaque volet (DSSR et digitalisation), six domaines ont été déterminés, allant des changements de comportements des usagers en matière de DSSR à la disponibilité de services de qualité accessibles dans des structures équipées, en passant par des prestataires compétents pour le volet SSR. A partir de là, plusieurs types d'indicateurs et outils permettant d'assurer un suivi des changements ont été mis en place parmi lesquels les fiches de résultats, les collectes de récits de changement, les protocoles de recherche-action, etc.

Malgré cet intérêt pour identifier et pouvoir mesurer l'impact de chacune de ses actions, Enabel n'a pas envisagé d'élaborer un chemin global de changement : aucune théorie du changement "globale" ne vient ainsi clarifier le lien entre les interventions et les objectifs généraux et permettre une meilleure guidance et articulation entre les trois piliers.

C'est ainsi que nous comprenons un certain nombre de conclusions émises lors de la revue à mi-parcours du PC : « *Poser la question de la pertinence des deux objectifs généraux revient à poser celui de chacun des piliers* ». « *L'accent est mis sur l'obtention de résultats au niveau de chacun des piliers » et « les synergies sur l'ensemble du programme sont faibles et n'occupent donc pas une place importante dans les rapports* ».

Nous constatons ainsi la faiblesse des synergies entre les piliers d'une part et l'inexistence d'une théorie globale du changement du portefeuille d'autre part, alors que le contraire aurait pu amoindrir les difficultés rencontrées par exemple dans « l'intégration » du PASPort dans le programme de coopération.

4.1.1.4 La stratégie d'Enabel à l'horizon 2030

Enabel dispose d'une stratégie qui détermine six ambitions à l'horizon 2030. Nous retenons particulièrement l'ambition n°3 qui vise **à tripler l'impact de l'action de la structure.** Notre choix se porte sur ce point particulier car cela doit avoir une incidence et une traduction dans le PC au Bénin. Pour arriver à ce triplement de l'impact, il est envisagé de **doubler** les ressources affectées aux interventions.

Cette stratégie est déjà en cours au Bénin avec la mise en œuvre de partenariats avec des institutions comme l'Union Européenne ou encore l'AFD. Le développement du partenariat est inscrit dans la stratégie Bénin, mais elle est déclinée par pilier.

Pour le pilier 1 DEFIA, la stratégie dite pour mandant tiers décrit les opportunités de financement qui doivent être mis en place dans le cadre du PC 2019-2023. Elle concerne trois interventions de l'UE qui visent les réformes institutionnelles dans le secteur agricole (ARISA pour lequel Enabel a bénéficié d'un concours financier de 7 M€), l'amélioration de la performance des entrepreneurs dans le secteur de l'économie numérique et les changements climatiques.

Pour le Pilier 2-PASPort, il est envisagé de développer des partenariats avec diverses institutions (UE, Banque Mondiale).

Dans le domaine de la santé, particulièrement des DSSR, il existe de nombreux autres intervenants (organismes des NU, Partenaire multilatéraux ONG, agences de coopération bilatérale USAID, AFD, Pays Bas, etc.). Enabel a pu développer un partenariat avec l'AFD qui a permis de mettre en œuvre le projet EQUITE. Par ailleurs, elle participe activement au dialogue sectoriel, tout en l'alimentant grâce notamment au processus de recherche opérationnelle qu'elle a engagé.

Parallèlement à ces opportunités de partenariat, le PC définit des alliances stratégiques avec des organismes, structures et entreprises belges pour renforcer et diversifier les mécanismes de financement (Finexpo sur le financement des investissements structurants et des technologies, Bio Invest sur le financement des entreprises dans les CVA ananas, etc.). Tous ces éléments montrent que la stratégie

d'intervention d'Enabel est d'exploiter les opportunités de partenariat pour renforcer et élargir son action, ce qui est en cohérence avec l'ambition n°3 de son agenda 2020.

Des différentes interrogations concernant le processus de formulation du PC et la stratégie Bénin, nous tirons les éléments de réflexions suivants :

- Les difficultés rencontrées avec le ministère de tutelle et la DGD au moment de la formulation du PC posent le problème de la précision des rôles et des responsabilités. Dans le même ordre d'idée, il est utile de s'interroger sur la place d'Enabel et de l'Ambassade dans la formulation du programme de coopération et la transparence qui est nécessaire dans la relation avec la partie nationale.
- La formulation d'une théorie du changement globale du portefeuille est essentielle pour faire des piliers d'intervention des leviers au service des objectifs généraux assignés au PC. Cette approche a toutefois été bien comprise et intégrée dans le processus d'élaboration du nouveau PC.

4.1.2 Analyse de la pertinence

La pertinence du portefeuille de la coopération belge au Bénin peut être lue à deux niveaux : un premier niveau stratégique en lien avec l'alignement sur les politiques publiques majeures du pays et un second niveau qui concerne plus les orientations et politiques sectorielles.

4.1.2.1 Au niveau stratégique

Au plan stratégique, le PC s'est construit sur la base d'une **convergence entre les orientations et les politiques nationales du Bénin et les priorités de la Belgique** en matière de coopération internationale.

Du côté du Bénin, ces priorités sont définies dans le Programme d'Actions du Gouvernement (2016-2021) qui vise essentiellement à accélérer la croissance et la transformation équilibrée et durable de l'économie et le développement humain. Le PAG a été réactualisé pour la période 2021-2026 ; il est dans la continuité du premier plan et en consolide les actions.

Le premier objectif du PC centré sur la création d'emplois décents et durables, l'augmentation des revenus des acteurs économiques et des équilibres macro-économiques s'inscrit pleinement dans les priorités définies dans le PAG.

Deux autres documents stratégiques de l'État béninois renforcent la pertinence des choix opérés dans le portefeuille belge ; il s'agit du Plan National de Développement (PND) 2018-2025 qui est opérationnalisé dans le Programme de Croissance pour le Développement Durable (PC2D 2018-2021). Dans ces deux documents, les orientations et priorités sont centrées sur le développement du capital humain, la productivité et la compétitivité économique, l'environnement, les changements climatiques et le développement des territoires et la gouvernance.

Les axes stratégiques déterminés dans le PC sont en parfaite cohérence avec ces orientations ; les activités des piliers Agriculture et Port sont en résonnance avec ce qui est envisagé en productivité et compétitivité économique. De même, les enjeux de gouvernance et de développement territorial sont pris en compte de manière sectorielle (notamment dans les PADT).

Le pilier Santé est en concordance avec la volonté de développer le capital humain dans ses différentes dimensions (santé des populations, capture du dividende démographique, renforcement des capacités).

Le point central de convergence entre le programme de coopération bilatérale, le PAG et le PND/PC2D est **l'attention portée d'une part aux secteurs productifs porteurs de l'économie béninoise que sont notamment le secteur portuaire** (60% du PIB national), **l'agriculture** (77% des recettes d'exportation, 15% des recettes de l'Etat et environ 70% des emplois) et d'autre part **au bien-être de la population**[8].

« *L'appui au développement de l'agriculture entrepreneuriale, l'appui portuaire, la stimulation de la croissance du secteur privé comme levier de développement économique, et la promotion d'une approche*

8 Un autre élément important est pris en compte à travers les problèmes de sécurité intérieure dans un contexte marqué par plusieurs formes d'insécurité (menaces terroristes et djihadistes, conflits dans trois espaces frontaliers, etc.). La réponse du programme de coopération porte sur l'appui à l'opérationnalisation de la police républicaine mais qui est en dehors de notre champ d'évaluation.

basée sur les droits – en particulier les droits à la santé sexuelle et reproductive. La digitalisation et les nouvelles technologies, de même que la stimulation de l'innovation ont également été incorporées dans la construction du Programme, en tant que priorités transversales partagées »[9].

Pour ce qui est de la partie belge, le PC est aligné sur les priorités thématiques de la Belgique relatives au développement de l'entreprenariat, le renforcement des capacités, la stimulation de la croissance du secteur privé et la digitalisation.

La volonté des pouvoirs publics belges de valoriser l'expertise des institutions et du secteur privé trouve une concrétisation dans les différentes activités engagées dans le PC et les opportunités d'intervention d'entreprises belges (dans les trois piliers).

Les thématiques transversales mises en avant par la coopération belge (travail décent, digitalisation, genre, environnement) trouvent un écho dans certaines orientations du Bénin (PC2D, stratégie nationale du genre…).

Au-delà des engagements de la Belgique dans les Objectifs de Développement Durable (au moins 7 ODD sont couverts dans le PC), deux défis majeurs contenus dans les Global Challenges identifiés par Enabel sont pris en charge à travers la réduction des inégalités économiques et sociales ; deux autres défis que sont la paix et la sécurité trouvent des réponses dans le pilier Police Républicaine.

Les actions convenues entre les deux parties portent sur des actions ciblées dans des secteurs où, généralement, peu de partenaires techniques et financiers sont actifs et dans des domaines où Enabel apporte une plus-value thématique (financement endogène de filières agricoles, digitalisation, travail décent) ou méthodologique (mode d'ancrage, mobilisation d'une expertise internationale, combinaison de plusieurs types de financements).

4.1.2.2 Au niveau des orientations et politiques sectorielles

La prise en compte des orientations et politiques sectorielles est effective dans les différents piliers constitutifs de l'intervention du portefeuille belge.

Piliers	Contenus convergents	Références
DEFIA	Transformation structurelle de l'économie	PDSA PNIASAN Plan National de Développement de Filière (PNDF) Plan National de Développement de la Filière Ananas (PNDFA)
	Amélioration des conditions de vie de la population	
	Amélioration de la productivité et de la production	
	Promotion, structuration des CVA	
	Mécanismes pérennes de financement	SNFA
	Appui aux exploitants agricoles et OP	
PASPort	Croissance accélérée	PND PAG Stratégie sectorielle Transports
	Mobilisation des ressources	
	Renforcement des capacités	
P@SRIS	Réduction de la morbidité et de la mortalité (mère, nouveau-né, enfant, adolescent, jeune)	Plan National de Développement Sanitaire (PNDS)
	Transformation digitale du système de santé	

Tableau 2 : Lien entre interventions du PC et les orientations et politiques sectorielles

Au final, il est indéniable que **la pertinence du portefeuille est avérée**. Toutefois, cette pertinence est quelque peu altérée par deux constats que nous avons faits sur le terrain. Ils sont décrits ci-dessous.

9 Extraits du rapport d'évaluation à moyen terme du PC 2019-2023.

4.1.2.3 Au niveau des pouvoirs publics béninois

Les pouvoirs publics béninois sont satisfaits de la collaboration avec Enabel et estiment que le PC tient véritablement compte des intérêts nationaux et son action globale s'inscrit dans un appui affirmé aux priorités définies par le Gouvernement béninois.

Ils apprécient hautement la « gouvernance collective » des différents projets à travers les comités de pilotage instaurés au niveau de chaque pilier d'intervention. Le dialogue de haut niveau à travers le Comité Mixte Paritaire de Concertation (CMPC) co-présidé par le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, pour la partie béninoise, et par le Directeur Général de la DGD, pour la partie belge, est une autre traduction de la vision concertée et partagée de la politique de coopération de la Belgique au Bénin. Cet avis nous a été exprimé au plus haut niveau.

Cependant, lors des échanges, les pouvoirs publics béninois ont souhaité une plus grande information et transparence sur **la globalité de l'intervention de la Belgique au Bénin**. En effet, ils ont manifesté le souhait d'avoir une plus grande visibilité sur la totalité de l'action de la Belgique incluant les dimensions relatives à la coopération décentralisée, de territoire à territoire, et celles relatives à l'intervention des Acteurs de la Coopération Non Gouvernementale.

Cette demande nous parait **totalement fondée** d'autant que les ressources engagées par ces institutions et acteurs relèvent de l'aide publique au développement.

Cette question dépasse Enabel qui n'a pas de responsabilités particulières dans les opérations mises en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée ou encore celles développées par les ANCG.

Il est nécessaire que les pouvoirs publics puissent s'en entretenir avec l'Ambassade de la Belgique et, éventuellement, inscrire la question lors de la réunion du prochain CMPC.

Enfin, signalons que le processus de formulation du PC a mis en lumière des ambigüités qui peuvent entacher la transparence du dialogue politique entre les parties et la prise en compte des besoins des pouvoirs publics béninois. Par exemple, la reconstitution de ce processus nous a montré que le Gouvernement béninois était **demandeur d'un appui au développement de la santé mettant l'accent sur la lutte contre les maladies non transmissibles (MNT) et l'appui dans la digitalisation du système hospitalier**. Au contraire, la promotion des DSSR n'était pas exprimée comme une priorité d'autant qu'il existait d'ores et déjà de nombreux intervenants sur cette question (organisations du système des NU et ONG internationales et nationales en particulier).

Cela a constitué un point de friction, pas uniquement entre la Belgique et le Bénin mais aussi avec Enabel qui était favorable à continuer à soutenir la lutte contre les MNT. L'insistance de la DGD pour les DSSR était fondée sur ses priorités, tout particulièrement sur l'importance de la prise en compte de la question du genre et de la digitalisation perçues comme des thématiques majeures. Le choix s'est finalement porté sur les DSSR et la digitalisation soit un alignement sur les ODD 3 (santé avec priorité sur la santé maternelle et infantile) et 5 (Genre).

Les interventions dans la lutte contre les MNT ont pu être menées grâce à l'entregent d'Enabel qui a développé un partenariat avec l'AFD et bénéficié d'un financement de 11 M€ consacré aux MNT et aux Soins Obstétricaux et Néonataux d'Urgence (SONU). L'intérêt de ce partenariat est qu'il a contribué à consolider ce qui avait déjà été entamé, à augmenter la portée géographique des actions initialement menées par Enabel (intervention menée dans le Nord du Bénin) et, aussi, à apporter une réponse satisfaisante à la demande béninoise. Par ailleurs, le projet P@SRIS a également fait l'effort d'agir sur les MNT en travaillant sur des maladies à l'interface entre les DSSR et les MNT (cancer de la sphère génitale).

4.1.3 Analyse de la cohérence

Nous abordons la cohérence globale du programme à travers une analyse sur les complémentarités avec les autres intervenants dans les domaines considérés, tout particulièrement dans les secteurs de l'agriculture et de la santé (cohérence des diverses interventions) ; cela prendra en compte les autres PTF. Ce point va nous permettre de répondre à la question évaluative portant sur la cohérence.

Ensuite, au-delà de l'alignement dont nous avons fait état dans la pertinence, nous verrons la manière dont la cohérence est assurée avec la partie nationale.

4.1.3.1 Cohérence entre les piliers de l'intervention

Cette question a déjà fait l'objet d'un traitement dans la rubrique portant sur le processus de formulation du portefeuille. Nous allons nous limiter à rappeler quelques constats établis durant la mission.

Les synergies au sein d'un même pilier ne concernent réellement que DEFIA avec ses quatre projets (secondairement la santé). Pour rappel, au départ, il était envisagé de mettre en place un seul grand projet en appui à la filière ananas dans la perspective de renforcer la CVA, d'accompagner la professionnalisation des agri-entrepreneurs et de susciter un contexte favorable à des investissements pérennes et durables.

Mais pour des raisons administratives liées à la taille du budget, Enabel a été obligé **de scinder le projet initial en deux,** établissant une sorte de scission artificielle car, dans la réalité, DEFIA 1 et 2 sont totalement liés. L'idée d'avoir un plus grand pilier pour optimiser l'impact potentiel est quand même demeurée du fait de la forte articulation entre les deux projets.

La stratégie d'intervention s'inscrit dans une même démarche pour DEFIA 1 et 2 : (i) l'appui technique et institutionnel aux clusters de gestion de la filière, (ii) l'élévation du niveau d'investissement des agri-entrepreneurs, (iii) l'amélioration de l'environnement financier par le renforcement des capacités des SFD et l'offre de financement et (iv) le renforcement des capacités des encadreurs et des opérateurs publics et privés.

Les deux autres projets portent sur des filières différentes (riz et anacarde) et les activités sont déployées dans des aires géographiques différentes.

En revanche, entre les piliers les synergies restent faibles car comme le dit un membre d'Enabel « *la question centrale n'était pas quelle articulation entre les piliers. Cela s'est fait en cours de route. Ce n'était pas une consigne dans la lettre d'instruction* ».

On peut néanmoins estimer qu'avec l'expérience cumulée par Enabel, il est quelque peu étonnant que cette question n'ait pas été posée dès le départ et qu'elle soit éventuellement rectifiée.

En effet, la logique d'intervention a dès le départ déterminé les piliers qui doivent contribuer à « *l'impact économique* » (agriculture, port) et à « *l'impact social* » (santé). Un second facteur favorable à la complémentarité est constitué par « l*a synchronisation* » des cycles de vie des interventions (cycles de projets) dans le pas de temps défini pour le portefeuille global. Les interventions démarrent en même temps et finissent en même temps.

La volonté de favoriser les interactions pouvait prendre la forme d'activités transversales dans le programme, au même titre qu'il existe des thématiques concernant l'ensemble des piliers (genre, travail décent).

Le fonctionnement en silos des diverses interventions a amoindri d'une certaine manière l'impact de l'action d'Enabel.

4.1.3.2 Synergies avec les autres partenaires techniques et financiers (Q3)

Dans quelle mesure les complémentarités des financements reçus d'autres bailleurs que l'État belge ont apporté une valeur ajoutée par rapport à l'achèvement des objectifs de développement du Bénin et de la Belgique ? Quels bienfaits provenant des effets de ces financements complémentaires peuvent être appréciés ? Est-ce que les synergies dégagées et les complémentarités développées dans les domaines thématiques ciblés par le programme de coopération avec d'autres interventions et partenaires, ont servi des leviers stratégiques influençant le développement du Bénin ?

Les partenaires techniques et financiers actifs au Bénin sont, en principe, tous dans un travail collaboratif à travers un peu moins d'une vingtaine de groupes de travail (GT). Certains de ces groupes existent depuis plus de 15 ans (Gouvernance et Lutte contre la Corruption et Cadre de vie / Développement durable et Aménagement du territoire Durable sont en mis en place depuis 2007) et peuvent, dans quelques cas, compter des ONG internationales en leur sein (exemple des GT Éducation et Santé avec respectivement Action Éducation Internationale et Plan Bénin qui assurent la fonction de chef de file).

Enabel est membre de 7 GT sur les thématiques suivantes : Gouvernance et Lutte contre la Corruption, Promotion du secteur privé et intégration sous-régionale, Économie numérique, Agriculture, Santé, Protection sociale et Genre, Suivi de la pauvreté et développement humain. Enabel accompagne l'ambassade belge qui, avec Plan Bénin, est le chef de file dans le sous-groupe thématique sur le genre.

Ces groupes sont des espaces privilégiés pour échanger des informations sur les actions menées, discuter de problématiques en lien avec la thématique sur laquelle le GT a été créé et, également, organiser le dialogue sectoriel avec les autorités béninoises qui, en principe, co-président ces groupes de travail.

Mais ces GT ne sont pas toujours très actifs (à l'exception de celui relatif à la santé) et la crise de la Covid 19 a contribué à diminuer leurs activités. Compte tenu du peu de fonctionnalité de certaines de ces structures, une analyse pour les redynamiser a été réalisée[10] au cours de l'année dernière.

Enabel a développé des partenariats et **bénéficié de concours financiers de l'UE**. Il en est ainsi du projet DigBoost (2019-2023) dont l'objectif est d'augmenter la performance des entrepreneurs dans le numérique en renforçant l'écosystème à travers des appuis diversifiés d'une part et d'améliorer l'environnement des affaires pour le développement de l'économie numérique d'autre part.

Doté de 2,8 M€, cette initiative s'inscrit dans un champ plus large d'amélioration de la compétitivité en Afrique de l'Ouest.

Malgré tout l'intérêt qu'il présente, ce projet n'est pas intégré dans le programme de coopération de la Belgique. Il est réalisé en marge du PC même s'il y a eu un appui aux structures d'accompagnement à l'entrepreneuriat (DEFIA 2).

Par contre, d'autres initiatives ont contribué directement à consolider la valeur ajoutée de l'action d'Enabel et à l'achèvement des objectifs de développement du Bénin et de la Belgique.

4.1.3.2.1 Le projet ARISA

Il s'agit d'un appui institutionnel aux acteurs du développement agricole au niveau des territoires. Il vient renforcer l'action de DEFIA, notamment à travers le renforcement des capacités des Agence Territoriale de Développement Agricole (ATDA) et autres acteurs dans les Pôles ciblés par le Pilier Agriculture. L'amélioration du contexte institutionnel est favorable à la mise en œuvre des actions financées par Enabel.

Le projet ARISA est en parfaite cohérence avec les interventions du pilier 1 :

- Dans son volet renforcement institutionnel, Il a favorisé la compréhension et l'appropriation des rôles et des responsabilités des acteurs du secteur et facilité la promotion des filières agricoles. Son apport le plus significatif semble être **l'accompagnement réussi de la réforme sur la territorialisation** en contribuant à instaurer un dialogue entre les diverses parties prenantes (**professionnalisation des espaces de concertation**).
- Il a renforcé **la coordination des filières dans les territoires d'intervention** avec un meilleur accès aux services de conseil agricole, de financement et d'inclusion dans les clusters ; la gestion des investissements ; la professionnalisation des organisations de producteurs et des structures interprofessionnelles.
- Il a permis de toucher un nombre plus important d'acteurs (près de 4 000 personnes).
- ARISA a permis de donner une plus grande résonance aux thématiques transversales d'Enabel ; **la question du genre a été prise en compte dans le contenu des formations** (parcours d'acquisition de compétences), de même que les dimensions relatives à l'environnement (changement climatique) qui sont **mieux considérées dans le conseil agricole et dans le choix des investissements structurants**. Les outils de digitalisation ont été promus dans les formations consacrées à l'efficience des processus de gestion et de concertation.

10 Malheureusement, nous n'avons pas pu prendre connaissance de ce rapport d'analyse.

4.1.3.2.2 Le projet TAERA (Transition AgroEcologique par la Recherche Agricole)

Il a été financé par l'UE est mis en œuvre par Enabel dans l'appui à la transition agroécologique dans la filière riz. Il a appuyé la réalisation de deux études (2021) qui ont permis d'**identifier les pratiques agroécologiques issues des savoirs paysans**, les pratiques en cours de diffusion et des thèmes de recherche visant à comprendre les freins à l'adoption de pratiques potentiellement intéressantes[11].

- La première étude a procédé à un état des lieux des expériences en matière de pratiques de gestion de l'eau en riziculture et maraichage au Sud Bénin, selon les typologies d'exploitation en collaboration avec l'Université de Parakou.
- La seconde étude a permis de faire un état des lieux sur les niveaux d'adoption des pratiques agroécologiques dans les filières riz et maraichage au Bénin (en collaboration avec l'Université d'Abomey Calavi), en prenant en considération les savoirs des producteurs.

La synergie a également permis de produire des nouvelles méthodes de production écologiques du riz.

4.1.3.2.3 DEFIA

La collaboration avec DEFIA a permis entre autres une meilleure articulation entre la demande et les besoins des producteurs.

- Une rapide vulgarisation des résultats : les producteurs sont étroitement impliqués dans le déroulement de la recherche, souvent menée sur leurs champs, et ils décident parfois de les appliquer avant d'attendre la publication des résultats.
- L'atteinte d'un plus grand nombre des producteurs. Les champs-écoles paysans (CEP) permettent en effet d'impliquer un grand nombre de producteurs (en moyenne 20 producteurs par classe) pour observer et analyser les différences par rapport à un champs " témoin ". Chaque producteur participant au CEP informe à son tour d'autres producteurs autour de lui. Au total 13 thématiques ont été testées sur 91 CEP suivis par 2 145 producteurs dont 751 femmes.

Le pilier DEFIA 3 a capitalisé sur les études menées dans le cadre du projet TAERA pour renforcer les connaissances pour ses activités d'accompagnement des acteurs de la recherche autour d'actions spécifiques visant à favoriser l'adoption des pratiques agroécologiques réalisée en collaboration avec TAERA.

4.1.3.2.4 P@SRIS

Concernant le pilier 3 P@SRIS, Enabel a été « *proactif dans le dialogue sectoriel en participant aux différentes réunions organisées au sein des bailleurs* » (dixit un responsable de l'OMS) et en alimentant les échanges grâce à ses travaux de capitalisation (par exemple sur l'initiative de soutien au programme de soins palliatifs).

Mais une des synergies les plus fortes a été menée **grâce au partenariat avec l'AFD et la mise en œuvre du projet EQUITE**. Doté d'un budget de 11 M€, ce projet a, non seulement permis de consolider les acquis des interventions antérieures d'Enabel dans les SONU et la lutte contre les MNT et d'élargir son rayon d'action dans les Collines et le Nord du Bénin (Borgou), mais il a aidé à satisfaire une forte demande de la partie béninoise plus intéressée par ces volets sanitaires que par la promotion des DSSR.

Le projet EQUITE agit **simultanément sur l'offre de soins intégrée pour les SONU et les MNT** en tenant compte des besoins spécifiques liés au genre autour de quatre composantes : (i) la disponibilité des services de santé promotionnels, préventifs et curatifs de qualité SONU et MNT, en rapport avec les besoins spécifiques des femmes, des adolescent-e-s et des enfants, avec une meilleure redevabilité envers les patients ; (ii) le renforcement des capacités du personnel soignant en considérant des enjeux de genre dans les formations sanitaires ; (iii) le renforcement des capacités techniques et de la gouvernance des institutions partenaires du projet, dans le respect de l'égalité femmes/hommes ; (iv) la contribution à la mise en œuvre d'une réponse organisée et cordonnée à la pandémie de COVID-19.

11 Extrait du rapport d'évaluation à mi-parcours du PC 2019-2023, p.

Dans le domaine de la santé et dans le cadre strict du P@SRIS, d'autres initiatives ont été développées en synergie avec d'autres PTF (Agences des NU, autres partenaire bilatéraux, Organisations de la Société Civile). Toutefois, il s'agit là d'initiatives que l'on peut plutôt considérer comme des partenariats opérationnels.

Avec les deux projets Santé qui ont précédé le P@SRIS, Enabel a contribué à la création de la Plateforme Nationale des Utilisateurs des Services de Santé (PNUSS) dont l'objet est d'offrir un espace pour recevoir et gérer les plaintes, mesurer les niveaux de satisfaction des usagers des formations sanitaires et offrir des informations fiables et correctes pour un changement de comportement notamment des soignants. Cette initiative a fait école et désormais d'autres partenaires soutiennent la PNUSS (Memisa, AFD) mais aussi le Fonds de Soutien aux Initiatives de Redevabilité (FoSIR) grâce à la coopération suisse et le Centre de Recherche en Reproduction Humaine et en Démographie (CERRHUD) pour renforcer la communication sur l'Assurance Maladie pour le Renforcement du Capital Humain (AM-ARCH) et réaliser des enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires de l'État.

Par ailleurs à côté d'autres partenaires notamment du système des NU, Enabel a contribué au développement de la campagne nationale pour la prévention du cancer du col de l'utérus (dépistage et traitement des formes précoces de ce cancer).

L'introduction d'un système de gestion logistique, fait partie d'une initiative du gouvernement pour collecter, intégrer et utiliser des données statistiques précises pour une meilleure gestion des produits de santé. Depuis 2022, l'USAID à l'initiative de cette intervention collabore avec le Ministère de la Santé et Enabel pour le déploiement de l'eSIGL à l'échelle nationale. Ainsi, Enabel a soutenu l'implantation dans les deux départements de l'Atlantique et du Couffo de ce système. Fin 2023, le processus de capitalisation engagé par Enabel montre que grâce à l'e-SIGL 75% des établissements de santé où il a été mis en œuvre ont connu une amélioration de leurs indicateurs de disponibilité des produits de santé.

Enfin le P@SRIS a doté certains centres de l'Atlantique (Abomey – Calavi – Sô Ava) de bracelets électroniques, destinés à assurer une surveillance de l'hypothermie chez des nouveau-nés fragiles fournis dans le cadre d'une recherche opérationnelle lancée par UNICEF. Cette initiative a probablement contribué à réduire la mortalité néonatale dans cette zone sanitaire.

Dans les relations avec les PTF, on peut donc conclure qu'il existe bien **des partenariats qui progressivement se mettent en place, tout particulièrement avec l'UE et l'AFD.** Ils se matérialisent entre autres par des projets confiés à Enabel pour la mise en œuvre.

Le fait de conduire des projets pour des tiers peut toutefois comporter des risques ; en effet, dans le souci de vouloir renforcer son potentiel d'intervention, on peut être amené à exécuter des projets dont les objectifs ne correspondent aux orientations et priorités du demandeur. Néanmoins, il nous semble que cette question ne se pose pas pour Enabel qui dispose d'une identité clairement constituée autour de valeurs, de principes et d'orientations (Global Challenges, Agenda 2030, etc.). Par ailleurs, en tant qu'agence mettant en œuvre la politique de coopération au développement de la Belgique, les risques sont fortement atténués.

Enabel peut juste être contraint par l'observance de certaines procédures propres à quelques bailleurs de fonds mais, dans ce cas, il apparait qu'avec son expérience et son expertise, il est capable de dépasser ces éventuelles difficultés[12].

On peut retenir que les interventions mises en œuvre par Enabel pour des PTF tiers représentent une vraie valeur ajoutée pour le PC mais aussi pour l'expertise d'Enabel et l'approfondissement de son métier d'accompagnateur des dynamiques de développement dans des niches particulières (entrepreneuriat agricole, santé, dialogue politique…).

12 Ce point sur les procédures nous a été souligné lors des entretiens mais « Enabel mais il faut rappeler qu'Enabel est 'pillar assessed' de l'EU, accréditation qui lui confère une légitimité d'utiliser ses propres procédures.

Cela a permis de toucher des publics encore plus larges, de faire prévaloir son expertise dans les domaines particuliers que sont :

- l'accompagnement des producteurs des filières de certaines CVA ;
- l'appui à la professionnalisation des agri-entrepreneurs et des organisations professionnelles et interprofessionnelles ;
- l'élargissement de son aire géographique d'intervention ;
- le renforcement de son potentiel et de ses moyens d'intervention ;
- la diffusion plus large des thématiques transversales prioritaires (notamment le genre et la digitalisation)
- etc.

Dans sa relation avec les pouvoirs publics béninois et les acteurs qu'il accompagne, Enabel apparait comme un partenaire fiable soucieux d'un développement respectueux, qui met en œuvre des **actions imaginées et produites collectivement**.

En développant les partenariats avec d'autres PTF, Enabel apparaît comme un agrégateur pouvant (r)assembler des acteurs majeurs dans des actions conjointement déterminées.

4.1.3.3 Synergie avec les autres acteurs de la Belgique (Team Belgium)

Malgré la volonté de renforcer l'intervention des entreprises (privées et publiques) belges, **celle-ci demeure relativement faible et éparpillée**. Nous reprenons à notre compte, les observations formulées par la mission d'évaluation à mi-parcours du PC (2021) : « *la collaboration avec les universités belges présentes au Bénin a été caractérisée par un manque de volonté de la partie universitaire. (…) Des synergies avec les principaux autres acteurs de la coopération internationale belge (BIO Invest, Finexpo, la coopération universitaire...) n'ont pas été développées. Il est vrai que le contexte ne s'est pas révélé favorable au développement d'une telle dimension puisque les Universités n'ont pas montré de grandes dispositions pour coopérer ».*

Le PC était ambitieux pour cette participation des entreprises et institutions belges mais, au final, les interventions ont été limitées et parcellaires. Il parait utile de procéder à une analyse critique, impliquant les acteurs de la Belgique mais aussi les parties prenantes béninoises, En partant de ce qui a été fait (PoABI, Institut Vito dans le suivi des parcelles d'ananas par drônes, Université de Namur sur la thématique du genre, etc.). L'objet de cette analyse critique est d'identifier des partenaires fiables intéressés et disposant d'une réelle valeur ajoutée dans la coopération internationale avec des pays du Sud.

Enfin, il est important de ne pas omettre l'implication des ONG belges dans la politique de coopération, tout en respectant leur identité et leur autonomie. Ces ONG disposent d'un cadre stratégique 2022-2026 qui identifie clairement les synergies et les complémentarités avec les actions d'Enabel (et aussi avec l'Ambassade de Belgique).

Il s'agit d'une base intéressante de collaboration d'autant que certains projets sont clairement identifiés pour des actions conjointes (santé, numérique, agriculture, entreprenariat agricole, etc.).

Les concertations avec les ACNG belges sont régulières et ils ont été associés à la formulation du PC 2019-2023. Surtout actives dans le Nord, l'évolution de la zone de concentration d'Enabel et **son implantation prévisible à Parakou devrait renforcer les opportunités de partenariat avec les ONG**, notamment dans le domaine de la santé et de la SSR qui, à terme, devrait disparaître du programme de la coopération belge au Bénin.

D'ores et déjà, les ACNG sont bénéficiaires de conventions de subsides pour exécuter des projets pour le compte d'Enabel. Dans le PC 2019-2023, les ONG belges ont bénéficié de 22% de la totalité des montants engagés dans le cadre des conventions de subsides. On peut considérer que ce nombre est relativement limité mais cela sous-tend qu'une grande confiance est accordée aux associations et prestataires publics et privés béninois. Cette volonté de ne pas privilégier les ONG belges est en droite ligne du principe de la localisation qui favorise un climat plus serein et plus confiant de collaboration entre les ACNG et les associations nationales et locales.

4.1.4 Analyse de l'efficacité (Q1)

Quelle appréciation peut être faite de la performance globale du programme de coopération ?

4.1.4.1 Des avancées vers la réalisation de l'impact

L'impact recherché dans le PC est double et il doit être matérialisé à travers deux objectifs généraux : d'un côté la création d'emplois décents et durables, l'augmentation des revenus des acteurs économiques et des ménages et l'amélioration des équilibres macro-économiques du Bénin ; de l'autre la bonne gestion du dividende démographique et la réduction de la mortalité maternelle et infantile et l'amélioration de la productivité du capital humain.

Les indicateurs qui permettent de mesurer la progression vers l'impact sont les suivants :

Changements visés	Indicateurs
Contribuer à la création d'emplois décents et durables, à l'augmentation des revenus des acteurs économiques et des ménages et à l'amélioration des équilibres macro-économiques du Bénin	Taux d'augmentation de la contribution de la filière ananas au PIB
	Nombre d'emplois ETP[13] décents créés
	Proportion d'emplois précaires qui sont devenus décents (enquête à réaliser par tranche d'âge et par sexe)
	Évolution du volume d'activités (import/export)
Contribuer à la bonne gestion du dividende démographique, à la réduction de la mortalité maternelle et infantile et améliorer la productivité du capital humain	Taux de réduction de la mortalité maternelle (pour 100 000 nouveaux nés) (Annuaire statistique)
	Taux de réduction de la mortalité infantile (en institution – pour 1 000) (Base de données SDMR) Age moyen à la 1ère grossesse (Enquête)

Tableau 3: Indicateurs des changements visés au niveau du programme bilatéral (Source : Programme de Coopération)

Comme on le constate, l'objectif général est atteint par la contribution de chaque pilier. Dans l'évaluation des piliers 1, 2 et 3, un certain nombre de résultats permettant de progresser vers l'impact ont été renseignés.

4.1.4.1.1 Impact économique

Dans le secteur de l'agriculture, il est constaté un accroissement important du volume de production dans la filière ananas. Cette augmentation est l'effet combiné de l'amélioration des rendements et l'accroissement du nombre d'agri-entrepreneurs dans la zone d'intervention du projet.

L'évolution positive des quantités ne concerne pas seulement la production d'ananas mais elle est aussi constatée dans les produits transformés.

Acteurs	Taux d'accroissement des productions
Producteur d'ananas « pains de sucre »	101%
Producteur d'ananas « Cayenne lisse »	86%
Transformateur/commmerçant d'ananas frais conventionnel	119%
Transformateur/commmerçant d'ananas frais bio	800%
Transformateur/commmerçant de jus d'ananas	78%
Transformateur/commmerçant d'ananas séché	158%

Tableau 4 : Taux d'accroissement du volume de production des agri-entrepreneurs -Atlantique

13 Equivalent Temps plein

Concernant la situation de l'emploi, il existe une étude menée au démarrage du projet en 2019 qui, dans les trois segments de la filière ananas (production, transformation, commercialisation), établit une situation de référence. Cette situation détermine le nombre d'emplois dans ces segments, en prenant en compte le nombre d'emplois permanents et occasionnels et la répartition par sexe.

C'est dans le maillon de la commercialisation que l'on retrouve le plus grand nombre d'emplois avec une large **prépondérance de l'emploi féminin** sur les segments de la transformation et de la commercialisation. Malheureusement, selon les informations dont nous disposons, cette étude n'a pas été reprise en fin de projet.

On constate que l'accompagnement des CVA a fait **émerger de nouveaux corps de métiers**, notamment les prestataires greffeurs des plants d'anacarde, les pools d'entretien des plantations, les animateurs-conseillers en techniques agroécologiques, les startups des solutions de digitalisation, les fournisseurs de la main d'œuvre spécialisée pour l'ananas, les entrepreneurs de valorisation de sous-produits etc.

Parallèlement à ces avancées, la situation de l'emploi décent évolue également de manière positive (filière ananas dans les territoires d'intervention du pilier Agriculture) comme en attestent les données contenues dans le tableau ci-après.

Situation des emplois	Avant intervention			Après intervention		
	Total filière	Femmes	Hommes	Total filière	Femmes	Hommes
Critique	16%	16%	16%	10%	10%	11%
À améliorer	73%	80%	63%	70%	75%	60%
Décent	11%	4%	21%	20%	15%	29%

Tableau 5 : Situation de l'emploi dans les clusters ananas (Source : revue des documents du pilier et entretiens)

On voit bien que, autant pour l'augmentation de la production d'ananas[14] (et donc sa part dans le PIB), que pour le nombre d'emplois ETP créés et le passage de l'emploi précaire à l'emploi décent, le pilier 1 y contribue. Mais seules des analyses plus globales et plus précises permettant de faire des triangulations sur une échelle plus large peuvent conduire à avoir une idée beaucoup plus claire. Nous ne sommes pas persuadés que l'équipe du projet dispose de tous les moyens pour cela. Peut-être que c'est au niveau gouvernemental que cela doit être fait avec l'usage des instruments appropriés (unités d'évaluation des politiques publiques, institut de la statistique, recherche universitaire).

L'analyse des résultats du pilier 2 PASPort ne permet pas de cerner sa contribution à l'évolution de la situation de l'emploi.

Les résultats disponibles révèlent des succès évidents dans cette intervention, notamment dans l'atteinte des outputs :

- Amélioration du climat des affaires qui se traduit par une évolution du chiffre d'affaires du PAC : 50% entre 2019 et 2022.
- Flux de marchandises (import/export) : augmentation globale de 21,4% entre 2017 et 2022.

4.1.4.1.2 Impact humain et social

Les données relatives au résultat de l'intervention du pilier P@SRIS révèlent une progression importante qui augure d'une contribution significative à l'impact recherché.

Résultats/Indicateurs	Territoires	Années				
		2019	2020	2021	202	2023[15]
Nombre de décès maternels dans les établissements sanitaires	Atlantique	60	48	63	55	
	Couffo	32	46	34	28	

14 Même si celle-ci a été ralentie par la pandémie de la COVID avant de connaître une évolution ascendante à nouveau.

15 Les données pour 2023 n'étaient pas encore disponibles au moment du passage de la mission.

	Bénin	670	864	1163	797	
Ratio de mortalité maternelle intra hospitalière pour 100 000NV	Atlantique	93.7	70	104.5	87.7	
	Couffo	134.8	191.5	140.9	109.8	
	Bénin	191	247	208	172	
Nombre de décès néonatals précoces dans les établissements sanitaires	Atlantique	154	138	337	331	
	Couffo	73	28	68	56	
	Bénin	-	-	-	-	
Ratio de mortalité néonatale précoce dans les établissements sanitaires pour 100 000 nouveaux nés)	Atlantique	2.9	2.7	5.6	5.3	
	Couffo	3.5	1.3	2.8	2.2	
	Bénin	5.1	5.3	4.7	7.4	

Tableau 6 : Suivi des indicateurs d'impact (Source SYSE du pilier)

Pour le nombre de décès maternels et le nombre de décès néonatals précoces dans les établissements sanitaires, on note pour les deux départements d'intervention de P@SRIS une diminution de 10% ; ce qui est **un indice positif d'évolution favorable des indicateurs d'impact**.

Néanmoins, la progression des indicateurs liés à l'objectif général est entachée par la non-disponibilité de données d'enquêtes transversales récentes en population sur les diverses mortalités et d'imprécisions statistiques inévitables liées aux moyens de mesure : absence d'Enquête Démographique et de Santé (EDS), taille nécessaire de l'échantillon trop vaste pour démontrer une variation significative au niveau départemental, valeurs uniquement rétrospectives des enquêtes sur la mortalité, etc.

C'est à travers la prise en compte de ces données relatives à l'impact économique d'une part et à l'impact humain et social d'autre part que les diverses notations de l'auto-évaluation des piliers 1, 2 et 3 attribuent la note A (très bien). **Le PC 2019-2023 est performant**.

Toutefois, l'impact reste toujours quelque chose de difficile à mesurer dans le pas de temps d'un projet (ou même de deux). Lors de l'évaluation, des échanges ont été menés pour interroger la pertinence du cycle de projet et son séquençage.

Le cycle de projet d'une durée de 5 ans ne permet pas **d'avoir une grande prévisibilité** et d'établir une logique de changement (ToC) qui projette les changements dans la durée. Cette réflexion nous a amenés à interroger un certain nombre de cadres d'Enabel sur la possibilité de "desserrer l'étau" et de se donner plus de temps pour la programmation des interventions et des projets.

Ainsi, il est apparu utile de travailler sur une durée plus longue, d'au moins 10 ans, pour se fixer des objectifs dans le moyen terme.

La mise en séquences de ce cycle plus long peut être organisée par 5 ans pour des besoins de planification des ressources mais aussi de rectifications en cas de besoin.

Cela ne veut pas dire que les budgets sont établis sur une période de 10 ou de 15 ans (même s'il est toujours possible de travailler sur des volumes d'engagements possibles qui peuvent être précisés chaque 5 ans) mais il s'agit de donner du temps au déploiement d'actions impactantes.

L'autre intérêt de cette approche, même si elle n'est pas une garantie, c'est d'inscrire ce que l'on veut faire dans le temps politique et qu'il peut ainsi paraitre un peu plus difficile de remettre en cause la programmation ; il s'agit d'une démarche qui ne facilite pas les changements politiques en cas d'alternance ou de changement de personnels dirigeants.

Le programme de coopération est d'une durée de 5 ans. Les interventions sont toutes calées sur cette même durée. Certainement que cela présente des avantages ; mais également cette planification a des inconvénients dont le plus important nous semble être **la mise en avant de la programmation et de la synchronisation au détriment des dynamiques réelles** dans les secteurs d'intervention.

Avoir des résultats dans la professionnalisation d'une filière agricole ne nécessite pas autant de temps que la digitalisation d'un système hospitalier. De même, les changements de comportements en matière

de SSR peuvent demander plus de temps que la mise en place d'un mécanisme de financement pour les jeunes agri-entrepreneurs.

4.1.4.1.3 La gouvernance

L'animation et la gouvernance des interventions et du PC sont des facteurs déterminants. La gouvernance et le portage collectif des engagements pour chaque pilier d'intervention constituent une méthode partagée et concertée où le représentant des pouvoirs publics co-préside une instance qui dispose de pouvoirs réels dans la prise de décision relative à l'exécution du pilier.

Les différents comités de pilotage sont fonctionnels et peuvent bénéficier d'un suivi des opérations mené par les comités techniques qui peuvent préparer des questions à débattre et à trancher en comité de pilotage.

Peut-être que l'un des aspects à renforcer serait le management et l'animation du portefeuille dans sa globalité. En effet, la place des piliers d'intervention qui font les succès du portefeuille sont bien pilotés et peuvent se suffire à eux-mêmes.

Mais le PC a besoin d'être renforcé dans son management comme l'évaluation à mi-parcours l'a constaté : (…) la gouvernance et l'organisation du portefeuille sont largement limitées à l'action du Gestionnaire de Portefeuille Pays (Country Portfolio Manager) d'Enabel et au suivi des actions du portefeuille par un CMPC » qui se réunit annuellement.

« Le suivi du portefeuille et l'analyse des contraintes pour sa bonne réalisation ne constitue pas une démarche de gestion de portefeuille car en pratique le CMPC analyse les projets/programmes indépendamment les uns des autres, selon une gestion piliers ou interventions au sein d'un portefeuille pas selon une logique de portefeuille globale ». (…)

« En outre, le PC ne comporte pas d'activités transversales visant à développer une plus-value liée à des résultats au-delà des interventions ».

4.1.4.1.4 L'efficience

L'efficience des procédures d'Enabel permet de faciliter l'exécution des projets. Cette question peut être analysée sous plusieurs angles.

L'efficience c'est d'abord un système qui permet d'assurer une veille sur l'emploi des ressources et la fourniture d'informations susceptibles d'améliorer la conduite des opérations elle-mêmes.

Un indicateur de cette efficience est la **qualité et le rythme d'exécution budgétaire** qui doivent refléter ce qui se passe sur le terrain.

À la date du 31 décembre 2023, le niveau d'exécution budgétaire s'établissait à 94%. La réalisation des engagements et encours, avant clôture, projetait une exécution à -3%. Sur un budget global de 60 M€ (PAOP inclus), on peut estimer que la gestion du budget a été efficiente (ces éléments ne sont pas les seuls critères pour analyser l'efficience, mais cette question n'a pas été mise en avant dans les termes de référence de l'évaluation et dans les questions spécifiques d'évaluation).

L'efficience c'est aussi la flexibilité, le rapprochement de la décision du terrain (comité de pilotage) et la capacité de s'adapter. Dans le corps du rapport, à travers l'analyse des piliers, on voit la manière dont les différentes équipes savent s'adapter aux contraintes internes mais également externes (épisode de la pandémie COVID 19) et tenir les échéances globales de réalisation des diverses activités.

L'efficience suppose l'existence de mécanismes, d'outils et de ressources pour assurer le monitoring des opérations (suivi-évaluation). L'existence de plusieurs instruments de financement (gestion déléguée, gestion en régie, convention de subsides, convention spécifique) facilite la mobilisation de plusieurs types d'intervenants. La capacité à apprendre de ses propres pratiques. En plus des exercices d'auto-évaluation, de revue à mi-parcours, des évaluations finales externes, des capitalisations, Enabel sait intégrer les multiples recommandations qui sont issues de ces différents exercices.

Cela tient en partie aux modalités d'organiser le format conclusions – recommandations – leçons apprises. Cela se fait sous des formats établis et réfléchis pour pouvoir être pris en compte.

Une illustration peut être donnée à travers l'atelier de clôture du PASPort, une partie du rapport a consisté à présenter les recommandations de la revue à mi-parcours et à indiquer comment elles ont été considérées et internalisées. Pour cela, il est utile que les recommandations faites, par exemple au moment de revues externes, soient formellement validées

Dans le budget du PC, 15% ont servi à établir des conventions de subsides avec 28 organisations et institutions béninoises, belges et internationales. Les ACNG ont bénéficié de 22% de ces subsides, ce qui a « laissé de la place » pour le financement de structures locales.

Le processus a révélé la nécessité d'affiner les procédures de choix et de contractualisation avec ces structures car elles ont rencontré des problèmes souvent liés à des défaillances dans la gestion et l'administration[16].

4.1.4.2 L'intégration du Genre

Cette prise en compte s'est faite dans chaque pilier. C'est la raison pour laquelle nous renvoyons à ce qui est dit sur le niveau d'intégration et les résultats de la prise en compte du genre dans les parties consacrées à chaque intervention.

Nous allons juste énumérer un certain nombre d'acquis pouvant être endossés par Enabel sous deux angles.

4.1.4.2.1 L'opérationnalisation de l'intégration du genre et de la stratégie Genre We4Her dans les interventions

L'intégration du genre dans les initiatives d'Enabel repose sur plusieurs piliers. Tout d'abord, la mise en œuvre d'actions spécifiques visant à répondre aux priorités et aux besoins des femmes et des filles. Cela inclut la création de programmes et de services adaptés à leurs réalités et à leurs défis spécifiques. En parallèle, Enabel s'engage activement dans la stimulation de l'autonomisation des femmes, en leur offrant des opportunités d'éducation, de formation professionnelle et d'accès aux ressources économiques.

Une autre composante essentielle de l'approche d'Enabel est l'implication des hommes en faveur d'une plus grande égalité de genre en se basant sur le principe que le changement durable ne peut être' atteint qu'avec la participation active de tous les membres de la société. C'est pourquoi Enabel encourage les hommes à devenir des alliés dans la lutte pour l'égalité des genres, en remettant en question les stéréotypes de genre et en promouvant des relations égalitaires.

Enfin, elle tente de définir des priorités claires en matière d'égalité des genres, en s'engageant à promouvoir l'équité et la justice pour tous les genres. Elle élabore des politiques et des stratégies qui visent explicitement à réduire les disparités entre les sexes et à créer un environnement où chaque individu a les mêmes chances de réussite, quel que soit son genre.

4.1.4.2.2 Les effets observés sur les conditions de vie des femmes bénéficiaires

Dans son approche basée sur la recherche-action, Enabel a créé des espaces de dialogue et d'échange où les hommes pouvaient discuter ouvertement des problématiques liés aux droits des femmes, en matière d'accès aux ressources productives et transformatrices, de santé sexuelle et reproductive, de soins de santé maternelle et néonatale de qualité, de planification familiale, de lutte contre les VBG. L'évidence montre que ces espaces étaient des creusets pour sensibiliser et encourager la participation active des hommes dans la planification et la mise en œuvre des projets, et pour leur montrer l'importance de leur contribution à la promotion de l'égalité des sexes. Cette stratégie a permis de les impliquer dans la mise en œuvre des différentes initiatives du Programme. *C'est l'exemple des maris modèles qui ont été sensibilisés aux avantages de la planification familiale à travers l'adoption des méthodes contraceptives modernes*. On observe ainsi la promotion de modèles de rôle positifs qui défient les stéréotypes traditionnels.

16 On a pu constater qu'un travail d'affinement des procédures a été mené avec les équipes Enabel à partir d'une démarche d'évaluation des capacités des partenaires susceptibles de bénéficier de subventions dans le cadre du PC. Voir « gestion des conventions de subsides » (document Enabel PPT non daté, non signé)

Au-delà de renforcer l'approche axée sur les personnes, il faut aussi noter qu'à travers les partenariats de subsides avec des ONG, un nombre diversifié d'acteurs a été atteint à travers des séances de sensibilisations montrant les avantages de l'égalité et de l'inclusion. Il s'agit :

- des adolescents en milieux scolaires et d'apprentissage, avec l'approche basée sur l'analyse sociale et action, la paire éducation, le dialogue réflectif et les dialogues intergénérationnels ;
- des leaders religieux et communautaires qui ont été sensibilisés afin de s'engager et travailler à lever les barrières sociales, culturelles et de genre. Ils se sont ainsi, engagés comme catalyseur en raison de leur niveau d'influence pour rendre l'environnement social favorable aux DSSR et à la promotion du genre.

Enfin, elle a défini des priorités en matière d'égalité des genres, en s'engageant à promouvoir l'équité et la justice pour tous les genres. Elle élabore des politiques et des stratégies qui visent explicitement à réduire les disparités entre les sexes et à créer un environnement où chaque individu a les mêmes chances de réussite, quel que soit son genre (au niveau du P@SRIS, une attention a été portée à l'endroit des travailleuses de sexe et des homosexuels, qui ont été sensibilisés afin de bénéficier des soins de qualité en matière de SSR et de préventions des Infections sexuellement transmissibles).

On observe que les objectifs fixés en matière de genre au niveau de chaque intervention sont assez clairs et réalisables. Par exemple avec DEFIA, il est question de :

- permettre aux femmes de la filière ananas de développer non seulement leur capacité de production et transformation en leur permettant d'avoir accès à toutes les ressources (naturelles et financières) au même titre que les hommes, mais aussi leur capacité de prise de décision et de gestion ;
- amener les hommes à accorder une place assez importante aux femmes de la filière, soutenir et accompagner ces dernières dans la réalisation de leurs activités.

4.1.5 Analyse de la dynamique partenariale et intégration du système de suivi (Q2)

Quelle appréciation peut être faite de la qualité de la relation partenariale, de la responsabilité mutuelle, du dialogue et de la dynamique du partenariat dans le cadre des instances de gouvernance du programme de coopération, ainsi que l'intégration du système de suivi et de mesure des résultats de développement proposés par le partenaire dans le cadre du programme de coopération ?

Les questions relatives à la qualité de la relation partenariale et du dialogue ont été longuement abordées. Nous n'y reviendrons pas. Elles ont notamment été traitées sur les parties concernant la pertinence, la cohérence et l'efficacité.

Nous abordons ici la seconde question relative au système de suivi.

Enabel dispose d'un **système de suivi-évaluation performant capable de générer des données et des analyses permettant de bien comprendre ce qui a été fait et d'assurer un meilleur pilotage des activités**.

Mais une des difficultés et nous l'avons rencontrée dans cette mission, c'est la capacité à assurer le suivi d'objectifs de développement définis par un Gouvernement et que l'on reprend à son compte comme un impact à atteindre.

Les objectifs de développement sont formulés par le Gouvernement béninois ; cela fait partie des principes de la coopération internationale. L'intégration du système de suivi et de mesure qui sert de boussole à la mise en œuvre des interventions est quelque chose de difficile pour plusieurs raisons.

L'une d'entre elle est que les objectifs nationaux de développement sont définis pour des actions qui sont mises en œuvre dans l'ensemble du territoire et qui supposent de multiples interventions à plusieurs échelles. Le Gouvernement est dans une démarche de couverture des besoins sur la totalité du territoire et, quelques fois même, sur des espaces sous-régionaux encore plus vastes (extraterritoriaux). L'action d'Enabel étant circonscrite dans des territoires relativement limités, il se pose la question de la représentativité des échantillons avec lesquels Enabel travaille (espaces géographiques, nombre de populations, échelles d'intervention, etc.).

En exemple, nous allons faire cas de ce que nous avons examiné avec les responsables du monitoring : en santé « la progression des indicateurs liés à l'objectif général est entachée par la non-disponibilité de données d'enquêtes transversales récentes en population et d'imprécisions statistiques inévitables : absence d'enquête EDS, taille nécessaire de l'échantillon pour démontrer une variation significative, valeurs rétrospectives des enquêtes sur la mortalité, etc. ».

Le positionnement du chargé du monitoring dans l'enceinte des ministères et des agences est une posture intéressante ; en effet, il peut tenter d'influencer les choses pour que des dispositions soient prises pour assurer un meilleur suivi des objectifs de développement. Disposant d'opportunités et de ressources en backstopping, sur la base de concertations, il peut agir pour que des moyens soient mobilisés pour une enquête de satisfaction, une étude baseline, etc.

Mais pour Enabel, cela reste difficile parce que le dispositif et son information ne relèvent pas de sa sphère de contrôle. Un exemple assez parlant est la non-disponibilité des données santé pour 2023 issues du DHIS2 au troisième mois de 2024 pour des raisons de vérification de validité des données par les services du MS.

Peut-être serait-il opportun de mener une réflexion sur la possibilité de se positionner sur des objectifs intermédiaires (en cohérence avec ceux du développement) de sorte à revoir à la baisse l'ambition de contribuer à un impact sur lequel on n'a pas la main. En effet, le Gouvernement dispose de sa propre théorie de changement, ce qui est le cas aussi pour Enabel. Comment deux théories du changement qui ont été élaborées séparément peuvent contribuer de la même manière au chemin du changement ?

Enfin, malgré des efforts de collaboration entre les personnes chargées du suivi-évaluation à Enabel (création d'un groupe WhastApp pour d'éventuels échanges), la mutualisation des ressources (intellectuelles, données, analyses) dans une perspective de développer des initiatives transversales et transectorielles reste quelque chose de très faible. Durant l'évaluation, il est ressorti l'intérêt de créer une communauté des pratiques de monitoring et de suivi des changements[17]. Ce travail en commun est une manière de sortir du « fonctionnement en silo » des interventions. Sans aller jusqu'à une « fusion » du suivi-évaluation dans une même unité, il nous parait utile de favoriser des échanges entre les responsables du suivi-évaluation de sorte à renforcer les synergies dans l'analyse des résultats des interventions.

4.1.6 Analyse d'effets (Q4)

Quels sont les effets inattendus positifs ou négatifs observés, découlant de l'ensemble des trois volets mis en œuvre qui ont affecté ou contribué positivement à la performance et à la réussite du programme de coopération, et comment ont-ils contribué à l'atteinte des résultats espérés et des objectifs généraux ?

Un certain nombre de réussites peuvent être mises au bénéfice du PC ; elles peuvent être en lien avec le processus de mise en œuvre du programme ou encore des résultats et changements sur le terrain. Pour avoir une idée encore plus précise des réussites dans la mise en œuvre, il est crucial d'examiner en détail les dynamiques de chaque pilier . Dans cette partie, nous mettons l'accent sur quelques succès majeurs, moins opérationnels, résultant de nos échanges avec le personnel d'Enabel.

Malgré les difficultés constatées lors de la formulation du PC dont nous avons fait état, la construction de la stratégie, des orientations et des interventions du programme, a relevé d'une **démarche concertée et collective**. D'une manière ou d'une autre, l'ensemble des parties prenantes ont été impliquées dans le processus : les pouvoirs publics béninois, la DGD et le cabinet du ministre de la coopération, l'ambassade de Belgique, les institutions et partenaires belges, les Acteurs de la Coopération Non Gouvernementale (ACNG), les entreprises du secteur privé, etc.

Les expériences ont en partie été documentées et les leçons tirées.

La mise en œuvre de ce PC a été l'opportunité de développer des financements complémentaires à ceux de la Belgique pour conduire les opérations. Ainsi, cette modalité de travail a permis de consolider des acquis, d'étendre l'aire d'intervention d'Enabel, de réussir des "tuilages", d'apporter des réponses aux

17 Il semblerait que cela soit déjà un projet qui devrait être concrétisé dans le nouveau PC.

partenaires béninois, de renforcer le dialogue et les synergies avec d'autres PTF, de confronter les méthodologies, etc.

Dans le domaine de la santé, un pôle partenariat est en train de se consolider entre différents bailleurs (Enabel, AFD, UE).

La mise en place de mécanismes de financement alternatifs (fonds de garantie, mobilisation de fonds nationaux, joint-venture financier, implication de fonds d'appui internationaux, etc.) pour accompagner le développement de filières et de CVA, la professionnalisation et la structuration des producteurs et des agri-entrepreneurs constitue un grand succès qui entraine des changements importants dans les départements de l'Atlantique et du Couffo. Les nombreux témoignages de satisfaction et les pratiques d'accès au crédit qui se développent en sont des illustrations.

En même temps que de nouveaux mécanismes sont installés, on constate **une réelle densification et diversification de l'écosystème financier** dans le monde des producteurs et des agri-entrepreneurs.

La complémentarité qui s'est établie dans le partenariat entre le PAC et le PoABI constitue une expérience intéressante et riche d'enseignements en matière de coopération Nord – Sud, certes fondée sur les intérêts économiques des parties mais qui sont mutuellement gagnants.

Les réussites sont diverses dans cette expérience : recherche de financement du PoABI, formation des pilotes remorqueurs, sécurisation maritime, certification Ecoport[18]... Le processus a pris du temps mais il est porteur de valeur ajoutée (apports infrastructurels, renforcement des capacités, etc.).

Le renforcement, la prise d'autonomie et l'affirmation du rôle des femmes dans la production agricole à forte valeur ajoutée constitue un des acquis de l'intervention DEFIA à consolider. Cela a été possible parce que dans les piliers 1 et 3, la prise en compte du genre constitue une préoccupation transversale à laquelle chaque intervention a donné un contenu.

4.2 Conclusions sur le programme

1	**Le processus de formulation du programme de coopération** La formulation du PC 2019-2023 est une nouveauté car étant la mise en œuvre d'une nouvelle vision de construction de la coopération bilatérale. Testée au Bénin et dans quatre autres pays, il a fallu progressivement ajuster le processus et mener les échanges nécessaires entre les autorités politiques belges, l'Ambassade, le Gouvernement béninois et d'autres acteurs intéressés par cette coopération bilatérale (entreprises du secteur privé, instituts universitaires et de recherche, ACNG) pour trouver les meilleures réponses aux difficultés qui se sont posées : la place du secteur privé, le choix des secteurs et les contenus d'interventions, etc. Au final, la construction du nouveau PC a été globalement bien menée si l'on en juge, d'une part, par l'implication et la participation des parties prenantes et des différents acteurs (au tout premier chef des pouvoirs publics béninois, l'Ambassade au Bénin et Enabel) et, d'autre part, par le résultat final qui consacre un niveau d'exécution et de réalisation très satisfaisant du portefeuille de la coopération belge.
2	**La réalisation du programme est un succès mais**… Comme en attestent les analyses des différents piliers, la réalisation du programme est un succès. On estime que la progression vers l'atteinte des deux objectifs est réelle. Cela se vérifie dans les avancées constatées dans l'évolution des indicateurs dans les trois piliers d'intervention (voir l'évolution des indicateurs pour chaque objectif spécifique des piliers d'intervention). Si les interventions dans les piliers vont être maintenues, elles seront enrichies dans les prochains programmes notamment par un renforcement du volet « développement du capital » avec des actions dans le secteur de l'éducation et de la formation professionnelle. Par ailleurs,

18 Label Européen attribué aux ports adhérant à de bonnes pratiques du Développement durable

	il est important de renforcer les synergies au sein des piliers et entre les piliers consitutifs du portefeuille de coopération. Pour être réussi, le programme de coopération a besoin d'une forte cohérence interne, d'où l'enjeu de la complémentarité. Cette volonté de synergie est donc pertinente et nécessaire mais il nous paraît utile d'en préciser les modes opératoires particulièrement à travers la formulation d'activités transversales susceptibles de rompre le fonctionnement en silo. En perspective, il nous parait utile de porter un regard sur un certain nombre de questions qui, si elles sont améliorées, devraient renforcer le potentiel et les facteurs de réussite et d'atteinte des deux objectifs généraux. Deux champs de travail sont importants. Il s'agit de (i) décrire la théorie du changement du programme en lui-même et éviter de considérer que « la somme des ToC des piliers constitue en soi une condition suffisante de réussite de la conduite du PC « ; développer des activités transversales (capitalisation, activités de visibilité). Ces deux points sont pris en compte dans le nouveau PC.
3	**Le cycle du PC, cycle des projets et désynchronisation** Il ressort des échanges menés durant cette mission que l'évaluation des objectifs généraux ne peut s'inscrire que dans la durée. Le minimum à envisager pourrait être leur évaluation dans deux cycles de PC (une dizaine d'années). Une telle approche permet d'avoir une plus grande visibilité sur les engagements de la coopération belge dans le pays partenaire. .
4	**Les indicateurs d'analyse et de mesure du PC** Enabel dispose d'un système de suivi et d'analyse robuste pour le suivi et l'évaluation des activités du programme. Mais dans sa globalité, le système de suivi-évaluation a besoin d'être enrichi.
5	**Inscrire l'analyse de l'animation et du pilotage dans l'évaluation finale** La mise en œuvre du programme de coopération est ponctuée par divers exercices d'évaluation (auto-évaluations, revue à mi-parcours, capitalisation). Dans ce cadre, l'évaluation finale du PC doit apporter une valeur ajoutée. La conduite d'études de cas pour mieux apprécier la performance globale du PC est pertinente. Selon nos différents interlocuteurs, cet exercice est intéressant et suppose un équilibre qui n'est pas facile à trouver entre une appréciation globale du PC et une analyse trop détaillé des activités dans le cadre des études de cas[19]. La multiplicité des questions spécifiques d'évaluation, concernant notamment les études de cas, peut rendre moins lisible l'évaluation de la performance globale (et même donner l'impression d'être submergé par trop de questions et induire des redondances). Au-delà de l'atteinte des résultats, un accent particulier doit être mis dans l'analyse de l'animation et du pilotage du programme qui sont des points traités dans la revue à mi-parcours. Cela devrait permettre de traiter ces questions durant l'évaluation finale et ainsi avoir une vue plus large de la manière dont est conduite la mise en œuvre du portefeuille et pouvoir éventuellement faciliter la prise en compte des évolutions pour l'élaboration du programme de coopération suivant.

19 L'équipe d'évaluation a été concrètement confrontée à cette difficulté.

4.3 Recommandations pour le programme

Recommandation	Conclusion(s) liée(s)	Acteur(s) ciblé(s)	Niveau	Priorité	Type
R1. À partir de l'expérience, rédiger un guide ou un manuel pour enrichir le processus d'élaboration du programme de coopération. La rédaction de ce document devrait être facilitée par le travail de capitalisation mené par le service de l'évaluation spéciale.[20] La disponibilité d'un tel document, en plus d'être partagée au sein des équipes Enabel (apprentissage), pourrait faciliter les exercices de revue en définissant les contenus et étapes qui marquent le processus d'élaboration du portefeuille. Ce document devrait préciser l'importance et les modalités d'association et de consultation de la partie nationale dans le processus de préparation et d'élaboration du programme de coopération.	1	Enabel Représentation	2	CT	S
R2. L'examen du cycle du PC ouvre la perspective d'une réflexion sur (i) le temps nécessaire pour pouvoir évaluer l'impact de l'action globale de la coopération belge au Bénin, (ii) la durée du temps de programmation du programme de coopération (aller au-delà de 5 ans) et (iii) la « désynchronisation » entre les piliers d'une part (les piliers peuvent être mis en œuvre dans des temporalités différentes) et entre le programme de coopération et les piliers d'intervention.	3	Enabel Bruxelles Enabel représentation	2	CT	S
R3. Proposer des activités transversales propres au PC : capitalisation propre, capitalisation transversale aux différentes interventions, activités de visibilité… Cette dimension va favoriser le travail entre les piliers.	2	Enabel Bruxelles Enabel représentation	1	CT	O
R4. Intégrer dans les TDR de l'évaluation finale un objectif d'analyse approfondie de l'animation et du pilotage du programme de coopération bilatérale afin de proposer des améliorations, particulièrement pour la mise en œuvre du portefeuille suivant. Cela a pour incidence de ne pas l'inscrire prioritairement dans la revue à mi-parcours (à moins que des conditions exceptionnelles l'exigent).	5	Enable Bruxelles Enabel Représentation	2	MT	S

20 Durant l'évaluation, nous n'avons pas eu connaissance de l'existence de ce travail de capitalisation réalisé par le SES.

Recommandation	Conclusion(s) liée(s)	Acteur(s) ciblé(s)	Niveau	Priorité	Type
R5. Construire une communauté des pratiquants du suivi-évaluation des différents piliers et des personnes impliquées dans le suivi des politiques du côté béninois (communauté de pratiques avec des règles bien définies). Des initiatives sont prises par les responsables Enabel du suivi-évaluation (santé, agri) pour échanger et mettre en commun des approches (existence d'un réseau WhastApp). Il s'agit de s'appuyer sur ce socle et de l'élargir à d'autres personnes impliquées dans le suivi-évaluation (au niveau des départements ministériels) pour consolider le travail de monitoring global. Cette initiative pourrait se tenir annuellement et, éventuellement, intégrer des personnels en charge du suivi des politiques publiques (institut de la stastique).	4	Enabel Représentation Ministères et structures béninois concernés	1	CT	O

4.4 Leçons apprises

1. Le processus d'élaboration du programme de coopération

Le délai nécessaire à l'élaboration du programme de coopération est exigeant en temps de préparation et de concertation.

Pour les équipes, il est important d'exploiter les exercices d'évaluation interne et externe et les divers travaux de capitalisation afin d'en valoriser les meilleurs enseignements. Cela se fait aussi à travers la tenue d'ateliers. Outre cet investissement en temps, **il est également important d'accorder le temps nécessaire pour mener la concertation, non seulement avec les autres acteurs de la coopération belge (ambassade, DGDC, ACNG, secteur de la recherche, secteur privé) mais aussi avec les autorités béninoises (ministères et départements sectoriels, agences).**

Tout ce processus nécessite du temps et les 4 mois pendant lesquels le programme de coopération a été construit s'est avéré insuffisant, instaurant de fait un climat de travail marqué par une surcharge professionnelle, le stress, etc.

Un processus d'élaboration bien mené renforce les conditions de sa réussite et cela nécessite d'y consacrer un temps plus loin (environ 6 mois avant la fin d'exercice). Un processus de construction clairement décrit, présentant les diverses étapes et contenus subséquents, les responsabilités de chaque partie facilitent sa conduite.

2. L'alignement et le dialogue politique de haut niveau

Un des facteurs clés des succès constatés dans la mise en œuvre du programme de coopération est avant tout constitué par le souci de répondre aux besoins des partenaires nationaux.

La qualité des relations avec la partie nationale, représentée par les ministères de l'Économie et des Finances ainsi que les différents départements sectoriels soutenus (port, agriculture, santé), repose sur deux points forts : l'alignement des actions de la coopération avec les orientations et priorités nationales du pays, et la participation active des pouvoirs publics au pilotage des interventions dans les différents secteurs. Cela constitue la base d'une confiance et d'un partenariat équilibré.

Ce facteur essentiel du succès de la coopération fait l'objet d'une attention suivie à travers les réunions du Comité Mixte Paritaire de Concertation (CMPC) qui constitue la clé de voûte du diaogue politique de haut niveau.

3. L'importance de la flexibilité dans la conduite des actions

Une des caractéristiques de l'action de la coopération belge au Bénin est sa flexibilité qui permet d'ajuster les diverses activités à l'évolution du contexte. Cela est attesté par les adaptations opérées dans les moments de crise (épidémie de la Covid) ou de réorientations politique, etc.

Cette flexibilité fait que les comités de pilotage ne sont pas des cadres formels sans capacité d'agir ; lors des sessions du comité pilotage des décisions importantes sont prises pouvant avoir des incidences sur l'évolution des interventions.

Les revues à mi-parcours, les auto-évaluations et les évaluations finales sont autant de moments qui interrogent la qualité des actions menées par rapport aux résultats et objectifs et qui sont des instruments d'ajustement (et donc de flexibilité).

Cette flexibilité renforce la capacité d'adaptation des interventions et constitue un facteur de réussite dans les diverses interventions.

La réflexion sur la flexibilité devrait s'intéresser à la définition synchronisée des temps d'intervention qui peut se faire aux dépens des dynamiques réelles des cycles de projet.

4. Le développement des partenariats

Ces partenariats se développement particulièrement avec l'UE et les États membres. Dans les secteurs de l'agriculture, de la santé, du numérique, Enabel a développé des initiatives partenariales intéressantes avec l'UE (agriculture, numérique) et l'AFD (santé) qui permettent d'élargir et d'étendre le champ d'intervention de la coopération belge au Bénin.

Au-delà de l'extension des espaces d'intervention et de l'augmentation du nombre de personnes touchées par les actions, Enabel éprouve et met son expertise au service d'actions financées par d'autres partenaires.

Le développement des partenariats, qui s'appuie sur le socle UE-AFD-Enabel, constitue un facteur supplémentaire de réussite des actions impulsées par la coopération belge.

5. Le partenariat avec les ACGN et les organisations béninoises

À travers des conventions de subside, Enabel parvient à mobiliser des acteurs capables d'agir quelques fois au plus près des communautés. Dans tous ses secteurs d'intervention, Enabel peut faire appel à des organisations de la société civile (béninoises et belges) et à des organismes publics pour mener des actions.

Ce mode d'intervention présente de nombreux avantages ; il permet de toucher des populations vulnérables (et quelquefois « invisibles » comme les travailleuses du sexe), de renforcer le potentiel d'intervention et de mobiliser des expertises qui sont spécifiques généralement aux organisations de la société civile (connaissance des contextes locaux, mobilisation communautaire, mobilisation sociale, plaidoyer, etc.).

La contractualisation via des conventions de subside comporte des difficultés qui sont quelquefois liées à des faiblesses des structures récipiendaires relatives à leurs capacités d'administration et de gestion. D'où l'importance des diagnostics institutionnels et organisationnels, domaines dans lesquels des efforts importants ont été faits par Enabel (procédures d'évaluation de la performance des systèmes de gestion administrative et financière des contractants, processus de contractualisation depuis l'analyse des documents à la rédaction des conventions de subside).

Mais cela reste exigeant en temps (préparation, suivi, rendus).

L'amélioration de la qualité du travail des organisations contractantes constitue un espace où des progrès doivent être faits pour conserver de la plus-value à ce mode d'intervention. La réflexion pourrait s'intéresser à des procédés comme la préqualification d'éventuels prétendants à des conventions de subside et la constitution d'un volant d'intervenants potentiels (volant renouvelable au bout d'un certain temps).

5 Etude de cas 1 : Efficacité de l'appui au secteur portuaire (pilier PASPort)

5.1 Fiche signalétique - PASPort

Titre du projet	**Projet d'Appui au développement du Secteur (para) Portuaire (PASPort)**
Cadre de mise en œuvre	Portefeuille du nouveau Programme de Coopération bilatérale bénino-belge pour la période 2019-2023
Référence du projet	BEN1803811
Objectif global	Contribuer à la création d'emplois décents et durables, à l'augmentation des revenus des acteurs économiques et des ménages et à l'amélioration des équilibres macro-économiques du Bénin. *(Objectif partagé avec les autres piliers du portefeuille)*
Objectif spécifique	Améliorer la compétitivité du secteur portuaire à travers l'amélioration du climat des affaires et le renforcement de la performance des acteurs (para) portuaires
Résultats attendus	**Résultat 1 :** L'environnement des affaires portuaire et la confiance des opérateurs sont améliorés ; **Résultat 2 :** La performance du Port Autonome de Cotonou est renforcée ; **Résultat 3 :** La mise en œuvre de la politique environnementale du secteur (para)portuaire est améliorée
Ministère sponsor	**Ministère des Infrastructures et des Transports**
Bénéficiaires finaux	Salariés, employés, contractuels, intérimaires travaillant dans et autour du port de Cotonou Entreprises qui utilisent les services portuaires et notamment les importateurs et exportateurs
Bénéficiaires intermédiaires	Port Autonome de Cotonou SOBEMAP (sous réserve de décision gouvernement) Directions Techniques du MIT (DTT, ANaTT, DP, DMM, DPP) Autres acteurs étatiques (Douane, Police, Défense, Environnement) Opérateurs économiques portuaires
Budget	Euros 10,000,000
Financement	DGD/Enabel
Date de début	20/06/2019
Durée	60 mois

5.2 Analyse de la performance - PASPort

PERTINENCE	A	B	C	D
Le projet PASPort, axé sur l'amélioration du climat des affaires et des performances portuaires au Bénin, se révèle pertinemment ciblé sur le Port de Cotonou, crucial pour l'économie nationale. En accord avec les priorités gouvernementales et les plans de développement nationaux, le projet vise à renforcer la compétitivité et la gouvernance du port, essentiel pour maximiser les recettes fiscales et douanières du pays. Il s'aligne également sur les objectifs environnementaux en soutenant la certification ECOPORT et en abordant les défis de pollution. L'approche collaborative a permis d'identifier efficacement les besoins et d'adapter les interventions en conséquence, bien que des lacunes dans l'expression des besoins par les entités concernées aient été observées. Malgré ces défis, les réalisations du projet répondent globalement aux besoins identifiés, démontrant ainsi la pertinence de ses stratégies et actions pour				

renforcer les capacités institutionnelles, améliorer la sécurité maritime et portuaire, et optimiser les opérations portuaires.

COHÉRENCE	A	**B**	C	D

Grâce à l'investissement d'Enabel et de ses partenaires PoABI, l'UE a accepté de financer PROPort qui est une suite de PASPort géré par la même équipe. L'un des points intéressants de la cohérence des actions, concerne le programme Digiboost. Bien que des collaborations aient été tentées avec les projets DEFIA, P@SRIS et PAOP, elles ont été limitées et n'ont pas influencé les changements visés par le PASPort. Des collaborations ont également été établies avec des organisations telles que l'International Fund for Animal Welfare[21] (IFAW) et l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) pour la gestion des espèces invasives au port de Cotonou. Des efforts ont été faits pour organiser des voyages d'études et pour renforcer les capacités des partenaires du projet. Bien que certaines synergies aient échoué, ces initiatives témoignent d'une volonté de maximiser l'impact du projet PASPort.

EFFICACITÉ	A	**B**	C	D

Le projet PASPort a démontré son efficacité dans la zone maritime en mettant en œuvre des actions pertinentes et cohérentes pour renforcer la sécurité et la sûreté maritimes. Des initiatives telles que le financement de formations pour la Marine Nationale et la construction du Sémaphore de Sèmè ont contribué à améliorer la surveillance des côtes béninoises. De plus, l'élaboration de lois cadres et de stratégies nationales, notamment pour l'économie bleue, a renforcé le cadre réglementaire et favorisé une meilleure gestion des ressources marines. Ces actions ont permis de sensibiliser aux enjeux environnementaux et économiques tout en garantissant la sécurité des infrastructures portuaires et touristiques.

Dans l'espace intra portuaire, le PASPort a démontré son efficacité en mettant en œuvre des actions pour renforcer les capacités et la performance du Port Autonome de Cotonou. Les initiatives telles que le concept du parcours d'acquisition des compétences (PAC) qui est une méthode appliquée à toutes les formations ont conduit à des améliorations significatives. Cette méthode a permis d'atteindre des objectifs précis, tels que l'accueil de navires plus grands, l'amélioration des systèmes d'information et la gestion efficace des litiges. La coordination entre le PASPort et les entités portuaires a favorisé une collaboration fructueuse, contribuant ainsi à la vision et aux performances globales du port.

Le PASPort a également joué un rôle crucial dans l'appui à l'élaboration de réglementations dans le transport routier au Bénin, ainsi que dans la mise en place de systèmes innovants de gestion du fret, tels que le SYGFR. Ces actions vont permettre d'améliorer la fluidité des corridors et la qualité des services de transport, essentiels pour la performance du Port de Cotonou. De plus, le leadership participatif d'Enabel a été salué, et des perspectives d'actions sur la sécurité routière et la relation ville-Port ont été évoquées afin de renforcer la compétitivité du port et d'harmoniser les visions territoriales entre le port et les municipalités environnantes.

Enfin, le PASPort a démontré son engagement envers la politique environnementale en répondant aux requêtes du PAC/Port Of Antwerp-Bruges International (PoABI) et en initiant des actions supplémentaires telles que la mise en place de la certification ECOPORT et la création de la Plateforme Portuaire de Surveillance Environnementale. Cette collaboration a permis au Port Autonome de Cotonou (PAC) d'obtenir la certification ECOPORT, renforçant ainsi sa réputation et sa responsabilité sociale. De plus, des initiatives importantes ont été lancées, notamment la mise en place d'un système de

21 L'IFAW a développé un programme de formation à la détection des crimes contre la faune sauvage pour les unités canines de la ville de Cotonou.

surveillance de la qualité de l'air et la cartographie de la vulnérabilité côtière aux pollutions par hydrocarbures. Cependant, des questions subsistent quant à la pérennité et au modèle économique de la Plateforme Portuaire de Surveillance Environnementale après la fin du programme PASPort.

EFFICIENCE	A	B	C	D

Le projet PASPort présente une efficience mitigée dans la gestion de ses inputs, avec des retards et des dysfonctionnements rencontrés dans la mobilisation des ressources humaines, financières et des équipements. Bien que des défis aient été posés par la mobilisation de l'expertise (la qualité des prestations intellectuelles) et l'accès aux équipements, l'équipe a réussi à pallier certaines défaillances. Malgré des retards dans la mise en œuvre des activités, la majorité des réalisations ont été achevées, même si parfois avec un recul important par rapport aux échéances prévues. Le principal retard dans la mise à disposition des inputs vient de la non mise en œuvre des ASC signé ou du refus de signé les ASC pour les SPF ayant pourtant signé des ACC. L'impact majeur a porté sur le volet douanes et Police, puisque ceci a induit l'annulation des activités prévues sur ces sous résultats.

En ce qui concerne le management, le projet PASPort a été salué pour sa réactivité face aux sollicitations des structures bénéficiaires. Malgré quelques difficultés de collaboration, la volonté d'aller de l'avant rapidement et efficacement a été remarquable grâce à l'accessibilité du coordonnateur et au pragmatisme de son équipe. Des ajustements sont nécessaires dans le futur pour garantir le succès des conventions de subside et la gestion des appels d'offres publics.

DURABILITÉ	A	B	C	D

Le projet PASPort a entrepris des actions visant à renforcer la durabilité environnementale et opérationnelle du Port de Cotonou. Des efforts ont été déployés pour lutter contre la pollution et améliorer la surveillance environnementale, démontrant ainsi l'engagement en faveur de la protection de l'environnement. De plus, un soutien accru aux secteurs institutionnels, de sécurité et environnementaux a été mis en place pour garantir la durabilité des réformes entreprises.

Concernant l'économie bleue, des financements internationaux pourraient être mobilisés, mais il est crucial de renforcer la volonté politique pour leur mise en œuvre. Les préoccupations relatives à la sécurité des côtes béninoises sont également essentielles pour assurer la viabilité des projets portuaires et touristiques. La formation des membres de la marine et l'acquisition d'équipements de pointe doivent être traitées avec diligence.

Le concept « Parcours d'Acquisition des Compétences » vise à accroître le professionnalisme des agents du port et à assurer un transfert de compétences durable.

En termes de durabilité potentielle, la prise en charge des frais liés aux services et à la maintenance peut être assurée, mais des questions subsistent quant à l'augmentation des budgets des administrations appuyées par le projet.

Le niveau d'appropriation de l'intervention par les groupes cibles est élevé, notamment au niveau des responsables des structures partenaires. L'appui politique est positif, soulignant l'attention portée par les autorités au secteur portuaire.

Enfin, le projet PASPort a contribué au renforcement des capacités institutionnelles et de gestion tout au long de ses 5 années d'existence, mais des ajustements sont nécessaires pour améliorer les indicateurs de performance à leur niveau.

IMPACT	A	B	C	D

Malgré les circonstances défavorables, telles que la crise politique et sécuritaire régionale, la croissance continue des flux de marchandises et du chiffre d'affaires depuis 2019 au Port Autonome de Cotonou témoigne d'une amélioration graduelle de sa compétitivité.

L'appui apporté par PASPort à plusieurs structures étatiques, issues de différents pôles ministériels, a permis de mettre en valeur l'expertise nationale à travers des contrats de subventions, offrant ainsi plus de flexibilité dans la réalisation des actions. Cet appui a eu un impact sur divers domaines, tels que la sûreté/sécurité maritime, le transport routier, l'économie bleue et la digitalisation, offrant une contribution significative à la chaîne logistique globale du secteur. En outre, la coopération avec des acteurs belges et d'autres partenaires a permis de partager des expériences et des expertises, créant ainsi un modèle de collaboration qui mérite d'être reproduit avec d'autres partenaires.

5.3 Analyse approfondie - PASPort

TOTAL GENERAL	4 974 609 €		
Croissance Durable	**442 396 €**	**Positionnement**	**227 289 €**
	9%		**5%**
Nature de l'action	Montants investis	Nature de l'action	Montants investis
Plan directeur		**Stratégie Commerciale**	**76 680 €**
Etudes financées dans le FEC et pas dans PASPort			
Etude encore en cours avec Sellhorn		Poursuite parcours politique de concession	76 680 €
Etude à venir ensablement du chenal d'accès			
Politique Ressources Humaines	**13 511 €**	**Référence de la sous région**	**107 441 €**
Elaboration Plan de transfert de compétence	13 511 €	Etude hub logisitque sur expertise	28 541 €
		Etude commerciale générale PAC	78 899 €
Politique Environnement	**428 885 €**	**Logistique**	**43 168 €**
analyses sols sédiments eau bassin portuaire	169 470 €	Appui mise en place BEU expertise PAI /CEPA	43 168 €
enquête cartographie pollution portuaire	6 443 €		
Processsus ECOPORT	109 274 €		
matériel et consommable laboratoire PPSE	143 698 €		
Appui à la mise en œuvre d'un dispositif adéquat de réception des déchets au Port/Conventions	12 129 €		
Sûreté et Sécurité	**613 205 €**	**Excellence opérationnelle**	**#########**
	12%		**74%**
Nature de l'action	Montants investis	Nature de l'action	Montants investis
ISPS		**Service aux clients**	**2 389 317 €**
		Formation pilotes et remorqueurs - Fomation Anvers- suivi à	2 292 608 €
		Formation réorganisation et procédures capitainerie	96 709 €
Sécurité de la cargaison		**Politique d'entretien**	**181 296 €**
		formation réseaux et systèmes électriques (entretien)	67 324 €
		marche mixte acquisition, installation, formation pour un	113 972 €
Sécurité du personnel	**613 205 €**	**Efficacité de l'entreprise**	**1 121 106 €**
Poursuite parcours en cours procédures d'urgence	261 036 €	stratégie de digitalisation (études audit salle serveur, étude fibre optique, équipement salle serveur, Batteries de sauvegarde, progiciel JD Edwards, base de données Oracle, Talends USB, Formation suite MS 365)	803 140 €
Formation premiers soins	7 451 €	appui à la DAJC	117 507 €
Formation marchandises dangereuses code IMDG (PAI)	14 355 €	Appui à l'audit interne	70 040 €
Appui à la mise en place norme ISO 45001	27 804 €	formations diverses transversales (APEC, anglais, natation..)	130 418 €
Plan de calamité	20 109 €		
acquisition matériel de sécurité portuaire	282 450 €		

5.3.1.1 7Pertinence, cohérence et efficacité des actions du PASPort dans la zone maritime

Les entretiens avec les responsables des structures tels que ANCAEM, la Direction des Affaires Portuaires, maritimes et Fluvio-Lagunaires (DAPMFL), la Marine navale, le DQHSE du PAC ont permis de faire l'état des lieux de la situation et des défis maritimes du Bénin. Des exemples concrets de terrain avec des analyses détaillées, qu'elles soient positives ou négatives ont permis de comprendre les contextes qui les ont rendues possibles, en identifiant les facteurs et les acteurs impliqués. Les résultats probants issus de l'accompagnement d'Enabel sont entre autres :

Face à la mondialisation des échanges et à la multiplication des risques et menaces à l'échelle de la planète, la maîtrise des espaces maritimes est devenue un enjeu majeur. Les années 2000 ont connu une recrudescence des actes de piraterie et de vols à main armée dans les espaces maritimes du golfe de Guinée en général et du Bénin en particulier22. Cette montée de la criminalité a entraîné de graves conséquences

22 Note de capitalisation de l'Institut National de la statistique et de la démographie sur l'appui au secteur portuaire béninois

pour l'économie car, étant devenus des zones à risques, les espaces maritimes du Bénin, en particulier la rade et le port de Cotonou, ont été assez rapidement délaissés par les compagnies maritimes au profit de ceux des pays voisins23. L'appui de PASPort a consisté :

- **Au financement des formations au profit de la Marine Nationale via le SPF Défense Belge sur les thématiques suivantes :**
    - Entretien et la réparation des zodiacs ;
    - Cycle de renseignement de base « Basic Intelligence Orientation Course » ;
    - Réparation et pilotage d'embarcations pneumatiques de types zodiac et fluvial ;
    - Pilotage et à l'entretien des vecteurs

Les bénéficiaires des formations sur ces modules ont été impressionné par le niveau d'expertise des formateurs belges. Du contenu des modules à la pédagogie de partage de connaissances, ces formations alternant théorie et pratique ont été une réussite en termes de renforcement de capacités, de perfectionnement et d'acquisition de nouvelles connaissances. Les différentes catégories de bénéficiaires (à différents niveaux hiérarchiques) ont reconnu une amélioration des prestations et une meilleure réactivité de leurs collaborateurs formés dans la détection ou la réparation de certaines pannes.

Un constat s'impose toutefois quant à la pérennisation des connaissances acquises lors des formations des mécaniciens de l'Etat Major de la Marine Navale Base Navale de SEME (EMMN BNS). Bien que ces derniers soient formés sur des moteurs qu'ils maîtrisent, leur retour dans leur base se heurte à l'absence des caisses à outils nécessaires dans leur garage. Cette lacune entrave la mise en pratique des compétences acquises et limite les interventions sur les moteurs. En conséquence, les compétences acquises restent souvent inexploitées et finissent par être oubliées, faute d'outils et de pratique régulière. La location de ces caisses auprès de prestataires privés devient alors une solution coûteuse pour les structures concernées. De plus, ces prestataires ne se contentent pas de louer les caisses, mais exigent également l'envoi des outils ainsi que l'intervention de leurs propres experts réparateurs.

- **Au financement de la construction et l'équipement du Sémaphore de Sèmè (jumelles, radar, radios, internet).**

Il s'agit d'un investissement de près 500.000 Euros. Ce sémaphore vient compléter les deux autres existants à Grand Popo et Cotonou qui sont aujourd'hui vétustes. Il devrait permettre de détecter plus aisément et efficacement les actes illicites dans l'espace maritime béninois surtout que la plupart des menaces de piraterie proviennent de ce côté Est du pays.

- **Elaboration des lois cadres notamment**
    - **Textes d'application du code maritime et des conventions OMI**.

Le Bénin, dispose depuis 2011 d'un code maritime mais qui n'est pas utilisé faute de textes d'application. De plus, il a ratifié plusieurs conventions de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) relatives, entre autres, à la gestion des mers et océans, à la sécurité et à la sûreté maritimes et à la protection de l'environnement marin. Mais elles ne sont pas opérationnelles du fait de la non-transposition de ces conventions dans le droit national. Au total, 39 textes dont 12 décrets et 22 arrêtés d'application d'opérationnalisation du code maritime et des conventions telles que SOLAS, FIPOL, MLC, MARPOL ont été rédigés et validés par les acteurs concernés.

    - **Plan SAR Maritime**

Le Bénin ne dispose pas d'un plan national SAR maritime (Search And Rescue), malgré qu'il ait ratifié depuis le 8 février 2017, la convention SAR 79 pour l'assistance d'urgence de sauvetage comme l'évacuation de passagers ou d'équipages de navires en détresse, de personnes accidentées ou de survivants d'un accident, l'assistance à des navires ou barques en détresse, etc. Le processus d'actualisation du Plan SAR maritime, a

23 Rapport d'évaluation interne du PASPort par Enabel

abouti une proposition de plan consensuel qui permet une répartition bien claire des responsabilités des différents acteurs dans la mise en œuvre dudit plan.

- **Stratégie Nationale d'Economie Bleue du Bénin (SNEBB)**

La Stratégie Nationale de Protection, de Sécurité et de Sûreté Maritimes (SNPSSM) élaborée en juin 2013 comme une réaction durable à la crise de la sécurité maritime que connaissaient les pays du golfe de Guinée et devant permettre de mettre le pays à l'abri des menaces maritimes mais également de protéger son patrimoine maritime, n'a pu permettre en une décennie d'endiguer les problématiques qu'elle devait adresser. Il urge de réaliser une évaluation de ladite stratégie et sa révision, à une période caractérisée par l'émergence de nouveaux enjeux de développement aux niveaux régional et international et où l'on ne parle plus seulement de « sécurité et sûreté maritimes », mais plutôt de « l'économie bleue » en raison de la nécessité d'une gestion durable des ressources des océans, des mers, des lacs et des rivières. A l'issue du processus, il a été défini (05) orientations stratégiques déclinées en cinq (05) programmes définis comme suit :

- P1. Programme de renforcement de la sécurité, sûreté des ports et espaces aquatiques, et amélioration de la performance des ports ;
- P2. Programme national de développement du tourisme dans les milieux aquatiques ;
- P3. Programme national de gestion durable des ressources naturelles et écosystèmes ;
- P4. Programme d'identification du potentiel des énergies marines renouvelables, des ressources minérales marines et des industries innovantes ;
- P5. Programme de gestion intégrée et concertée pour le développement des métiers de la recherche et de l'économie bleue.

La mise en lumière par le PASPort des structures publiques dont les missions relèvent en partie du domaine maritime a permis de ressusciter des problématiques dormantes qui peuvent affecter l'avenir du port et la vie dans les eaux béninoises. Les actions menées dans le cadre du PASPort se résument à l'actualisation des textes d'application, la protection de l'écosystème maritime et l'élaboration de la politique sur l'économie bleue. Ces actions apportent une plus-value au climat des affaires, en même temps qu'elles impactent la politique environnementale et surtout la sécurisation des côtes béninoises.

La question de l'économie, abordée sous forme de programme, revêt une importance particulière car elle constitue l'un des principaux défis des Objectifs de Développement Durable (ODD). De nombreux financements internationaux sont disponibles et pourraient être mobilisés par le Bénin.

Malgré les efforts déployés par les institutions publiques, il est essentiel de renforcer la volonté politique. Il est nécessaire de trouver des stratégies pour obtenir l'approbation et l'adoption, par les instances nationales et les politiques publiques, de toutes les mesures institutionnelles proposées par les structures compétentes.

Un constat important est l'entrée en service récente du terminal pétrolier de Sèmè Kpodji, côté Nigeria, via un pipeline en provenance du Niger, et au développement du club Med et de l'écotourisme sur la route de la pêche à l'ouest, côté Togo. Les préoccupations relatives à la sécurité et à la sûreté des côtes béninoises revêtent une importance stratégique majeure, car toute menace non résolue ou instabilité pourrait compromettre la viabilité de ces projets portuaires et touristiques. Dans cette optique prospective, la formation des membres de la marine navale et l'acquisition d'équipements de pointe (drones, blocs administratifs, réhabilitation des sémaphores de Grand Popo) doivent être traitées avec une diligence et une attention particulière. Une part de la prospérité et de l'image du Bénin est en jeu dans l'océan Atlantique, et il est essentiel de ne pas sous-estimer les risques. Bien que des efforts aient été déployés sous la direction de la préfecture maritime, avec le soutien d'Enabel, il reste à clarifier la position du gouvernement vis-à-vis de ces structures maritimes.

5.3.1.2 Pertinence, cohérence et efficacité des actions du PASPort dans l'espace intra portuaire

Les initiatives entreprises dans l'enceinte portuaire sont en adéquation avec les objectifs définis par la direction générale du port. Cette adéquation est démontrée par l'ampleur de l'assistance fournie par le PASPort à de nombreuses entités portuaires et para-portuaires. De la direction générale jusqu'à la direction

commerciale et du Marketing, en passant par la DAJC, la Direction de l'Audit Interne, le département des Systèmes de l'Information, les services de la capitainerie à l'exploitation, le département QHSE, le département RH…etc ont témoigné de l'impact positif du PASPort sur leur niveau de performance.

Parmi les actions menées, on peut notamment citer :

5.3.1.2.1 Formation des capitaines de remorqueurs et des pilotes

Bénéficiaires : 25 agents du service de la station de remorqueurs (10 capitaines de remorqueurs et 15 matelots) et 10 agents du service de pilotage (9 pilotes et 1 aspirant pilote) ont bénéficié des formations.

L'une des principales responsabilités du PAC est le remorquage et le pilotage des navires à l'entrée et à la sortie du bassin portuaire. Il est évident que la réputation du PAC est en jeu et que la qualité et la réussite de cette prestation est absolument vitale pour le Port comme pour le Bénin. La nouvelle équipe en charge de sa gestion s'est investie très tôt et massivement sur cette problématique. L'intérêt porté alors pour le renforcement des compétences des pilotes et des équipages de remorqueurs revêt alors toute son importance, surtout dans un contexte où le PAC souhaiterait agrandir non seulement sa capacité et sa qualité d'accueil des navires, mais aussi accueillir des navires de plus grande taille. Mais les pratiques et procédures de remorquage en cours en 2018 limitaient la taille des navires que le Port de Cotonou pouvait accueillir, alors que les infrastructures en place auraient permis d'accueillir des navires plus grands. D'où l'initiation dès février 2019 d'un Parcours d'Acquisition de Compétences sur financement du Projet PAORC d'Enabel au Bénin, qui s'est poursuivi dès le mois de juin 2019 sur financement du PASPort et s'est achevé en juin 2023. Il s'est déroulé à la fois au Port de Cotonou et sur simulateurs au Port d'Anvers. L'objectif du parcours est : (i) l'augmentation du volume de trafic entrant transporté par des navires de plus de 275 mètres accueillis par le Port de Cotonou, (ii) la satisfaction des armements et des Capitaines sur la qualité du remorquage toute taille confondue et/ou pour les grands navires, (iii) un gain de temps dans la manœuvre d'entrée et de sortie par navire en heures.

Il est important de noter qu'à la capitainerie, la baisse des incidents sur les navires et des accidents est le fruit de cette formation intensive du personnel de pilotage et de remorquage à travers le programme PAC. Mais malgré ces changements positifs des services de remorquage et de pilotage, les autres métiers doivent bénéficier de remise à niveau également. Notamment les mécaniciens, les officiers du port dont les missions complètent celles des capitaines et des pilotes. Pour ce qui est de lamanage, il n'est pas concevable qu'à ce niveau de performance de la capitainerie, le lamanage se fasse encore de façon manuelle et traditionnelle alors qu'il y a possibilité de mécaniser ce métier sans trop dépenser.

L'acquisition des engins neufs de lamanage ou de deuxième main va accroitre la performance du Port de Cotonou et améliorera les conditions de vie des lamaneurs dont le métier est l'un des plus pénibles du port.

L'autre point non moins important est le profil des patrons de vedette opérant au port de Cotonou depuis des décennies et dont les compétences sont acquises sur le tas et non dans une école maritime. Ce sont eux qui ont pourtant la lourde mission de transporter sur leurs pilotines à borne, les pilotes formés à coûts exorbitants. Actuellement leur qualification n'est aucunement certifiée. La responsabilité du Port peut être engagée en cas d'incidents car ils mettent leur propre vie en danger et surtout celle des autres qu'ils transportent dans des conditions météorologiques extrêmes de jour comme de nuit dans une mer imprévisible.

Ce qui a changé grâce au PASPort

L'objectif d'attirer désormais au port de Cotonou des navires d'au moins 300 mètres a été atteint puisqu'entre le 28 juillet et le 07 Août 2020, des tests grandeurs nature ont permis d'accueillir au Port de Cotonou, les premiers géants des océans (5 navires de 300 m de long et d'environ 48 m de large).

« Avec l'acquisition des nouveaux remorqueurs (Bio Guerra et Amazone) et la phase d'adaptation passée avec succès (au cours des différents entrainements sur simulateur en Belgique et sur le site), les objectifs aujourd'hui sont de 80 min pour les entrées et 60 min pour les sorties, quel que soit le type et la taille du navire. Le record établi à ce jour, est de 25 min pour la sortie d'un porte-conteneur. Cela paraissait utopique il y a 5 ans. Les fiches de satisfaction renseignées par les Capitaines de navires pour chaque manœuvre sont aujourd'hui élogieuses sur la qualité du pilotage et de remorquage. » dixit un commandant, Monsieur SERIKI ,Chef Service Pilotage des Navires.

5.3.1.2.2 Formation du personnel du département des systèmes d'information et de la digitalisation à la maitrise des logiciels et progiciels métiers

Bénéficiaires : PGOP 05 agents – Oracle 12 agents – JDE 47 agents – Talend ESB 10 agents

Depuis la mise en place de la gestion déléguée par le Port International d'Anvers, le Port Autonome de Cotonou (PAC) est engagé dans des réformes stratégiques qui visent la performance de l'entreprise à long terme et toute entreprise qui se veut performante dans un environnement concurrentiel doit disposer d'un bon système d'information pour collecter à temps, les bonnes informations et pouvoir les analyser pour prendre les décisions idoines. Dans cette dynamique, la modernisation des outils de gestion et des salles serveurs pour garantir la sécurité des données et la reprise après sinistre s'avère nécessaire à l'ère de la transformation digitale de l'entreprise traduite par la mise en place d'une stratégie de digitalisation 2018-2021. Dans le Rapport des Commissaires 2019 (sur l'année comptable 2018) sur le Port Autonome de Cotonou par Benin Expertise et Cofima, il est mentionné que « L'organisation, le système d'information et les procédures du PAC présentent des insuffisances, qui ne garantissent pas la sécurité et la sauvegarde de son patrimoine, ainsi que la fiabilité des informations financières, produites … », bien qu'il dispose des progiciels JD Edwards (JDE) et PGOP. Le PAC était en effet confronté à un véritable problème (1) de gestion directe de ses logiciels et progiciels métiers que sont ORACLE, JD Edwards, PGOP, (2) de fluidité d'interaction entre ses différentes plateformes et (3) d'obsolescence progressive de certains serveurs, en occurrence les serveurs PGOP et JD Edwards.

Ce qui a changé grâce au PASPort

- **Au niveau du PGOP**

Au cours de l'exploitation du PGOP et de ses interfaces, le PAC a pu confirmer la réduction de difficultés logicielles (bugs et dysfonctionnement de l'application) et matérielles (infrastructure de PGOP non disponible). Il est à préciser que le KPI lié à cet outil est le taux de disponibilité mensuel du PGOP à un minimum de 95%.

- **Au niveau du progiciel ORACLE**

« 90% des demandes d'intervention étant désormais résolus en interne, ceci impacte par ricochet les coûts liés à la sollicitation des prestataires externes. » « Les bases de données sont suivies en interne et l'équipe de la Direction des Systèmes d'information (DSI) est en mesure d'assurer les travaux de maintenance préventive et corrective de 1er niveau et de mieux en mieux de 2ème niveau » dixit le Point focal ORACLE.

- **Au niveau du progiciel JD EDWARDS – Financial Management - Human Capital Management - Système de Commande**

Le PAC ne dépend plus des supports externes pour utiliser toutes les fonctionnalités du logiciel JDE. Le support externe est limité aux situations exceptionnelles. De plus, le PAC minimise progressivement des coûts de maintenance et d'appuis des prestataires. Un administrateur est recruté pour les modules « Financial Management ».

- **Au niveau de TALEND ESB**

La prise en main de ce logiciel est de 76% au niveau du personnel formé au PAC. Tous sont en mesure d'installer et configurer le logiciel, mais également de créer un projet Talend ETL et ESB. Il demeure néanmoins quelques aspects à approfondir à leur niveau pour une maitrise total dudit logiciel.

Enfin, il est à signaler que la continuité des services en cas de sinistre sur le site principal n'est pas assurée. La plupart des grands ports mondiaux prévoient systématiquement des alternatives car un port moderne ne peut se passer de ses mégadonnées et de son système informatique. C'est une question de sécurité, d'anticipation et de prévention qui n'est pas à ce jour couverte.

5.3.1.2.3 Formation du personnel de la direction des affaires juridiques et du contentieux

Bénéficiaires : 12 agents de la DAJC

Le PAC a été par le passé confronté à des situations de litiges avec l'ensemble des acteurs portuaires (armateurs, concessionnaires, contractants divers) qui ont été mal anticipés et ont induit des conflits, des procès, et surtout de lourdes amendes à son détriment. De même, la dualité de nature juridique du PAC (droit public - droit privé) entraîne aussi des problèmes de choix des régimes juridiques des actes pris par l'institution (contrats, règlementation etc.). Par ailleurs, l'exécution des contrats et marchés publics posent souvent des problèmes qui sont finalement gérés par la direction des affaires juridiques et du contentieux du PAC.

Ce qui a changé grâce au PASPort

- Les anciens contrats sont révisés et actualisés afin de clarifier et réduire les risques induits, et les nouveaux contrats sont rédigés selon les nouvelles dispositions recommandées par les experts. Les nouveaux contrats passent désormais systématiquement par la DAJC pour avis et visa obligatoire, contrairement à ce qui se faisait par le passé.
- La traçabilité du nombre d'acteurs présents sur le domaine portuaire sans contrat est assurée avec une inspection de terrain toutes les deux semaines pour déloger les squatteurs éventuels, avec l'appui de la DGPR.
- Des procédures mises en place pour les concessions par la DAJC ont été améliorées. Le comité de concessions en place se prononce désormais sur la possibilité d'attribuer une concession à un concessionnaire. Un manuel de procédures d'occupation du domaine portuaire est en cours de rédaction et devrait être achevé en 2024, et ceci a été décidé lors du parcours de formation.
- Un répertoire qui permet de faire le point des poursuites est mis en place. Une analyse est menée chaque année pour identifier les types de contentieux récurrents, ce qui permet ensuite une sensibilisation en direction de la Direction générale et du Département technique concernés. Ceci est un KPI, et l'objectif c'est de maîtriser le coût des litiges, et un reporting mensuel est réalisé en direction du Comité de suivi et du CA indiquant le nombre et le coût potentiel des litiges, ainsi que la probabilité qu'il se concrétise. "Auparavant nous avions 3 litiges dont les montants dépassaient le milliard de FCFA et à cette date nous n'en avons plus qu'un seul de cet ordre de grandeur.

  « Les clients portuaires qui jadis gagnaient tous les procès intentés contre le port ont commencé par craindre le service juridique du Port qui a amélioré la ligne de défense de ses intérêts avec un dispositif de vigilance préventive et une rigueur dans la gestion des dossiers de contentieux". Dixit un agent du PAC sous anonymat.
- Suivi des dossiers des clients assuré notamment pour les dates de renouvellement et d'échéance des contrats.

5.3.1.2.4 Formation du personnel du service d'audit interne

Bénéficiaires : 09 agents

Depuis 3 années, le Service Audit Interne du PAC, n'avait bénéficié d'aucun recyclage au moment du démarrage du parcours de formation en octobre 2019. De plus, les risques liés à un Service de l'Audit Interne qui ne fonctionne pas correctement peuvent être très grands. Dans une société professionnelle, il est crucial que les risques soient gérés aussi bien que possible. Les approbations des factures et paiements doivent être séparées des actions de paiement pour éviter les possibilités de fraude et que la société perde de l'argent d'une manière frauduleuse.

D'une manière générale, le DG du Port et l'ensemble des responsables rencontrés ont unanimement reconnu l'importance de l'appui d'Enabel. Aussi ont-ils admis que les actions du PASPort ont positivement

impacté les récentes performances financières et techniques du port en dépit des évènements politiques dans la région. Les actions du PASPort s'inscrivent donc dans la vision de la direction générale. La désignation d'un point focal pour assurer la liaison entre les deux structures est la preuve de la parfaite collaboration.

Le Parcours d'Acquisition des Compétences permet d'accroitre le professionnalisme des agents du port. Le contrat de gestion déléguée de PoABI avec l'état béninois stipule qu'à termes, le Bénin doit disposer des cadres compétents pour prendre le relais de la gestion du Port après le départ de PoABI. Il y a donc lieu de s'assurer que le programme s'inscrit dans la dynamique de transfert de compétences. Notre évaluation n'a pas eu pour mission d'apprécier le niveau de transfert de compétences et d'acquisition des connaissances par des employés béninois du port. Auquel cas, on aurait analysé le niveau d'expertise sur les trois paliers fonctionnels (la direction générale, les cadres et agents de maitrise au poste technique intermédiaire; puis les agents opérationnels). Cette question devrait être posée à la Direction générale afin d'inscrire le choix des bénéficiaires des formations dans la logique de la politique de compétences exploitables à long terme.

Ce qui a changé grâce au PASPORT

- Le service est désormais capable d'utiliser le référentiel ISO 19011
- Le service est désormais capable d'utiliser le référentiel COSO.
- L'utilisation systématique de la cartographie des risques selon la méthode COSO et selon le décret n°2018 - 397 du 29 Août 2018 portant cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat en République du Bénin (CRAIE), est aujourd'hui un KPI du PAC.
- Désormais, chaque année, le conseil d'administration valide le plan d'audit annuel, basé sur l'analyse des risques selon la méthode COSO et le décret CRAIE. Par ailleurs, les rapports remis décrivent en détail la méthode et les résultats. Le Chef de service participe à tous les audits internes et par conséquent la version 1 du rapport d'audit interne est déjà validée à ce niveau. Ce rapport est ensuite validé par le Directeur de l'Audit Interne et du Contrôle Financier (DAICF) qui fait des observations. Les audités par ailleurs font aussi leurs remarques pour une dernière validation. Le rapport est envoyé ensuite aux audités, au DG puis au CA.

5.3.1.3 Pertinence, cohérence et efficacité des actions du PASPort dans l'espace extra portuaire

Il s'agit principalement de l'appui à l'élaboration des règlementations dans le transport routier, des directions de l'environnement, et des actions au profit de l'Agence Nationale des Transports Terrestres (ANATT) notamment la digitalisation de la gestion du fret des routier des marchandises (répartition et tarification). La mobilité urbaine et la fluidité du corridor logistique auraient pu être aussi soutenue au regard de leur lien avec la performance portuaire. Il faut rappeler que l'urbanisation et la difficulté de traverser l'agglomération de Cotonou, fait de la mobilité urbaine, un goulot d'étranglement pour la fluidité du premier et du dernier kilomètre du corridor logistique. La rencontre avec la Direction de l'ANATT en présence de son directeur Général et de son équipe a permis d'évaluer la portée de l'assistance du PASPort pour leurs différents projets. Au-delà des intentions affichées par le gouvernement à travers l'AOF de cette agence, l'opérationnalisation de la vision nécessitait la disponibilité et le pragmatisme d'un partenaire qui comprend l'enjeu du secteur des transports terrestres. C'est ce que l'unité de gestion de PASPort a été pour l'ANATT. Il faut rappeler que la performance du port de Cotonou dépend en grande partie de plusieurs paramètres extra portuaires dont notamment la fluidité des corridors, la qualité des moyens de transports, le professionnalisme des services de transit et l'existence d'un cadre légal et règlementaire.

Ce qui a changé grâce au PASPORT

- **Nouveau Décret réglementant le transport routier au Bénin**

Le sous-secteur du transport routier est jusqu'ici réglementé par un décret datant de 1979 qui ne répond plus à la problématique actuelle liée au sous-secteur au Bénin, et qui n'est pas en cohérence avec les nouvelles normes sous-régionales de même que les différentes conventions internationales auxquelles le Bénin a souscrit. In fine, il a été élaboré : (i) un nouveau décret de 65 articles qui établit un bon dosage entre les évolutions dans le sous-secteur aux niveaux national et international et les aspirations et besoins des bénéficiaires finaux et (ii) 12 arrêtés d'application.

- **Loi sur le transport routier**

Le sous-secteur du transport routier au Bénin ne dispose pas d'une loi. Il est régi par un arrêté datant de 1956. Un nouveau projet de loi a été rédigé et validé par les acteurs concernés et prend en compte des enjeux liés : i) à l'Etat fixe l'âge des véhicules usagers importés et la durée d'exploitation des véhicules de transport routier, ii) au financement du transport routier notamment les aspects liés à la construction/entretien des infrastructures routières, iii) aux conditions d'accès à la profession de transporteurs et d'exercice des activités de transport routier. Cette option de recourir exclusivement à de l'expertise nationale a permis à l'administration publique de mieux appréhender l'univers des lois sur le transport routier d'autres pays, d'affiner et de développer des compétences par rapport au mode de rédaction d'une loi de cette nature et de s'approprier d'ores et déjà le contenu de ladite loi.

Les appuis à l'amélioration du système de transport ont permis de concevoir un **Certificat de Conducteur Professionnel (CCP)** et un système digital de répartition et de tarification du fret des marchandises débarquées ou en partance pour le port de Cotonou. La mise en place du nouveau système électronique de gestion du fret routier des marchandises (SYGFR), inédit en Afrique subsaharienne et dont le processus est en cours, constitue une réalisation majeure de PASPort et une contribution notable à la meilleure satisfaction des clients du Port de Cotonou.

Le SYGFR est un système d'information dédié à la maîtrise, à la gestion électronique et à la sécurisation du fret terrestre en République du Bénin. Il s'agit d'une plateforme digitale intégrée permettant, dans le respect des prescriptions des conventions internationales et bilatérales en matière de transit et transport (T.I.E et T.R.I.E), aux utilisateurs pendant/avant/après la connexion, d'assurer la déclaration électronique du fret, de veiller à la répartition systématique du fret, de générer les documents de transport en vigueur (Lettre de voiture internationale, Sauf Conduit International, vignette…), de veiller au respect des quotas règlementaires, d'accéder à des informations connexes et liées tels que les fiches statistiques, la consultations l'impression et l'exportation de fichiers, l'accès en web service à des bases de données… Le dispositif devra s'arrimer au Guichet Unique du Commerce Extérieur (GUCE) en vue d'assurer la prise en charge électronique des marchandises déclarées dans le SYDONIA WORLD en régime douanier (S) de transit, en régime douanier (C) en consommation et puis les régimes douanier (E) les exportations ; aux recettes des douanes couvertes par le GUCE. »

Le leadership et le management participatif d'Enabel à travers l'unité de gestion du PASPort, ont été reconnus et salués par les acteurs rencontrés. L'ANATT devrait continuer à bénéficier d'un soutien particulier de la part du PASPort car de nombreux éléments préalables ou fondamentaux nécessaires à une bonne offre de transport terrestre restent à mettre en place.

5.3.1.4 Pertinence, cohérence et efficacité des actions du PASPort sur la politique environnementale

Ce qui a changé grâce au PASPort, c'est aussi la montée en puissance de la problématique environnementale au PAC. Elle est maintenant considérée (et à juste titre) comme faisant pleinement partie des préoccupations de développement portuaire au Bénin. Sur le plan environnemental, PASPort a répondu à toutes les requêtes du PAC/POABI relatives au domaine de l'environnement. Toutefois, le projet PASPort a de plus saisi plusieurs opportunités qui ont été proposées au PAC et qu'il a validé, et/ou proposé à celui-ci de s'engager sur certaines actions non prévues par le PAC.

L'ensemble de ces réalisations se présente comme suit :

- Etude sur la cartographie de la pollution au port (requête)
- Etude sur la pollution dans le bassin et sur la plateforme y compris la collecte des échantillons de sols, de sédiments (requête)
- Etude sur des problématiques de pollution et de gestion des déchets portuaires (opportunité)
- Mise en place de la certification ECOPORT (requête)
- Divers appuis aux structures externes telles que la Centre de Quarantaine Végétale et de Fumigation (DPV CQVF), et la brigade forestière du ministère de l'agriculture.

L'obtention de la certification ECOPORT par le port, est un label accordé aux ports qui ont mis en place des mesures pour améliorer leur gestion environnementale. Déjà Certifié ISO 14001, le Port Autonome de

Cotonou dispose désormais d'un certificat ECOPORT valable jusqu'en septembre 2025 qui confirme son engagement en matière de politique environnementale. Cette certification fait du PAC l'un des premiers en Afrique de l'ouest. C'est aussi l'illustration de la bonne coopération entre Enabel, PAC et POABI. Cet effort s'inscrit dans une tendance mondiale plus large en faveur de la durabilité et de la responsabilité sociale des entreprises. Elle est bénéfique pour le PAC à divers égards : 1) Réputation et relations publiques ; Réduction des coûts ; 2) Sensibilisation et réduction des impacts environnementaux ; 3) Respect de la réglementation ; 4) Établir des relations positives avec les communautés locales, les gouvernements et les autres parties intéressées

- Etude et mise en place d'un réseau de capteurs pour suivre et mesurer en permanence la qualité de l'air (opportunité)

La mise en place d'un système permanent de mesure de la qualité de l'air comprenant un réseau de 17 capteurs et de 7 jauges répartis à l'intérieur et à l'extérieur de l'enceinte portuaire, qui permettra au PAC de disposer en permanence de toutes les données nécessaires à la connaissance du niveau de pollution de l'air et de décider de la mise en place d'actions pour réduire les impacts de son activité sur l'environnement

- Mise en place de la Plateforme Portuaire de Surveillance Environnementale (PPSE)

  Il s'agit d'un instrument, unique en Afrique, de surveillance environnementale pour le suivi des 4 espèces invasives (rongeurs, insectes ravageurs des cultures et vecteurs de maladie, zooplancton) introduites par les navires. Toutefois, il est à noter qu'autant l'utilité opérationnelle de la PPSE n'est plus à discuter, autant sa tutelle juridique et le modèle économique pour le porter dans le futur, n'est pas encore clair. Les résultats probants sur les préoccupations de sécurité environnementale laissent entrevoir la possibilité d'élargir ses champs d'actions avec le DHQSE.

Outre ces réalisations ci-dessus, **plusieurs processus d'élaboration des lois-cadres sur l'environnement ont été financés par PASPort.**

- **Loi sur l'environnement**

Leur proximité des agglomérations, qui sont les plus sensibles aux perturbations induites par l'activité portuaire (qualité de l'air, amélioration des eaux côtières, bruits, embouteillages provoqués par la mobilité inhérente à l'activité portuaire...) et le besoin d'assurer la croissance de l'activité et de la surface portuaires dans des zones à forte densité urbaine, ont conduit tous les grands ports à améliorer leur performance environnementale et à s'attaquer aux problèmes environnementaux découlant de leur activité. Le Port de Cotonou doit s'intégrer dans cette nouvelle dynamique internationale.

Le soubassement le plus important au niveau national pour assurer une assise légale à toutes actions ou initiatives dans ce sens, est la loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin. La 1ère version est élaborée et votée depuis février 1999 et ne répondait plus au nouveau contexte caractérisé par les changements climatiques et la décentralisation de même les enjeux à caractère institutionnel en matière de gestion de l'environnement. Au terme du processus, un projet de nouvelle Loi sur l'environnement est rédigé entièrement avec l'expertise interne à l'administration nationale, de même que 8 décrets d'application (gestion des déchets solides, normes de qualité des eaux résiduaires, règlementation du bruit, pollution de l'air, nomenclature des installations classées, gestion des huiles usagées, protection et gestion des sols, gestion des déchets dangereux). Bien que contenu dans le PAG II, cette loi n'est pas encore votée par la représentation nationale, ni promulguée par le Président de la République.

- **Cartographie de la vulnérabilité de la côte et des milieux lacustres aux pollutions accidentelles par hydrocarbures, et des sites les plus sensibles**

Par ses activités et sa position géographique, la zone côtière du Bénin n'est pas à l'abri des risques de pollutions marines accidentelles par hydrocarbures. Afin de faire face à de tels incidents, le Bénin se dote d'outils d'aide à la décision pour protéger ses richesses côtières et limiter l'impact de ces pollutions. Un élément indispensable du Plan National d'Intervention d'Urgence (PNIU) est la cartographie de la vulnérabilité de la côte et des milieux lacustres aux pollutions accidentelles par hydrocarbures, et des sites les plus sensibles. L'atlas de vulnérabilité a été développé selon les recommandations du guide sur la « Cartographie de sensibilité pour la lutte contre les déversements d'hydrocarbures » prenant en compte : i)

la sensibilité générale des côtes et berges aux pollutions accidentelles par hydrocarbures, ii) les ressources biologiques vulnérables, iii) les activités socio-économiques et usages vulnérables, iv) les ressources opérationnelles et logistiques, v) les sources potentielles de pollution accidentelle par hydrocarbures. Les cartes stratégiques de vulnérabilité sont élaborées. Les cartes tactiques de vulnérabilité et Cartes « Opérations et logistique » sont élaborées.

Il n'a pas été possible dans le cadre de cette mission d'apprécier si les équipes du département HQSE du port étaient dotées d'un savoir-faire et des clés pour assurer la veille technique de préservation du certificat ECOPORT. Toutefois, dans beaucoup de pays, la question du transfert des compétences par les formateurs (supports pédagogiques, octroi de certificat, appui à la vulgarisation des bonnes pratiques et des règlementations) fait défaut. Cela contraint les structures à recourir constamment aux compétences d'entités étrangères. Il faut éviter de créer un excès de dépendance.

5.3.2 Evaluation selon les questions d'évaluation spécifiques

5.3.2.1 Stratégies et approches (Q5.1a-Q.5.3a)

Les stratégies et approches étaient-elles pertinentes, cohérente et efficaces pour atteindre les résultats ?

Les stratégies et approches des interventions d'Enabel axées sur la collaboration, la co-construction et le suivi régulier sont pertinentes et ambitieuses par rapport aux besoins, défis de développement et aux priorités du secteur portuaire béninois notamment le climat des affaires et l'amélioration des performances portuaires.

Vis-à-vis du Gouvernement Béninois et du Port, le ciblage du Port de Cotonou est pertinent depuis la formulation du projet puisque le port joue un rôle essentiel dans l'économie béninoise (contribue à 40-45% aux recettes fiscales du pays et à près de 80% des recettes douanières) et est confronté à deux défis majeurs que sont celui de sa compétitivité par rapport aux ports voisins et celui de sa gouvernance qui influe négativement sur ses performances. Sur cette base, le développement du secteur portuaire constitue une des priorités du gouvernement traduite par la concession de sa gestion à POABI à qui il est demandé nombre de réformes.

Le projet PASPort est en conformité avec le Plan national de développement 2018-2025 du Bénin et le Programme d'action du gouvernement (PAG) pour la période 2021-2026. Il l'était également avec la version précédente du PAG (qui prévalait au moment de la formulation du projet). Le Bénin dispose également d'une politique sous-sectorielle pour le secteur du transport maritime et portuaire, définie dans le document d'actualisation de la stratégie sectorielle du Transport (2013) pour la période 2014-2018. Le soutien renforcé aux secteurs institutionnels (renforcement des capacités des différentes directions et services étatiques para portuaires), de sécurité/sureté (amélioration du niveau de sécurité/sûreté des eaux territoriales et de l'espace portuaire) et environnemental (renforcement de la mise aux normes internationales du Port de Cotonou, amélioration du cadre législatif et règlementaire) permet de garantir une meilleure durabilité aux réformes engagées.

Vis-à-vis de la Politique environnementale, sans le contrat de délégation de PoABI, la problématique environnementale constitue également l'une des préoccupations du gouvernement béninois et donc du PAC aux côtés de l'élaboration du schéma directeur et l'appui aux fonctions de base du Port (pilotage et le remorquage des navires par exemple) que le Projet a du reste accompagné à environ 80%. En effet, ce contrat comprend la mise en place et la mise en œuvre du processus pour la certification ECOPORT du Port de Cotonou, dont l'obtention a été soutenue par le Projet. Il s'agit aussi de (i) la problématique de la pollution du bassin portuaire lors des opérations et des travaux portuaires en cours et à venir, (ii) l'élaboration d'une cartographie de la pollution de la plateforme portuaire, (iii) la construction et la mise à disposition d'un laboratoire pour la plateforme portuaire de surveillance environnementale etc.

L'approche collaborative et de co-construction des actions étaient pertinentes pour atteindre les résultats. Les indicateurs de performance confirment le bon diagnostic opéré. L'une des évidences de la pertinence des stratégies est le choix des axes d'intervention. L'élaboration et l'actualisation des lois et textes pour améliorer les cadres stratégique, institutionnel, législatif et réglementaire ; des actions en faveur de la sécurité et la sureté maritime et portuaire ; puis l'appui logistique et en matériels des structures a contribué largement à l'efficacité opérationnelle des structures.

Enfin, signalons que l'excellence opérationnelle est l'axe qui a absorbé 74% du budget dépensé. En effet, il fallait dans un premier temps combler progressivement le retard infrastructurel et technique du port autonome de Cotonou tout en maintenant la cadence des activités, puis améliorer la qualité des prestations de la capitainerie du port, la digitalisation des services et la compétence des agents supports. La qualité des installations et de l'accueil réservés aux navires sont des facteurs déterminants dans la décision des armateurs quant au choix d'un port. Ainsi, la pertinence de la stratégie adoptée est indéniable. La liste des actions entreprises dans ce domaine reflète une vision bien conçue résultant d'une collaboration triangulaire entre PoABI, le Port Autonome de Cotonou (PAC) et Enabel.

5.3.2.2 Facteurs de réussite de l'appui (Q5.1b)

Quels ont été les facteurs de réussite des actions mises en place pour l'appui aux entreprises qui ont favorisé l'atteinte de résultats de qualité ?

Les facteurs de réussite mis en place sont de plusieurs ordres.

D'abord la pertinence des actions. Les interventions d'Enabel sont pertinentes par rapport aux besoins, défis de développement et priorités du secteur portuaire. Pour s'en persuader, il faut se référer au contexte et surtout aux différentes interactions institutionnelles, sectorielles et opérationnelles qui concourent à la compétitivité d'un port. Comment développer un port si l'univers maritime et sa règlementation sont délaissés? Comment s'assurer de la performance portuaire si les compétences du personnel ne sont pas garanties et que la logistique terrienne ne bénéficie pas d'une attention particulière ? La pertinence des actions d'Enabel se lit donc à travers son alignement sur le Programme d'Actions du Gouvernement, le plan directeur du Port et sur son modèle d'actions basée sur la satisfaction des besoins exprimés par les acteurs qui opérationnalisent la politique du gouvernement.

Le deuxième facteur de réussite est l'organisation interne de l'unité de gestion de PASPort qui est très simple, légère et flexible avec une hiérarchisation qui facilite la segmentation des interventions et leur gestion en mode projets. Le personnel d'Enabel a su respecter l'autonomie et les structurations des parties prenantes. L'accompagnement singulier adapté au profil des structures et des besoins exprimés. Il faut également souligner la prise en compte des préoccupations et des avis des responsables des différentes structures et de l'expertise des différents collaborateurs. A ce titre, l'élaboration de la loi sur le transport routier, les textes d'application du code maritime, le plan national de sauvetage et recherche en mer ont été réalisés en partie grâce aux compétences internes des structures concernées; l'expertise et l'expérience du préfet maritime et des forces de la marine navale ont permis de définir la meilleure implantation du sémaphore de Sèmè (EMMN BNS); Appui matériel et logistique (ANCAEM).

L'efficacité des stratégies d'Enabel peut s'apprécier à plusieurs niveaux :

Efficacité organisationnelle et managériale : En termes de réactivité de l'unité de gestion du PASPort face aux sollicitations des structures dans la mise en place du processus d'accompagnement jusqu'à la réalisation des actions. Sur cet aspect, le management de la coordination du PASPort a été plébiscité. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu des couacs dans la collaboration mais la volonté d'aller de l'avant, ensemble, vite et bien s'est ressentie. L'accessibilité du coordonnateur du PASPort, le pragmatisme et le réalisme de son équipe dans la gestion des dossiers ont été remarquables.

Efficacité opérationnelle des actions : Elle se mesure via les indicateurs de performance sur l'atteinte des objectifs fixés. Sur ce point, le bilan est également satisfaisant dans son ensemble avec la matrice du suivi évaluation réalisée par l'unité de gestion du PASPort. Pour autant, il faut noter quelques insatisfactions qu'il faudra améliorer. Il s'agit par exemple de la mobilisation de l'expertise via les divers ACC/ASC avec les 5 SPF Belges partenaires potentiels du projet. Les avis mitigés sur l'expertise et les difficultés de communication de certains consultants belges aux profils polyvalents qui ont été mobilisés sur plusieurs thématiques. Il est important de veiller à la qualité des experts et leur compétence linguistique. Cela y va de l'image et de la réputation de la Belgique comme pays et comme donateur. L'infructuosité de certains marchés publics interpellent également sur le mode de sélection des prestataires ou la qualité des TdR soumis. Tout ceci constitue des leçons apprises décrites dans ce rapport final. La qualité des prestations intellectuelles et le délai dans leur fourniture à parfois posé problème aussi, et l'équipe PASPort a dû dans certains cas, palier

ces défaillances, mais dans l'ensemble ces inputs ont été bien gérés. Enfin, la délégation d'activités via les conventions de subside a un succès mitigé aussi du fait des retards pris par les équipes des institutions bénéficiaires de ces subsides dans l'engagement des fonds, ce qui a induit la nécessité de demander plusieurs fois des avenants en termes de délai d'exécution pour aboutir aux résultats attendus ainsi que des révisions à la baisse des budgets d'origine de ces conventions de subsides. Il faut noter également la difficulté des entités subsidiées à gérer les appels d'offre des marchés publics.

Etant donné que l'équipe PASPort est maintenue pour la poursuite et la mise en œuvre de la suite du projet via le nouveau programme bilatéral 2023-2028 PASPort II) et le projet PROPort, ces constats pourront donc être corrigés. Somme toutes, les stratégies d'actions ont été efficaces.

5.3.2.3 Adéquation entre valeurs affichées et mode de gouvernance (Q5.1c)

Quelle adéquation entre les valeurs affichées en externe et le mode de gouvernance effectif induit par les interventions d'Enabel, en interne ?

Les valeurs affichées en externe par les structures intègrent facilement les interventions d'Enabel à travers la mise en place des points focaux ou la flexibilité de gouvernance qui favorise des rencontres et des échanges lors de l'expression de leurs besoins. Il y a donc une adéquation entre le mode de gouvernance effectif et les valeurs affichées. La désignation des points focaux ou l'interaction avec Enabel n'a pas empêché le bon fonctionnement des structures. Bien au contraire, le rapprochement a impacté positivement la dynamique de modernisation sans affaiblir l'autorité des hiérarchies administratives établies et la continuité des tâches quotidiennes habituelles.

A la capitainerie du Port de Cotonou, l'accompagnement systématique des formateurs belges dans l'accueil des navires de 300 mètres n'a pas remis en cause le fonctionnement de la direction des opérations. Bien au contraire, le Port a intégré cette nouvelle assistance dans ses habitudes opérationnelles. Les interventions d'Enabel ont un effet positif sur la gouvernance globale ou sur la délégation des charges. De même, le renforcement des compétences du personnel dans plusieurs structures a permis à chaque bénéficiaire de mieux comprendre les besoins de transformation des structures et la pertinence des réformes engagées par le gouvernement.

5.3.2.4 Pertinence (Q5.2a)

Les réalisations étaient-elles pertinentes pour répondre aux besoins relevés et manifestés ?

Les réalisations sont pertinentes pour répondre aux besoins relevés et manifestés. Toutefois, à certains niveaux, certaines réalisations ont révélé la limite des besoins exprimés par des structures. Cela n'est pas imputable à Enabel mais à l'imprécision des besoins exprimés ou au manque d'anticipation ou d'ambition des entités. A titre d'exemple, la demande de formation des mécaniciens de l'Etat Major de la Marine Navale devrait intégrer le besoin d'acquisition des caisses à outils manquant dans le garage et qui sont propres à la typologie des engins sur lesquels les compétences mécaniques ont été acquises. Sous un autre angle, l'amélioration des conditions d'accueil des navires par la capitainerie devrait passer également par la demande d'achat d'engins de lamanage et la formation des patrons de vedette.

5.3.2.5 Les actions d'appui entreprises ont-elles permis d'atteindre des résultats ou pas ? Et comment ? (Q5.2b)

Les actions d'appui entreprises ont-elles permis d'atteindre des résultats ou pas ? Et comment ?

Toutes les actions menées ou initiatives soutenues par le PASPort avaient pour colonne vertébrale, les 3 objectifs spécifiques du PASPort. L'annexe 1 sur la présentation des KPI en donne les détails sur les résultats obtenus. Loin de décréter une autosatisfaction sans faille, il faut reconnaitre que les actions entreprises ont permis d'atteindre les résultats. La méthode adoptée débute par l'approche collaborative depuis l'expression du besoin jusqu'à la réalisation des actions.

5.3.2.6 Politique environnementale (Q5.3b)

Les actions d'appui entreprises pour la politique environnementale ont-elles permis d'atteindre des résultats ou pas ? Et comment ?

L'idée de faire du Port Autonome de Cotonou une référence sur la question environnementale s'est matérialisée par des initiatives parfois innovantes. La coordination PASPort a opté pour une approche triangulaire : les actions au profit du PAC et réalisée à sa demande ; les actions concernant directement la pollution portuaire engendrée par les principaux acteurs ; et les actions de soutien aux services de l'Etat. Cette approche a permis d'avoir une vision globale de la problématique, surtout qu'elle a été couplée par ailleurs avec l'approche sur les textes de lois concernant l'environnement. L'amélioration du cadre législatif et réglementaire avec l'élaboration et l'actualisation des lois et décrets sur l'environnement au ministère du Cadre de vie est un signal important. La quête des certifications ISO 9001 ; 14001 ; 26001 ; 45001. L'obtention de la certification ECOPORT ; la création de la Plateforme portuaire de sécurité environnementale (PPSE) et son opérationnalisation de la PPSE sont des actions pratiques qui ont permis d'atteindre de résultats probants. L'une des questions intermédiaires est de savoir s'il y a une coordination . Il semble toutefois qu'il y ait aucune coordination des actions environnementales envisagée entre les différents acteurs de la chaine logistique financées par PASPort. Chaque structure gère son ambition environnementale. On peut toutefois penser que les résultats obtenus à la suite des initiatives d'une entité peuvent influencer les actions des autres entités.

5.3.3 L'intégration du Genre

5.3.3.1 Aperçu Général

Pour accorder une note au projet, nous allons utiliser le MARQUEUR G, outil développé par le CAD de l'OCDE. C'est un indicateur de politique utilisé pour suivre l'affectation des ressources des bailleurs de fonds visant à promouvoir l'égalité de genre.

Les trois (3) valeurs du MARQUEUR G sont les suivants :

- **G-0: l'égalité de genre n'est pas ciblée**
- **G-1: l'égalité de genre est un objectif significatif**
- **G-2: l'égalité de genre est l'objectif principal**

Pour le projet PASPort, c'est le score G-0 qui est attribué car il ne vise pas l'égalité de Genre.

Au Port Autonome de Cotonou (PAC), seuls 18% de l'effectif est féminin et occupe pour la plupart des postes de personnel administratif. Ces femmes sont généralement confrontées à des défis qui entachent l'expression de leur empowerment. L'écart entre celles-ci et les hommes est grand et ne favorise pas véritablement l'égalité de genre.

Le PASPort a choisi d'accompagner les Associations des femmes travaillant au Port de Cotonou afin d'amorcer le changement de la tendance (travailler à recruter du personnel féminin qualifié possédant des compétences techniques spécifiques) dans l'occupation des fonctions techniques et des fonctions de prise de décisions.

Il a par ailleurs accompagné l'Amicale des Femmes du Port Autonome de Cotonou (AFPAC) dans la conception et la réalisation d'une campagne de présentation des métiers portuaires dans 10 collèges et lycées à Cotonou. Ce qui a permis de toucher un ensemble de 875 jeunes dont 688 filles. A cet effet, une brochure présentant l'ensemble des métiers portuaires et du secteur a été actualisée et imprimée.

En Août 2022, le PASPort a organisé, en étroite collaboration avec le projet EQUITE (Ensemble pour une Qualité des soins Inclusive et Transparente, orientée vers l'Égalité genre), une formation sur la thématique « Genre et santé » pour renforcer les femmes exerçant dans les domaines portuaire et para-portuaire sur : Genre, Santé et droits des femmes. Le PASPort a aussi accompagné le réseau WIMA BENIN (Women In Maritime in Africa in Benin).

Ces différentes activités, ont élargi les horizons des jeunes filles en leur offrant de nouvelles perspectives professionnelles dans des domaines d'emploi traditionnellement dominés par les hommes. En effet, ces creusets d'échanges ont permis aux jeunes filles d'avoir une meilleure connaissance des métiers portuaires et des opportunités qu'ils offrent. Ce qui a montré qu'elles ont le potentiel et les compétences nécessaires pour réussir dans ces domaines, d'où le renforcement de leur capital confiance en soi.

Ces jeunes filles ont été encouragées à poursuivre leurs études et à nourrir des ambitions professionnelles et envisager des carrières 'dans des secteurs où elles sont sous-représentées' sans se sentir limitées par des stéréotypes de genre.

En contribuant à ces activités, le PASPort s'est inscrit dans la dynamique de promouvoir la réduction des inégalités du genre dans le secteur portuaire et inciter la discrimination positive afin de permettre aux femmes et aux jeunes d'avoir une meilleure visibilité et présence dans le secteur portuaire. Il est important qu'au sein de cette vaste industrie du transport portuaire, le changement de comportement à l'endroit des femmes s'opère et se consolide, non seulement en leur accordant des places de choix, mais aussi pour le respect de leurs droits humains. Il est indispensable qu'un service dédié aux questions d'égalité genre soit mis en place.

5.3.3.2 Opérationnalisation de la stratégie Genre We4Her d'Enabel? (Q11)

Comment l'intégration du genre et la stratégie Genre We4Her d'Enabel ont été opérationnalisées par le PASPORT ?

5.3.3.2.1 La stratégie et les outils de mise en œuvre du PASPORT, comprennent-ils des indicateurs et/ou approches, mesures sensibles au genre ?

Le PASPort a tenu compte de certaines considérations liées genre en initiant des actions de formation, de sensibilisation, d'accompagnement en direction des femmes portuaires et assimilées, des association et réseaux de femmes, des jeunes filles etc. Ce qui a conduit à une prise de conscience de l'équipe dirigeante sur la nécessité de prendre des mesures en faveur de la promotion des métiers et de la prise en compte des questions liées au genre. Cela implique le fait que les femmes ont la capacité d'exercer des métiers réservés aux hommes. Ce qui témoigne de l'amorce d'une dynamique genre qui doit s'améliorer.

En effet, le programme n'a pas placé l'égalité des genres au cœur de ses stratégies. Ce qui signifie que les intérêts des femmes et des hommes, dans le but d'établir un équilibre de genre n'ont été ni identifiés, ni pris en compte au cours de la planification. Aucune stratégie spécifique liée au genre n'a été mise en place, et les outils de mise en œuvre, les approches et les indicateurs ne sont pas systématiquement genres sensibles.

5.3.3.2.2 Comment le genre a-t-il été pris en compte pour promouvoir à l'amélioration du climat des affaires ?

Il faut noter que le Ministère du Cadre de Vie a institué, dans ses objectifs, l'intégration de l'approche genre dans tous les domaines d'activités. Ce qui a suscité une prise de conscience au niveau de la Direction du port sur le besoin d'intégrer l'approche genre dans la planification des interventions portuaires.

Ainsi, avec la stratégie genre du Port qui vient d'être conçue, la perspective genre est désormais envisageable. Mais en attendant cela, le climat des affaires n'a pas encore véritablement été impacté par une vision genre.

5.3.3.2.3 Comment la dimension du genre a-t-elle été intégrée afin de favoriser le renforcement de la performance des acteurs para portuaires ?

A l'instar de deux autres piliers du Programme, les membres de l'équipe projet du PASPort ont vu leurs compétences renforcées en matière de genre, droits humains et inclusion, par l'Experte Genre mobilisée par Enabel-Bruxelles dans le but de permettre à chaque programme de définir une stratégie de prise en compte de la problématique Genre au niveau des résultats.

Le PASPort a ainsi choisi de concentrer ses efforts sur le Port Autonome de Cotonou à travers l'accompagnement de l'Amicale des Femmes du Port Autonome de Cotonou (AFPAC). De commun accord avec l'autorité portuaire et l'AFPAC, un plan d'actions a été élaboré. Il s'agit entre autres de la promotion des métiers portuaires et maritimes dits « masculins » dans les lycées et collèges de Cotonou auprès des jeunes filles : cette campagne s'est déroulée pendant 3 années consécutives dans 8 collèges et lycées techniques de Cotonou, dont 3 collèges d'enseignement général (CEG), 3 collèges privés et 2 lycées techniques professionnels. Il s'est principalement agi de cibler des élèves filles et un échantillon d'élèves garçons des classes de Terminale appelés à faire un choix de filière universitaire avant de passer l'examen

du baccalauréat. Ces séances comprenaient la présentation desdits métiers, le témoignage des femmes de l'AFPAC embrassant quelques-uns de ces métiers, et la distribution de dépliants sur ces métiers.

Malgré la difficulté à remarquer une attention spécifique portée aux besoins et aux intérêts des acteurs para-portuaires en vue d'établir un équilibre entre les genres, il est observé que la diversité des actions, bien qu'elles ne soient pas coordonnées, aboutit de facto à une égalité entre les genres.

5.3.3.2.4 L'amélioration du climat des affaires a-t-elle permis d'améliorer l'accessibilité des femmes aux opportunités d'affaire ? Dans l'affirmative, comment les femmes accèdent aux opportunités et profitent de ces opportunités induites par l'amélioration du climat des affaires ?

Il est difficile d'affirmer que l'amélioration du climat des affaires a permis d'améliorer l'accessibilité des femmes aux opportunités d'affaire. Néanmoins, on peut affirmer que les résultats obtenus notamment avec la rédaction ou l'actualisation des règles et lois pour renforcer le cadre institutionnel, réglementaire, législatif ont consolidé les bases d'un système intégrant les questions d'égalité genre.

5.3.3.2.5 En quoi le renforcement de la performance des acteurs para portuaires, s'est montré avantageuse à la compétitivité des femmes entrepreneuses ?

Le peu d'actions spécifiquement genre réalisées dans le cadre du projet PASPort en direction des acteurs para portuaires n'a pas permis d'en apprécier la corrélation avec la compétitive des femmes entrepreneuses en général ou encore celles qui opèrent dans le milieu portuaire. Les données empiriques n'ont pas une sensibilité genre au sein des structures portuaires et para portuaires laquelle aurait pu impacter le rapport de l'administration portuaire ou des acteurs para portuaires avec les femmes entrepreneuses.

Les données collectées dans le cadre de l'évaluation montrent en définitive que le PASPort n'a pas focalisé au cours de la phase échue véritablement l'égalité de genre comme axe d'intervention. Cependant, il y a fait des incursions qui demeurent certes innovantes, pertinentes mais insuffisantes pour induire des résultats significatifs et déterminants. C'est en cela, il convient dans la formulation d'une prochaine phase de prendre l'égalité de genre comme un axe et une matrice structurants à partir desquels des changements qualitatifs et compétitifs peuvent être opérés dans le secteur portuaires. Dans cette veine, il sied d'identifier les leviers sur lesquels s'appuyer pour formuler une intervention stratégique genre qui tienne compte du contexte portuaire et de ses complexités. Déjà pour le moins, l'analyse de la situation et des résultats des tentatives effectuées au cours du PASPort a révélé que l'établissement de l'équilibre de genre dans ce secteur nécessite plus de mesures institutionnelles, normatives et administratives de discrimination positive ancrée dans les dispositifs de gouvernance et rendues structurelles et contraignantes que d'actions classiques d'informations, sensibilisations et formations

5.4 Conclusions - PASPort

1	100% des engagements du PASPort pour l'actualisation et l'élaboration de textes et documents des cadres juridiques et règlementaires ont été respectés. Cependant, cet effort des directions et agences, financé par Enabel, n'impacte pour l'instant que partiellement le secteur portuaire. À ce jour, les nouveaux textes n'ont pas encore été légiférés par les députés ni adoptés par le gouvernement, ce qui est nécessaire pour leur mise en application. En conséquence, les indicateurs « Niveau d'appropriation des textes par les parties prenantes » et « Impact direct des actions » ne sont pas encore mesurables.
2	Il ressort des entretiens, des regrets exprimés par des acteurs pour n'avoir pas su formuler leur requête avec ambition et prospective. Les appels d'offre infructueux ou les insatisfactions après des formations ou des acquisitions sont parfois dus à la qualité de la demande. Puisque ces acteurs qui expriment le besoin n'ont pas été formés comme le sont les PRMP, il est normal d'observer ses lacunes. L'idée est de leur donner les éléments basiques pour mieux exprimer et présenter des requêtes sans être des experts en passation des marchés. Ou de les faire assister en interne ou par compétence externe. Ceci éviterait à l'unité de gestion du PASPort de colmater les brèches. S'agissant de l'approche genre dans le domaine portuaire, il s'agira de poursuivre les actions concrètes en faveur des femmes et des jeunes. La question de l'environnement est relative au

	besoin d'harmoniser des politiques environnementales des différentes structures pour dégager un guide intégré.
3	L'amélioration des compétences des personnels opérants jouent un rôle dans les performances. Le programme doit donc repérer les actions urgentes pour la sécurité des personnes mais aussi sur le niveau de performance espérée. Il ne peut être envisagé d'avoir des pilotes et des capitaines des services de pilotage et de remorquage compétents et des patrons de vedettes qui mettent leur vie en danger pour faute de qualification. Il en est de même des mécaniciens et surtout des officiers portuaires dont les compétences doivent s'aligner sur l'exigence professionnelles des autres. L'acquisition des engins de lamanage rentrent dans cette exigence de performance. A la DAPMFL, l'absence d'expertises locales dans certains domaines du droit maritime doit être pallier.
4	Sur la question du transfert de compétences, Enabel doit se montrer exigeant car c'est l'une des preuves évidentes de la pérennité des actions et de l'impact réel du programme. Certaines formations ont eu lieu sans supports pédagogiques laissés par le formateur. Parfois aucun certificat n'est délivré pour attester du savoir-faire acquis ou de la connaissance apprise. Ceci limite la capacité des acteurs à partager cette formation avec leurs collègues ou collaborateurs ou même à assurer la vulgarisation des bonnes pratiques et des règlementations. Outre cet aspect, les parties prenantes ont fait remarquer leur doute sur le niveau d'expertise de certains formateurs ou experts belges sur certains thématiques et leur incompréhension sur le choix d'un même consultant belge sur plusieurs sujets relevant des domaines différents.
5	Certains rendez-vous des consultants n'ont pu avoir lieu car les points focaux étaient absents ou carrément affectés vers d'autres horizons. Ce turn over qui oblige le changement régulier d'interlocuteurs n'est pas de nature à garantir la capitalisation des acquis et donc la durabilité du renforcement des compétences.
6	Certaines structures semblent devoir leur salut à l'appui d'Enabel à travers le PASPort. Pourtant les missions de ces structures sont cruciales et stratégiques pour le pays dès lors que l'on considère les enjeux sécuritaires et économiques qui découlent des projets d'écotourisme du club Med (la côte ouest avec le Togo) et le nouveau terminal pétrolier opérationnel (la côte est avec le Nigeria). L'autorité maritime incarnée par la préfecture maritime doit se moderniser et être dotée davantage de moyens pour assurer avec les autres structures, la veille stratégique. Le financement des activités de la DAPMFL et de la marine marchande doit bénéficier d'une attention particulière. Cette recommandation ne minimise pas le niveau d'appui politique fourni. Il est vrai que les interactions ne se situent pas au niveau de l'équipe projet, mais sans doute ; le pouvoir politique suit de très près l'évolution du secteur portuaire au sens large, compte tenu des enjeux économiques pour le Bénin. Le fait que 3 des 4 réformes du secteur infrastructure et transport prévues au PAG 2021- 2026 concerne en réalité le secteur portuaire indique clairement l'attention portée par les autorités sur ce secteur.
7	La conception des différents volets et axes d'intervention du PASPort est pertinente sur la durée du projet Enabel. Mais on peut redouter à la fin des projets POABI et Enabel, une reprise institutionnelle insuffisante par les différents bénéficiaires bien que ces derniers aient été formés de manière satisfaisante. La pérennité des interventions va vraisemblablement se poser de manière plus aigüe à 1 an de la fin du projet. Il convient dès maintenant de réfléchir aux différentes options possibles. Il en a de même des structures comme PPSE.
8	La création d'un Data center secours au port de Cotonou.
9	La gestion de la relation ville-port avec l'implication de la ville comme partie prenante du Programme PASPort. Une action peut être menée sur la mobilité urbaine ou la facilitation de la traversée de la ville

10	Au niveau du PASPort, la prise en compte du genre n'est pas très bien définie, mais les actions initiées ont contribué à une meilleure visibilité des femmes du Port Autonome de Cotonou. Il est primordial qu'un service genre soit mise en place au niveau du Port Autonome de Cotonou, afin que les stratégies et démarches puissent y être conçues et consolidées pour un équilibre genre dans le milieu portuaire.

5.5 Recommandations - PASPort

Recommandations	Conclusions liées	Acteurs ciblés	Niveau	Priorité	Type
R1. Initier ou soutenir un programme de formation, d'informations et de sensibilisation au profit des pouvoirs publics de premier plan (députés, Cabinet ministériel, directeurs des structures...) sur les problématiques majeures telles que l'économie bleue, le code maritime, les lois sur l'environnement, le code des transports afin qu'ils comprennent les enjeux et l'urgence de légiférer les textes rédigés dans ce cadre grâce à l'appui de PASPort.	1	Enabel/PASPort et COPIL	3	CT/MT	O
R2. Renforcer la compétence des acteurs sur les techniques de rédaction de demandes d'appui (soit en assistance technique; appui-conseils ; ou formation en élaboration des TdR) et sur le « genre » et « l'environnement »	2	Enabel PASPORT	1	CT/MT	O
R3. Poursuivre le programme de renforcement des capacités des autres acteurs portuaires notamment la capitainerie (Patrons des vedettes, officiers portuaires, mécaniciens…) et de la DAPMFL et l'acquisition des engins de lamanage et des équipements (drones et autres)	3	Enabel PASPort	1	CT	O
R4. S'assurer du transfert réel des compétences par les experts mobilisés sur toutes les formations destinées aux personnels des structures, tout en garantissant le niveau de qualification, d'expertise et de compétences linguistiques de ces formateurs. Le transfert de compétence peut se faire via la transmission des supports pédagogiques après les formations.	4	Enabel Unité de gestion du PASPort Entités de subside	2	MT	O

Recommandations	Conclusions liées	Acteurs ciblés	Niveau	Priorité	Type
R5. En dépit des turn over systématiques dans les administrations publiques, il faut prendre des mesures pour assurer la durabilité des points focaux[24] dans leurs structures afin de garantir la continuité des apprentissages acquis grâce au PASPort.	5	Gouvernement Responsable Structures bénéficiaires	2	CT	S
R6. Harmoniser les orientations stratégiques du Gouvernement et celles d'Enabel en ce qui concerne les entités dont les actions sont tournées vers la mer (ANCAEM, Etat Major de la Marine navale et la DAPMFL) et vers le transport routier pour mieux affecter le budget vers ces secteurs	6	COPIL	4	MT	D
R7. A la lueur des investissements faits et du niveau de performance acquis, il faudra se prémunir de toute déconvenue informatique, en envisageant la mise en place d'un Data Center secours qui permettrait d'assurer la continuité des services en cas de sinistre sur le site principal. La plupart des grands ports mondiaux prévoient systématiquement des alternatives car un port moderne ne peut se passer de ses mégadonnées et de son système informatique. C'est une question de sécurité, d'anticipation et de prévention.	8	Enabel /PASPort	1	MT	S
R8. Il est recommandé d'envisager sérieusement l'avenir du PPSE après la fin du programme PASPort, qui actuellement le soutient financièrement. Il est nécessaire de réfléchir à deux possibilités principales : soit intégrer le PPSE en tant que service au sein d'une direction relevant du budget du port, soit le transformer en une entité technique autonome capable de facturer ses prestations au port ainsi qu'à d'autres clients potentiels. Cette décision devrait être prise après une évaluation minutieuse des besoins futurs du DHQSE, de sa viabilité financière et de son impact potentiel sur la sécurité environnementale du port.	9	PAC et PASPort	1	LT	S

[24] L'organigramme des structures n'étant pas standard, il est difficile de décrire le profil de celui qui doit être point focal. La discussion doit se faire avec les Responsables des RH.

Recommandations	Conclusions liées	Acteurs ciblés	Niveau	Priorité	Type
R9. Il est recommandé que le PASPort dans son accompagnement favorise la mise en place d'une pépinière de filles et de jeunes en faveur des métiers portuaires en soutenant les filières Gestion des Transports et Logistique dans les universités publiques Université de Parakou et Université d'abomey calavi	10	PASPORT/ PAC	1	MT	S

5.6 Leçons apprises - PASport

1. Très bonne image d'Enabel auprès des bénéficiaires

La réussite d'une intervention de partenaires internationaux dépend en grande partie du mode de management et des valeurs humaines des responsables (humilité, respect, disponibilité, franchise, empathie et patience). C'est pour cela qu'il faudrait maintenir cette dynamique collaborative et développer davantage l'écoute et le recours aux échanges décomplexés.

2. La fixation des KPI

Cela fut capitale pour pouvoir mesurer les marges de progrès et relever les insuffisances à chaque niveau. Toutes les initiatives qui n'ont pas abouti ; les collaborations peu satisfaisantes, les marchés publics infructueux et les sous objectifs fixés non atteints sont analysés et archivés pour être exploités comme leçon.

3. Être davantage transparent sur la gestion des programmes pour éviter les suspicions

Les enquêtes d'opinion doivent s'organiser de façon plus pertinente pour s'assurer de recueillir de vrais ressentis. Ceci permet d'éviter les frustrations introverties ou des mécompréhensions susceptibles de détruire des décennies de confiance établie. A l'ère de remise en cause des relations Nord/Sud, il faut être vigilant pour ne pas consumer maladroitement tout ce qui a été conçu et fait avec détermination et loyauté dans le cadre de la coopération bilatérale.

6 Etude de cas 2 : Efficacité et impact de l'appui au secteur Agricole (pilier DEFIA)

6.1 Fiche signalétique-DEFIA

Pays	Bénin
Budget total	60 millions euros
Durée du portefeuille	2019 - 2023
Durée de mise en œuvre	29 Novembre 2018 – 28 Novembre 2023
Impact recherché	1. Contribuer à la création d'emplois décents et durables, à l'augmentation des revenus des acteurs économiques et des ménages et à l'amélioration des équilibres macro-économiques du Bénin. 2. Contribuer à la bonne gestion du dividende démographique et à la réduction de la mortalité maternelle et infantile, et améliorer la productivité du capital humain.
Pilier 1 DEFIA	**OS DEFIA1** : Renforcer de manière inclusive et durable les chaines de valeur ajoutée (CVA) ciblées et leur positionnement sur le marché, en œuvrant à répondre aux goulots d'étranglement clés de celle-ci et à la professionnalisation des agri-entrepreneurs y impliqués. **OS DEFIA2** : Contribuer à la création d'un contexte favorable aux investissements (publics et privés) durables (dimension sociale, économique et environnementale) dans les CVA ciblées. **OS DEFIA3** : La filière riz est accompagnée en favorisant des systèmes alimentaires plus durables et plus résilients au changement climatique.
Pilier 2 PASPort	**OS PASPort** : Améliorer la compétitivité du secteur portuaire à travers l'amélioration du climat des affaires et le renforcement de la performance des acteurs (para) portuaires.
Pilier 3 P@SRIS Promotion des droits à la santé sexuelle et reproductive **Health Data**	**OS1** : Les droits et l'accès à des services de santé sexuelle et reproductive de qualité sont renforcés. **OS2** : La redevabilité sociale, la prise de décision informée et le pilotage stratégique sur base d'un système digitalisé de données intégrées, accessibles et de qualité sont renforcés.
Pilier 4 PAOP Appui à l'opérationnalisation de la police républicaine	Pilier non couvert par l'évaluation finale du portefeuille
Période couverte par l'évaluation	Janvier 2019 – Novembre 2023

6.2 Analyse de la performance - DEFIA

PERTINENCE	A	B	C	D

La pertinence du projet DEFIA peut être considérée comme très satisfaisante sur tous les aspects essentiels. En effet, ses objectifs, résultats et activités principales sont en accord avec les priorités et politiques nationales du secteur agricole au Bénin (Programme d'Action du Gouvernement-PAG, Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole-PSDSA et Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle - PNIASAN), les plans nationaux de développement des filières à haute valeur ajoutée (anacarde, ananas) et le plan national de développement de filière conventionnelle (riz). Ses stratégies d'intervention ont pu s'accorder avec les attentes de renforcement des groupes cibles (producteurs, transformateurs, commerçants) organisés au sein des clusters, en termes d'augmentation de leurs productions et revenus et la facilitation de leurs accès aux financements adaptés. Il a aussi favorisé le renforcement des acteurs des secteurs publics et privés en contribuant au développement des politiques et stratégies nécessaires à l'amélioration de l'environnement des affaires, via notamment la signature de conventions de subside. DEFIA constitue aussi une composante du programme-cadre de la coopération bénino-belge dans le secteur agricole qui s'articule autour de l'amélioration et de sécurisation des revenus agricoles des producteurs, transformateurs, commerçants, exportateurs des chaînes de valeurs de la filière ananas et la création d'un environnement favorable au développement des Chaîne de Valeur Ajoutée (CVA) ciblées et à l'innovation. La pertinence du mécanisme de garantie a été soulignée par les Instituts de microfinances (IMF) et le Fonds National pour le Développement Agricole (FNDA) dans un secteur agricole longtemps considéré comme à haut risque pour les institutions financières.

COHÉRENCE	A	B	C	D

La cohérence du projet DEFIA est très satisfaisante. On note une complémentarité de DEFIA avec le projet TAERA (financé par l'Union Européenne et mise en œuvre par Enabel) sur la filière riz. Le projet DEFIA offre des opportunités de synergie avec le Projet d'appui à la compétitivité des filières et à la diversification des exportations (PACOFIDE financé par la Banque Mondiale) autour du développement des filières anacarde, ananas, riz, et dont certaines sont en cours de mise en œuvre. On note aussi des complémentarités avec celles d'autres acteurs belges : ONG Rikolto (sur la filière riz avec l'approche cluster), U-Namur (sur la mise en place d'un dispositif d'appui aux femmes productrices d'ananas), des institutions de financement belges (Kampani, Ovo), etc.

EFFICACITÉ	A	B	C	D

L'efficacité de mise en œuvre du projet DEFIA est très bonne. DEFIA a délivré des produits de haute qualité très appréciés par tous les bénéficiaires. Les mécanismes d'accès au financement (MFA) (subventions bipartites et tripartites) sont appréciés et qualifiés de souples par les acteurs ; ils ont permis de faciliter l'accès aux équipements/matériels de qualité et aux financements des IMF et/ou des banques. Ces dernières sont désormais conscientes de la rentabilité des financements des filières agricoles organisées au sein des clusters suivant l'approche chaîne de valeur. Il a permis à des grands agri-entrepreneurs de lever des fonds importants auprès des banques et auprès des institutions financières belges. Près de 5 milliards FCFA de crédits ont été alloués à 6 140 agri-entrepreneurs. Les procédures d'accès au crédit sont améliorées, les montants alloués sont plus importants, les remboursements se font à date ; tout cela a développé une plus grande confiance entre les IMF et les agri-entrepreneurs. Les MFA ont permis de créer de nouveaux emplois à plein temps, d'améliorer la situation de l'emploi.
Pour autant, l'accès aux ressources comprend encore de nombreuses contraintes.

EFFICIENCE	A	B	C	D
L'efficience de la mise en œuvre du projet est satisfaisante malgré quelques retards compte tenu des difficultés liées à la mise en place du mécanisme de garantie, les lourdeurs « traditionnelles » autour des marchés publics, et des obstacles externes (COVID 19 et guerre en Ukraine).				

DURABILITÉ	A	B	C	D
Globalement les résultats et acquis de DEFIA possèdent de bons potentiels ou des atouts pour être pérennisés. Sa durabilité est considérée comme satisfaisante. Un ensemble de techniques et d'itinéraires culturaux sont appropriés, matérialisés par la hausse de la compétitivité et de la productivité ; les clusters agricoles maitrisent mieux les pratiques de mise en marché aux niveaux local et sous-régional ; ils arrivent à prendre en charge un certain nombre de coûts récurrents liés à la production et à la commercialisation ; les agri-entrepreneurs ont renforcé leur expertise pour financer des petites et moyennes entreprises agricoles ; etc. Tous ces éléments jouent en faveur d'une appropriation des pratiques et résultats du projet. Mais la densification et la diversification des modes de financements, les conditions du crédit rendent fragiles ces acquis.				

IMPACT	A	B	C	D
Les effets produits dans la mise en œuvre du projet sont satisfaisants. Le projet a induit des changements significatifs dans l'amélioration des niveaux de production d'ananas et du riz, l'amélioration des revenus des agri-entrepreneurs. Les MFA ont eu un effets positif sur les capacités de production des agri-entrepreneurs. Grâce au MFA mis en place, le tissu institutionnel de financement agricole (IMF et banques) s'est élargi avec l'arrivée des sociétés d'investissement belges qui offrent aux agri entrepreneurs des crédits de montants « élevés à des conditions souples. Il est aussi noté une amélioration significative du niveau de fonctionnement des clusters accompagnés par le projet. Au même titre que pour la durabilité, on décèle des évolutions importantes mais celles-ci doivent confortées dans la durée avec une implication forte des pouvoirs publics.				

6.3 Analyse approfondie - DEFIA

6.3.1 Les mécanismes de financement agricoles – Efficacité (Q6.a)

Comment les mécanismes d'accès aux financements agricoles mis en œuvre dans le cadre du programme se sont-ils avérés efficients et efficaces au développement de l'entreprenariat ainsi qu'à la création d'emplois décents pour les jeunes et pour les femmes dans le secteur agricole ?

6.3.1.1 Dans quelle mesure les Mécanisme d'Accès au Financement agricole (MFA) ont permis aux acteurs d'avoir accès au financement ?

De façon générale tous les acteurs rencontrés, Organisations paysannes/ Organisations Professionnelles Agricoles (OP/OPA), Clusters, Entreprises/agrégateurs, Instituts de microfinances (IMF), ATDA, etc., sont unanimes sur l'efficacité de l'intervention. Leurs principales appréciations se résument comme suit :

- Bon niveau de satisfaction global des résultats pour les différents acteurs et bénéficiaires sur le développement des filières (ananas, riz, anacarde) et leurs CVA ;
- Bonne appréciation de l'approche et des outils développés dans le cadre du projet (diagnostic initial approfondi, coaching sur mesure, etc.) ;
- Des mécanismes d'accès au financement (MFA) (subventions bipartites et tripartites) appréciés et qualifiés de souples par les acteurs. En effet, ils ont permis de faciliter l'accès aux équipements/matériels de qualité et aux financements des IMF et/ou des banques ;
- Le mécanisme de garantie mis en place constitue un levier pertinent (pour les IMF) ;
- Bon niveau d'amélioration de la productivité (rendements), de la production, des relations entre acteurs de clusters ;
- Les actions de DEFIA ont contribué à une amélioration significative du climat des affaires pour les filières et CVA (financement, infrastructures, numérique, coaching) ;

Plusieurs institutions financières (IMF et banques) impliquées dans la mise en œuvre du projet sont désormais conscientes de la rentabilité des financements du monde agricole, grâce aux appuis du projet. On a dénombré 9 IMF et 4 banques locales (CORIS BANK, BSIC, ORABANK, BOA).

Le dispositif d'accompagnement financier du projet a permis à des **grands agri-entrepreneurs** (Promo-Fruits/IRA, Biophyto, MoussCal, ETRAPA, etc.) de lever des fonds importants auprès des banques locales. Il a également facilité la **mise en contact d'agri-entrepreneurs avec des investisseurs internationaux** ; ce qui leur a facilité l'accès à des prêts de montants importants avec des conditions plus adaptées (durée, différé de paiement, sans garantie, taux d'intérêt, etc.).

On peut citer le cas de la structure belge Kampani qui a financé respectivement la société BIOPHYTO pour 500 000 euros et OJA pour environ 150 000 euros (pour une durée de 7 ans).

Les grandes banques locales financent progressivement des projets du secteur agricole grâce aux appuis du projet. Les appuis à la restructuration de la Fédération Nationale des Coopératives de Production de l'Ananas du Bénin (FENACOPAB) ont favorisé la constitution de parts sociales importantes qu'elle utilise comme fonds de contrepartie pour mobiliser la subvention du projet et des crédits de la FECECAM[25] et développer ainsi des services aux membres.

Les agrégateurs (agri-entrepreneurs) sont désormais courtisés par des IMF grâce aux équipements et matériels acquis dans le cadre du projet DEFIA et au bon fonctionnement de leurs clusters.

D'après les agrégateurs/transformateurs des clusters (ananas et riz) et leurs agrégés (producteurs et petits transformateurs), grâce aux financements et aux équipements et matériels acquis dans le cadre du projet DEFIA[26], on note une démultiplication des capacités de production des unités de productions et des facilités

[25] La FECECAM BENIN est une institution de microfinance qui offre des services financiers tels que des prêts, des épargnes, des transferts de fonds et des assurances aux personnes à faible revenu et aux micro-entreprises.

[26] Mini-rizeries, trieuse, polisseur, calibreuse, kit d'étuvage, motopompes pour les producteurs, bâches, filets, etc.).

d'accès aux marchés locaux (surtout pour l'ananas) de la sous-région (Mauritanie, Tchad, Tunisie, Congo, Sénégal, Côte d'Ivoire, Nigeria).

On constate une montée en puissance des budgets de campagne de ces structures pouvant être illustrée par le budget annuel de campagne du Cluster MoussCall (transformateurs d'ananas en jus) qui est passé de 100 millions avant les appuis de DEFIA à 800 millions CFA avec les appuis de DEFIA ; le Cluster MATEKPO (transformation du riz) a vu une évolution de son budget de 1,5 million en 2022 à 5 millions en 2023 et 10 millions en 2024.

Le mécanisme de financement combinant un paquet d'appui intégré (AT IMF, garantie, subvention, coaching/éducation financière, etc.) a permis d'injecter près de 5 milliards FCFA de crédits dans la filière. D'après les institutions d'intermédiation financière[27], on peut établir les constats suivants :

- Un renforcement des capacités de financements des filières ananas et riz par des IMF, en lien avec la création et la mise en fonction de CFE (FECECAM) et des Centre de Promotion de la Micro Entreprise-CPME (RENACA) ;
- RENACA dispose désormais d'une expertise éprouvée pour financer des petites et moyennes entreprises agricoles en termes de méthodologie et d'agents formés ;
- Une augmentation d'année en année des encours/engagements des IMF en termes de financements des acteurs des clusters ananas et riz.

Au niveau de la FENACOPAB, les appuis du projet ont facilité la mise en place d'un mécanisme d'achat groupé et de distribution d'intrants agricoles au profit des producteurs membres de la Coopérative Communale de Producteurs d'Ananas (CCPA) grâce à la mise en place d'un fonds revolving. Les appuis du projet ont permis à la FENACOPAB d'obtenir des certifications de production d'ananas (GLOBAL GAP et BIO). Un fonds constitué pour cela tourne autour de 300 millions F CFA (200 millions de DEFIA, 15 millions du PADA, 50 millions du FNDA, 27 millions de COLEACP).

Des résultats importants sont notés : la **FENAPAB est devenue le 1er exportateur d'ananas frais du pays**. En 2023, elle a exporté (60%). 64 producteurs de la FENAPAB sont certifiés GLOBAL GAP et peuvent exporter vers la France, la Russie, l'Allemagne et la Chine.

La stratégie de financement mise en place par le projet a convaincu des banques à financer des acteurs du secteur agricole. Mais, il faut noter que le mécanisme de garantie n'est pas bien compris par les élus des OPA (FENAPAB). En effet pour ces derniers, la garantie devrait assouplir les conditions d'accès aux crédits (des producteurs) auprès des IMF ; notamment, la réduction du taux d'intérêt.

6.3.1.2 Le degré de satisfaction des bénéficiaires de financement

D'après les cadres de RENACA, l'étude de satisfaction des demandeurs de crédits réalisée tous les deux ans au sein de l'institution révèle globalement que 90% des clients sont satisfaits des financements reçus. Nous avons pu constater la double satisfaction de certains agri-entrepreneurs (SENA ALAFIA, MOUSSCAL) avec les financements reçus des IMF et des banques et des subventions en équipements et matériels octroyés par le projet. Les membres du cluster FAES, l'agrégateur (transformateur d'ananas séché) et ses agrégés (producteurs d'ananas) sont satisfaits des crédits qui leurs sont octroyés par RENACA et dont les montants tendent à augmenter au fur et à mesure des demandes.

Mais plusieurs femmes auraient encore « peur » de demander des crédits. Elles ne veulent pas prendre des risques. Les données du rapport du cadre de suivi[28] DEFIA 1 montrent qu'en 2023, 85% des producteurs, 80% des transformateurs et 80 % des commerçants de la filière ananas sont satisfaits des services rendus par les faîtières et des financements (crédits + subventions) obtenus dans le cadre du projet. Ce rapport montre également que la satisfaction des agri-entrepreneurs par rapport aux services financiers et non-financiers a progressé de façon positive dans le temps. 2Certains transformateurs et commerçants-exportateurs sont moins satisfaits du fait des retards dans la réalisation des infrastructures (construction

[27] DID, Fonds National pour le Développement Agricole (FNDA), Africaine des Garanties et du Cautionnement (AFGC), les IMF (RENACA, FECECAM, etc.

[28] OS2.1 Taux de satisfaction des agri-entrepreneurs par rapport au cadre incitatif, p. 38.

des bâtiments) et l'acquisition des équipements, en lien aux conséquences de la crise de la COVID 19 et de la guerre en Ukraine ; cela a notamment pour corollaire la hausse du fret[29].

D'après les responsables de la FENACOTRAB environ 40% des transformatrices d'ananas n'ont pas accès aux crédits et ne sont pas satisfaites. En effet, l'exigence de titres fonciers ou de conventions d'achat de terrain demandée par les IMF comme garantie limite l'accès de femmes productrices et des transformatrices d'ananas aux prêts d'investissement ; d'autant que les taux d'intérêt appliqués par les IMF et les banques sont jugés encore élevés pour ces femmes. En dehors de la « garantie muette[30] » offerte par le projet et qui constitue une caution financière pour les IMF, ces dernières considèrent DEFIA comme une caution morale qui leur permet d'accorder des crédits aux bénéficiaires qui remplissent les conditions.

6.3.1.3 Le niveau de satisfaction des demandes de financements introduites par les acteurs

Le taux de satisfaction global des agri-entrepreneurs par rapport au cadre incitatif 2 se situe actuellement à 83%[31] en 2022 (contre 74% en 2021). Les agri-entrepreneurs rencontrés lors de la mission au niveau des filières ananas et riz ont reconnu avoir reçu les montants des crédits demandés auprès des IMF. Mais le montant reçu fait l'objet de dépôt de garantie équivalent au montant demandé auprès de l'IMF. Par exemple, plusieurs transformatrices agrégées du cluster Mouscall ont témoigné avoir reçu les montants exacts demandés auprès des IMF :

« J'ai demandé 1 million à PADME et j'ai reçu 1 million » ; « j'ai demandé 10 millions à PADME et j'ai reçu 10 millions (avec le certificat administratif de ma parcelle déposé comme garantie) ; L'agrégateur du Cluster FAES témoigne avoir reçu 6 millions contre 8 millions à la première demande. Et à la deuxième demande, il a reçu exactement le montant demandé à savoir 10 millions auprès de la caisse locale de crédit agricole mutuel-CLCAM d'Allada».

Les responsables de RENACA Bohicon attestent **qu'au moins 90% des demandes de crédits sont satisfaits par leurs caisses.**

Ils ont témoigné leur grande satisfaction par rapport aux appuis de DEFIA qui leur ont permis d'avoir une meilleure connaissance des filières riz et ananas et d'affiner leurs produits financiers destinés aux acteurs.

RENACA a rehaussé le niveau de crédit initial de 200 000 FCFA avant les appuis du projet à 500 000 FCFA. Dans le même sens, la FECECAM (CLCAM d'Allada) est passé de 200 000 FCFA à 400 000 FCFA au profit des petits producteurs ; ceux-ci n'ont pas besoin de déposer de pièces de garantie pour accéder à ces montants qui suffisent pour emblaver 1 ha de riz. La ligne de garantie a été faiblement sollicitée. Les taux d'impayés sont faibles (inférieurs à 5%) ; les faîtières des coopératives **aident les producteurs à régler leurs difficultés financières afin d'éviter des impayés dans leurs rangs.**

6.3.1.4 Les montants reçus dans le cadre des financements des acteurs ont-ils permis de faire évoluer leurs entreprises ?

Tous les producteurs et transformateurs d'ananas et de riz rencontrés lors de la mission ont reconnu l'augmentation de leurs productions grâce aux crédits reçus auprès des IMF. Pour ces acteurs, « sans moyens financiers, il est quasiment impossible d'évoluer dans la production et la transformation d'ananas et de riz, même si l'on a des connaissances techniques et des expériences ».

---

[29] Voir le rapport final de DEFIA, p.40.

[30] Le système de garantie mise en place est « muet » mais tous les acteurs sont au courant de son existence. Elle partage le risque des non paiements des crédits entre le promoteur (50%) et DEFIA (BOA) 50%.

[31] Rapport final du Programme de Développement de l'Entreprenariat dans les filières Agricoles (DEFIA) p10

D'après le promoteur de SORIZ (Zogbodomè), *« les producteurs membres du clusters SORIZ ont vu leurs productions annuelles de riz paddy passer de 100 tonnes à 1 000 tonnes surtout grâces aux crédits de campagne qu'ils reçoivent auprès de l'IMF RENACA. D'après les producteurs d'ananas agrégés de FAES Allada : avant les crédits de la CLCAM, ils produisaient 0,5 ha d'ananas et, actuellement avec les crédits, ils sont passés à 1,5 ha.*

Ainsi, les subventions spécifiques accordées aux femmes en collaboration avec l'Université de Namur (accès à la terre, aux rejets, etc.) leur ont permis **d'améliorer l'extension de leurs plantations d'ananas**. On note **une augmentation durable des superficies emblavées d'ananas**, surtout dans l'Atlantique et l'Ouémé. Cela est dû non seulement à l'obtention de crédits de campagne, mais aussi aux divers appuis du projet en faveur des acteurs de la chaine de la production d'ananas (subvention du dessouchage, labour de la plantation et rejets, mise en place d'un dispositif d'accès aux intrants, accompagnement en conseil de gestion et en conseil technique spécialisé).

A travers le mécanisme de la subvention adossée au crédit et le mécanisme de garantie, les agri-entrepreneurs (clusters) de la filière ananas ont pu accéder plus aisément aux crédits des banques/IMF : de près de 600 millions FCFA en 2019, le montant des financements alloués aux agri-entrepreneurs est passé à 4,9 milliards FCFA en 2023 pour 6 140 agri-entrepreneurs cumulés dont 6 006 producteurs (membres des coopératives). Dans la filière ananas, cette initiative a permis la **réhabilitation de 14 unités de transformation sur les 17 prévues**, la **réalisation de 25 unités** (6 semi-industrielles et 19 artisanales de transformation).

À elle seule, la FECECAM a placé 1,7 milliard de FCFA de crédits auprès de 3 365 producteurs d'ananas. D'après les données du cadre de résultat de l'intervention 3 (filière riz), en 2023, le volume de financement alloué aux agri-entrepreneurs par 5 IMF est d'un peu plus de 799 MFCFA pour les producteurs individuels et coopérateurs de riz et de 221 M FCFA pour les transformateurs. Le nombre de producteurs individuels ayant bénéficié de crédits est de 948 hommes et 184 femmes, 255 coopératives et 26 clusters. Toutefois, les agri-entrepreneurs jugent élevés les taux d'intérêt pratiqués par les IMF (19 - 20%).

6.3.1.5 Dans quelle mesure les MFA ont-ils permis de créer des emplois (y compris pour jeunes et femmes) ?

Des progrès notables sont constatés dans la situation de l'emploi au niveau des clusters ananas et riz. Avant et après l'intervention du projet, l'emploi décent a évolué de 11% à 20% dans la filière ananas et de 14% à 20% dans la filière riz. Cette évolution se fait au profit des femmes, notamment dans la filière ananas (de 4% à 15%, contre 21% à 29% chez les hommes).

Les progrès de la situation d'emplois enregistrés au sein des clusters des filières ananas et riz s'expliquent par les actions d'accroissement de la productivité (au niveau de tous les acteurs) grâce aux mécanismes de financement, des appuis en matière d'équipements, des formations et renforcements des capacités dans divers domaines, la mise en place de mécanisme de couverture maladie (mutuelle de santé) et des sensibilisations sur les relations d'affaires et relations employé et employeur.

D'après les analyses de l'équipe du projet, l'accompagnement en emploi décent a commencé trop tard. La convention de subside avec l'Organisation Non Gouvernementale Belge Solidarité Mondiale WSM a pu être signée que pour une période d'exécution de 18 mois pour aboutir à des résultats et changement de comportement effectifs.

6.3.2 Les mécanismes de financement agricoles – Efficience (Q6.b)

Comment les mécanismes d'accès aux financements agricoles mis en œuvre dans le cadre du programme se sont-ils avérés efficients au développement de l'entreprenariat ainsi qu'à la création d'emplois décents pour les jeunes et pour les femmes dans le secteur agricole ?

6.3.2.1 Les conditions d'accès aux financements sont-elles abordables pour les demandeurs (y compris les femmes et les jeunes) ?

Tous les agri-entrepreneurs rencontrés sont unanimes sur le fait que l'accès aux financements (crédits) des IMF est devenu plus facile avec les appuis de DEFIA. Ils reconnaissent que cela constitue un vrai levier du succès de l'accompagnement de DEFIA aux agri-entrepreneurs toutes catégories confondues et filières

appuyées. Ainsi, le projet a su créer un environnement financier partenarial entre IMF et demandeurs de crédits ; organisés au sein des cluster. Ce qui tend à réduire la frilosité des IMF à faire des crédits au monde agricole (ananas, riz, anacarde).

Du coup, sans un contrat avec l'agrégateur, l'accès à des crédits adaptés devient difficile pour les petits producteurs. La nécessité de présenter des pièces (titre foncier, attestation de détention coutumière, conventions d'achats de parcelles, certificats administratifs de parcelles) limite surtout les petits et moyens producteurs et les petites transformatrices dans l'accès aux financements des IMF. Ce d'autant que tous les acteurs producteurs rencontrés jugent trop élevés les taux d'intérêt pratiqués par les IMF (19 – 20%).

Les conditions d'accès aux crédits auprès des IMF et des banques sont les mêmes chez les hommes, les femmes et les jeunes. Les données du projet ne sont pas désagrégées suivant les âges des bénéficiaires. Mais d'après les acteurs rencontrés lors de la mission de terrain (les promoteurs des clusters) ; « pour le moment, les cultures du riz et d'ananas ne sont pas trop l'apanage de la jeunesse ». Pour le promoteur de METEKPO, les jeunes trouvent la production du riz fastidieuse. Mais à Bonou (commune d'extension de la culture d'ananas), 12 jeunes ont bénéficié des appuis du projet. Les actions du projet ont permis d'offrir à 1 298 femmes[32] des documents d'identité pour les rendre aptes à décrocher du crédit auprès des IMF. Au total, 715 femmes agri-entrepreneures d'ananas (+227 pour la période 2021-2023, pour un volume de 401 millions FCFA) et 198 femmes dans la filière riz ont eu accès au crédit (pour la même période + 132%)

6.3.3 LLes mécanismes de financement agricoles – Impact (Q7)

Dans quelle mesure les mécanismes de financement agricole utilisés par le programme de coopération contribuent-ils à créer un contexte favorable aux investissements publics et privés dans le secteur agricole au Bénin ? »

6.3.3.1 Les MFA ont-ils permis d'attirer des investisseurs dans le secteur agricole autres que ceux visés ? Quel a été le nombre de nouveaux investisseurs et le volume de financement mobilisé ?

DEFIA avec son dispositif de coaching des entreprises, combiné à des appuis financiers ciblés (infrastructures, équipements, certification) et adaptés au cycle de développement de l'agri-entreprise, ont rassuré des fonds internationaux à investir de manière sécurisée.

Ainsi, deux investisseurs belges (Kampani et OvO) ont pu financer respectivement deux entreprises : BIOPHYTO a reçu du fonds d'investissement Kampani un financement de 328 millions FCFA. Ce financement permet à l'entreprise d'augmenter la gamme et le volume des produits phytosanitaires biologiques. L'entreprise de production de jus d'ananas OJA a reçu un financement de 98,3 MFCFA pour la modernisation de son entreprise (production de jus en canettes).

Un autre dossier est en cours d'instruction au sein de Kampani pour une entreprise de production de riz à Dangbo.

D'après les données recueillies, le projet a injecté environ 550 MFCFA dans le MFA, ce qui a permis de lever des ressources complémentaires privées (apports personnels des bénéficiaires et crédits des IMF) à hauteur de 1,5 milliard CFA. La facilité de subvention de 1,2 millions confiée à FNDA a été un effet de levier / catalyseur pour d'autres bailleurs (KFW, BEI, etc.) en créant un élan de confiance vis-à-vis de cette institution qui a été pendant un moment délaissé par les PTF.

Le groupe belge COLRUYT collabore avec DEFIA dans le cadre de sa fondation Colibri sur un dispositif d'achat groupé et de transformation locale des noix d'anacarde. Le dispositif œuvre pour le respect des normes sociales et des paiements équitables. En 2022 et 2023, respectivement 823 tonnes et 700 tonnes de noix biologiques ont été achetées, transformées au Bénin et commercialisées en Belgique.

[32] Rapport final Programme de Développement de l'Entreprenariat dans les filières Agricoles, DEFIA (p.65)

6.3.3.2 8Les MFA ont-ils été répliqués par d'autres interventions dans le secteur agricole ? Quel est le nombre de projets ayant utilisé les MFA mis en place ?

L'intervention dans le secteur agricole actuel qui devrait répliquer les bonnes pratiques des MFA de DEFIA est le PACOFIDE financé par la Banque Mondiale. Visant l'amélioration de la compétitivité et l'accès au marché d'exportation pour les chaînes de valeurs ciblées (ananas, anacarde, riz et d'autres produits horticoles), d'un budget de près de 95 milliards FCFA (2020-2026), le projet est actif auprès des mêmes groupes cibles et filières que DEFIA.

A l'évaluation à mi-parcours du PACOFIDE en fin 2023, le constat suivant a été fait[33] « le PACOFIDE en lien avec les ATDA 7 et 4 a réussi à valoriser des expériences et leçons tirées des interventions anciennes (PIP, DEFIA, PROFI), notamment sur certaines pratiques culturales (sélection massale des rejets d'ananas, subventions dessouchage, labour et plantation et rejets d'ananas, etc.) et des modalités d'accompagnement des producteurs (plus grande visibilité des acteurs à travers la participation à des foires) ». Les ATDA 4 et 7 ont joué un rôle clé dans la réplication de quelques bonnes pratiques de DEFIA par le PACOFIDE. D'après le Directeur des Programmes de l'ATDA 7, « la capitalisation de certaines activités de DEFIA par le PACOFIDE a été timide et fastidieuse. Il existe encore des domaines de synergies et de complémentarités à explorer et développer, en s'inspirant des acquis de DEFIA ».

6.3.3.3 Les MFA ont-ils incité le secteur public à investir plus dans le secteur agricole ? Quel est le volume des investissements publics au profit des chaînes de valeurs agricoles ciblées ?

Dans la collaboration entre FNDA et DEFIA autour du mécanisme de financement adossé aux crédits, 37 agri-entrepreneurs (DEFIA) avaient été sélectionnés (en décembre 2020) pour un accompagnement du FNDA à la mobilisation de financements complémentaires de leurs plans d'affaires auprès des banques.

Au total ce sont 25 agri-entrepreneurs qui ont bénéficié de la garantie (caution) du FNDA pour contracter des crédits auprès des banques (en juillet 2021). A cet effet, le FNDA a activé sa garantie partielle de 50% de 1,6 milliard francs CFA (fonds publics) pour permettre à ces entreprises de bénéficier de crédits dans le secteur bancaire en s'appuyant sur le levier constitué par la subvention tripartite de DEFIA. Cette initiative entre FNDA et DEFIA est très appréciée par les cadres du FNDA rencontrés lors de la mission. Ils demandent que DEFIA prennent en charge son animation en nommant un chargé de programme.

6.3.4 Le caractère inclusif de l'approche chaine de valeur – Efficacité (Q8)

Quels sont les succès de l'approche chaine de valeur et les défis rencontrés pour l'atteinte de résultats concrets et la production d'effets observables notamment par rapport à l'inclusivité ?

6.3.4.1 Dans quelle mesure l'approche chaine de valeur a-t-elle permis des changements significatifs au niveau des acteurs des différents maillons (y compris les jeunes et les femmes) ?

L'approche cluster a été utilisée par le projet pour le renforcement des chaînes de valeur. Cette approche a favorisé des changements au niveau des adhésions des membres aux clusters. On note une forte adhésion des catégories d'acteurs aux clusters surtout chez les producteurs et les exportateurs.

Catégories de membres	Nombre de membres (2019)	Nombre de membres (2023)	Évolution (Taux d'accroissement)
Producteurs	1220	3611	195,98%
Transformateurs	31	40	29,03%
Exportateurs	60	154	156,66%
Fournisseurs de service	98	117	19,38%

Tableau 9 : Évolution du nombre de membres des clusters ananas (entre 2019 et 2023) (Source : Note de capitalisation « Approche cluster pour le renforcement des chaines de valeur ananas au Bénin »)

[33] Rapport d'évaluation à mi-parcours du PACOFIDE p106

On note également une évolution significative des valeurs des produits transformés et commercialisés à travers les clusters ananas (entre 2019 et 2023), surtout au niveau de l'ananas frais biologique/transformé/ commercialisé et de l'ananas séché transformé/commercialisé. En valeur totale, nous obtenons les données suivantes.

Produits	Valeur (FCFA) en 2019	Valeur (FCFA) en 2023
Total	8 189 634 500	13 902 403 333

Tableau 10: Évolution des valeurs des produits transformés et commercialisés à travers les clusters ananas (entre 2019 et 2023) (Source : Note de capitalisation « Approche cluster pour le renforcement des chaines de valeur ananas au Bénin »)

Comparativement aux maillons de la transformation et commercialisation d'ananas qui emploient des femmes, le maillon production d'ananas est principalement dominé par les hommes (environ 15% de l'effectif total des producteurs d'ananas sont des femmes) du fait de la pénibilité de certaines opérations liées à la production. Le projet a mis en place un cycle de formation couplé à un package de subventions pour certaines opérations culturales pénibles au profit des femmes motivées.

Ainsi au niveau du maillon production d'ananas (et riz), le projet a travaillé à l'amélioration de l'accès des femmes aux ressources productives. Les résultats se présentent comme suit :

Indicateurs	Valeur de base (2021)	Cible finale (2023)	Valeur finale obtenue 2023
Foncier (plaidoyer auprès des communes)	0	171,5 ha (pour 343 productrices ananas)	264 ha mobilisés (pour plus de 343 productrices) (154%)
Accès au crédit et contrôle des propriétés	0	315 (ananas) 150 (riz)	715 (ananas) 227%) 198 (riz) (132%)
Main d'œuvre et intrants (filière ananas)	50	917	1 028 (112%)
Accès aux équipements	0	450 (ananas) 64 (riz)	450 (ananas) (100%) 130 (riz) (203%)

Tableau 11 : nombre de femmes ayant accès aux ressources de production d'ananas et de riz (Source : Rapport narratif de l'intervention)

L'extension des zones de production d'ananas dans de nouveaux départements révèle des changements qui méritent d'être analysés pour obtenir des résultats plus précis, notamment en ce qui concerne les superficies cultivées, comme le montre la figure ci-dessous.

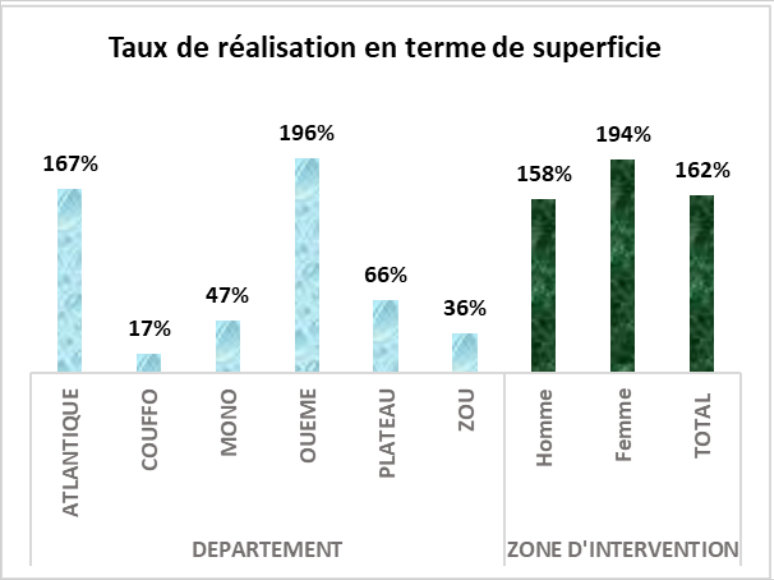
Comparativement à la cible finale, le taux de réalisation en termes de superficie varie d'un département à un autre allant de 17% à 196%. Les départements de l'Ouémé et de l'Atlantique présentent un taux de réalisation supérieur à 100%. Ainsi, les superficies emblavées dans l'Ouémé dépassent les cibles visées.

Les superficies visées pour les autres départements (Couffo, Mono, Plateau, Zou) sont loin des objectifs visés. On note tout de même que le taux de réalisation rapporté à la superficie exploitée est plus élevé chez les femmes que chez les hommes. Ce qui démontre des efforts consentis par le projet pour aider les femmes à avoir leurs propres champs d'ananas. Avec les interventions de l'université de Namur en Belgique dans le cadre du projet en faveur des femmes, ces dernières ont eu accès à des terres pour leur production d'ananas.

Le taux significatif de superficies emblavées pour l'ananas dans l'Ouémé est en grande partie la conséquence de l'initiative de 12 jeunes anciens étudiants (dont 5 filles) membres d'une ONG dénommée ANA/AVETI[34]. Installés à Bonou, ils ont obtenu un bail de 100 ha de terres auprès d'une ancienne

[34] Alliance pour une Nouvelle Agriculture/Atelier de Volontariat de l'Entreprenariat de Transformation et d'Innovation.

coopérative de palmier à huile de Bonou. Ils ont actuellement emblavé 74 ha pour l'ananas pain de sucre (soit 56,5% des terres actuellement cultivées pour l'ananas dans tout l'Ouémé).



Département		Cible finale (ha)	Valeur finale obtenue (ha)
Atlantique		5127	8581
Couffo		35	6
Mono		78	37
Ouémé		67	131
Plateau		71	47
Zou		81	29
Zone d'intervention	Homme	4963	7863
	Femme	498	968
	Total	5459	8831

Figure 3 : Taux de réalisation en termes de superficies d'ananas emblavées (Source : Données du suivi-évaluation de DEFIA)

Les capacités des IMF ont été renforcées par le projet avec des résultats ou changements intéressants :

- RENACA a créé un Centre de promotion de la microentreprise (CPME) avec plusieurs guichets de proximité dans les communes de production d'ananas. Le centre couvre aujourd'hui 16 communes de la zone de production d'ananas avec 21 guichets gérés par cinq Caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées (CAVECA)
- Le volume cumulé de crédit (2019 – mi-2023) à travers le CPME se chiffre à 1,196 milliards FCFA pour 3 116 producteurs (individuels et groupements) dont 7,5 % de femmes et 11 transformateurs dont une femme
- Pour améliorer la couverture géographique ainsi que l'efficacité et la sécurité des opérations, les IMF ont mis en place un outil numérique dénommé « tontine mobile », qui permet de toucher une plus vaste clientèle. Il constitue un moyen efficace permettant à l'IMF de collecter des ressources, même si elles sont de court terme.

6.3.4.2 Quel est le taux d'accroissement du volume de production des agri-entrepreneurs au niveau des clusters ? Quel est le montant du financement octroyé aux agri-entrepreneurs des clusters ?

Le tableau ci-dessous présente le taux d'accroissement du volume de produits des agri-entrepreneurs des clusters.

Produits	Taux d'accroissement des volumes des produits	Observations et explications
Ananas « pains de sucre »	8,97%	Accroissement dû à l'effet combiné de l'amélioration des rendements et l'accroissement du nombre de producteurs adhérents des coopératives
Ananas « Cayenne lisse »	17,70%	Le volume d'ananas produit a régressé malgré du fait du coût plus élevé d'acquisition des rejets de cayenne lisse (12 francs contre 5 francs pour PS) et la faible opportunité de sa mise en marché

Ananas frais conventionnel transformé/commercialisé	64,52%	Les quantités de produits transformés/ commercialisés se sont accrues par rapport à la situation de référence et ont dépassé les cibles fixées (dynamique évolutive des clusters) à l'exception du volume de jus où le taux d'atteinte de la cible est de 78%
Ananas frais bio transformé/commercialisé	1746,15%	
Jus d'ananas transformé/commercialisé	32,08%	
Ananas séché transformé/commercialisé	54,74%	

Tableau 12 : Taux d'accroissement du volume de production des agri-entrepreneurs dans les clusters

A niveau du maillon commercialisation (exportation) de l'ananas, il a été noté une augmentation du volume d'exportation vers l'Europe : 960 tonnes en 2021, 1 200 tonnes en 2022. Il en est de même pour les exportations dans la sous-région (155 712 tonnes en 2021) notamment avec l'émergence de nouveaux exportateurs. Cette performance est due à une meilleure connaissance des exigences du marché par les exportateurs grâce aux appuis du projet.

6.3.4.3 Quel est le taux d'accroissement de revenus moyens nets des agri-entrepreneurs (acteurs directs, prestataires) des différents maillons (chez les jeunes, les femmes) ?

Acteurs	Taux d'accroissement des revenus	Observations et explications
Producteurs	164%	Amélioration liée à l'augmentation des rendements et d'une meilleure gestion de l'exploitation
Producteurs bio	121%	Réduction des coûts de production, rémunération plus élevée de l'ananas bio
Producteur/Exportateur	99,8%	Obtention des certificats d'exportation dans l'UEMOA/CEDEAO, la certification GLOBAL-GAP
Transformateur artisanal	374%	Mise en place des équipements performants et des outils de gestion qui ont permis l'amélioration des rendements
Transformateur industriel	53%	
Transformateurs semi-industriel	116%	
Transformateur industriel bio	94%	
Collecteur/grossiste	188%	Les commerçants membres des clusters ont consolidé les liens d'affaires avec les entreprises de transformation / exportation
Détaillant	249%	
Exportateurs UE	37%	Certains exportateurs n'ont pas pu renouveler à temps la certification Global Gap

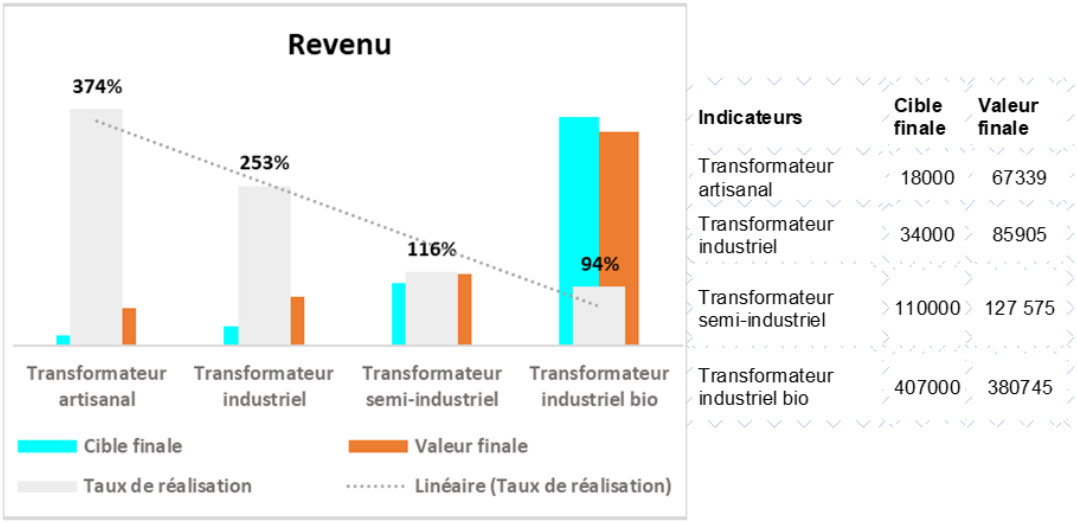
Tableau 13: Taux d'accroissement des revenus moyens nets des agri-entrepreneurs de la filière ananas entre 2021 et 2023 (Source : Rapport final Programme de Développement de l'Entreprenariat dans les filières Agricoles (DEFIA)

Acteurs	Taux d'accroissement des revenus	Observations et explications
Producteur Paddy conventionnel	122%	Augmentation du revenu liée à la réduction des coûts de production et l'amélioration du rendement
Producteur Paddy bio	128%	

Acteurs	Taux d'accroissement des revenus	Observations et explications
Transformateur riz conventionnel	104%	Augmentation significative du revenu liée à une meilleure maîtrise des coûts de transformation, l'amélioration de la qualité du riz transformé et du design des emballages (au niveau de trois clusters)
Transformateur riz bio	101%	
Transformateur riz étuvé conventionnel	123%	Augmentation significative du revenu au niveau des femmes étuveuses liée à une meilleure maîtrise des coûts et, amélioration du design des emballages
Commerçant riz conventionnel	122%	L'augmentation du revenu net s'explique par l'augmentation du prix de vente du produit fini qui est passé de 560 FCFA à 700 FCFA/kg pour le riz conventionnel et le riz bio de 950 FCFA à 1 100 FCFA/kg voire 1 200 FCFA/kg.
Commerçant riz blanc bio	128%	
Commerçant riz étuvé conventionnel	107%	

Tableau 14: Taux d'accroissement des revenus moyens nets des agri-entrepreneurs de la filière riz entre 2021 et 2023 (Source : Rapport final Programme de Développement de l'Entreprenariat dans les filières Agricoles (DEFIA)

Les transformateurs d'ananas, toutes catégories confondues, ont vu leurs revenus augmenter entre 2019 et 2023 (Cf. figure suivante). Les revenus moyens issus de la transformation artisanale, industrielle et semi-industrielle ont dépassé les prévisions du cadre de résultat. Les revenus issus de la transformation industrielle bio a connu une augmentation de l'ordre de 94% mais la cible finale n'est pas atteinte.



Indicateurs	Cible finale	Valeur finale
Transformateur artisanal	18000	67339
Transformateur industriel	34000	85905
Transformateur semi-industriel	110000	127 575
Transformateur industriel bio	407000	380745

Figure 4: Taux de réalisation en termes de revenus des différentes catégories de transformateurs d'ananas. (Source : Données du suivi-évaluation de DEFIA)

La filière anacarde a subi plusieurs chocs internes et externes, ce qui a provoqué la chute du prix moyen aux producteurs qui est passé à 300 FCFA/kg en 2023 contre 630 FCFA/kg en 2022 (alors qu'il était de 457 FCFA/kg en 2021). Cela a eu un impact négatif sur les revenus moyens des producteurs et donc un taux d'accroissement qui est faible en 2023 (61%).

Mais avec le partenariat (cluster) mis en place entre l'Union Régionale de Coopérative de Producteurs d'Anacardes, AFOKANTAN et Colruyt, les producteurs ont pu vendre leurs noix à 428 FCFA/KG en 2023. Grâce à la certification biologique de noix de cajou des producteurs membres de l'Union régionale, on enregistre actuellement 7 358 ha de production d'anacarde bio en 2023 contre 4 837 ha en 2021 ; il s'agit

là d'un bond significatif au plan de la conservation des plantations bio. La mise en place d'un système de traçabilité est souhaitée par les responsables du cluster pour plus d'efficacité dans leur modèle d'affaires.

6.3.4.4 Quel est le nombre de clusters fonctionnels / professionnels (et facteurs explicatifs) ? Le nombre de personnes impliquées par type d'agri-entrepreneur dans les clusters (et facteurs explicatifs) ?

Le projet a utilisé l'approche cluster pour le renforcement des chaînes de valeur ananas. L'approche cluster représente une agrégation d'acteurs organisée dans un espace géographique régi par un modèle d'affaire autour d'une chaîne de valeur. Les acteurs impliqués sont les acteurs 'directs' (producteurs, transformateurs, exportateurs, commerçants et/ou distributeurs) et les acteurs 'indirects' (institutions de microfinance (IMF), banques, fournisseurs d'intrants, équipementiers, etc.). Sur 15 clusters ananas créés au début du processus, 14 ont suivi le processus d'accompagnement à terme. Un cluster a cessé de fonctionner car l'entreprise du cluster n'est plus dans la transformation de l'ananas.

Le projet a accompagné les clusters à l'élaboration et la mise en œuvre de leurs plans stratégiques suivant une approche de coaching qui implique un coach interne et externe qui travaillent en complémentarité et en synergie pour chaque cluster qui est doté d'un comité de gestion. DEFIA a recruté des conseils juridiques (prestataires) pour aider les clusters dans l'élaboration des contrats selon les normes juridiques en vigueur au Bénin aux différents niveaux de la filière (producteurs – transformateurs/exportateurs – acheteurs finaux). Selon les données de l'auto-évaluation des clusters accompagnés ; l'évolution du fonctionnement des clusters ananas se présente comme suit :

Niveau de fonctionnement	Nb de clusters (2019)	Nb de clusters (2023)
Très bon	0	5
Bon/moyen	3	9
Faible	4	0
Assez faible	8	0
Total	15	14

Tableau 15 : Évolution du fonctionnement des cluster ananas
(Source : Note de capitalisation pour le renforcement des CVA ananas au Bénin)

Cette analyse est basée sur la fonctionnalité des comités de gestion et l'efficacité des contrats formels mis en place entre les membres ayant permis de garantir des marchés rémunérateurs pour chaque catégorie d'acteurs du cluster. Le projet a accompagné six clusters de la filière riz (identifiés dès son démarrage) dans la mise en place de modèles d'affaire inclusifs. Leur niveau de fonctionnalité et de professionnalisation se présente comme suit :

Indicateurs	Valeur de base (2021)	Valeur Cible finale (2023)	Valeur finale obtenue (2023)	Taux d'accroissement prévu[35]	Taux d'accroissement réalisé[36]
Matèkpo (Gd-Popo)	58	67	71	15,5%	22,4%
SORIZ	40	58	74	45,0%	85,0%
ESOP Lalo	56	74	69	32,1%	23,2%
ESOP Dangbo	53	71	75	34,0%	41,5%
ESOP Adja Ouèrè	60	78	69	30,0%	15,0%
CCTR Bonou	41	59	73	43,9%	78,0%

[35] Taux d'accroissement prévu = ((Valeur cible – valeur de base)/valeur de base))*100

[36] Taux d'accroissement réalisé = ((Valeur finale obtenue – valeur de base)/valeur de base))*100

Tableau 16: Niveau de fonctionnalité et de professionnalisation des clusters

Le niveau de fonctionnement des six clusters a connu une amélioration significative.

6.3.5 L'intégration du Genre

POur DEFIA, le score G-1- l'**égalité de genre est un objectif significatif est attribué. En effet, l**'égalité homme-femme est un objectif important et délibéré du projet mais elle ne constitue pas le principal motif de sa réalisation. L'objectif de l'égalité homme-femme est défini de manière explicite dans DEFIA, et sa présence ne peut être implicite ni supposée. Outre les autres objectifs qu'il vise, DEFIA est destiné à produire un impact positif pour le progrès de l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, le recul des discriminations et des inégalités fondées sur le sexe.

6.3.5.1 DEFIA : Une approche genre transformatrice des normes néfastes de masculinité

Les femmes sont toujours confrontées à de sévères restrictions aux ressources nécessaires pour pratiquer l'agriculture, telles que l'accès à la terre, les semences, les outils agricoles, les financements et les formations. Elles sont très souvent exclues de la propriété foncière ou ont un accès restreint à la terre, ce qui entrave leur capacité à produire et à investir dans les exploitations agricoles, engendrent des conséquences multiples et complexes et renforcent les inégalités de genre.

Le projet DEFIA, ayant tenu compte de l'intégration du genre de façon transversale dans sa conception, a examiné des solutions présentant des approches favorables à l'égalité de genre et susceptibles d'accélérer l'indispensable accès aux ressources. Elles visent à promouvoir le développement agricole durable, favoriser le travail décent et l'autonomisation des femmes dans le secteur de l'agriculture en particulier dans la production de l'ananas.

En outre, les différentes initiatives mises en place ont cherché à créer une plus grande visibilité des femmes dans la filière ananas et assuré leur présence de façon équitable dans les organisations paysannes telles que la FENACOPAB, sur le marché local, celui de la sous-région et voire international. Grâce à l'opération « à chaque femme sa carte d'identité », elles ont acquis des connaissances qui ont été un déclencheur de leur empowerment.

6.3.5.2 Comment l'intégration du genre et la stratégie Genre We4Her de Enabel ont été opérationnalisées par les projets DEFIA du secteur agriculture ? (Q11)

Les interventions DEFIA incluent dans leur formulation, dans leurs documents, des analyses des équilibres de genre, approches et outils de mise en œuvre ou des mesures sensibles au genre.

Au début de la période de mise en œuvre des activités du Programme, l'équipe projet DEFIA a suivi, à l'instar de toutes les équipes d'Enabel au Bénin, une formation initiale en genre déroulée par un expert venu du siège d'Enabel.

Grâce à l'appui de l'Université de Namur, DEFIA a conduit une analyse des causes des difficultés d'accès des femmes à la production, ce qui a permis la mise en place d'actions pilotes et de recherche-action afin d'intégrer les causes structurelles des inégalités de genre (notamment l'accès à la terre, aux ressources de production et au financement) dans les modalités d'appui aux femmes. Ce travail a débouché sur la mise en place d'une stratégie sous la forme d'un Plan d'Action Genre et d'un plan d'opérationnalisation dont la mise en œuvre a débuté en 2021.

Le volet genre de chaque intervention DEFIA est aligné sur la stratégie We4her de Enabel.

6.3.5.2.1 Comment l'inclusion des femmes a été opérationnalisée dans le cadre des projets spécifiquement DEFIA 1 ?

Les femmes présentes dans la filière ananas (qui est une culture traditionnellement faite par les hommes) rencontrent plusieurs contraintes et ont du mal à bénéficier des mesures d'accompagnement des producteurs d'ananas telles que la politique de subvention pour l'extension des superficies à travers la subvention pour les opérations de dessouchage, de labour mise en place par le programme en collaboration avec l'ATDA-7.

Près de 675 femmes de la filière ananas, réparties dans les départements de l'Atlantique, du Mono, du Couffo, de l'Ouémé, du Plateau et du Zou ont bénéficié d'un accompagnement à travers un paquet d'actions clairement définies :

- le coaching des femmes couplé à une série de formation et d'alphabétisation digitale sur des thématiques diverses : livre de caisse pour analphabète ; leadership ; confiance en soi ; entrepreneuriat ; recherche d'information ; planification ; technique de production ; alphabétisation digitale.
- Le Plaidoyer auprès des autorités politico-administratives des communes de l'Atlantique (Zè, Allada, Kpomassè, Tori-Bossito, Toffo, Abomey-Calavi et Ouidah) pour l'accès des femmes à la terre : 234 ha de terre cultivable ont été obtenus sans aucune contrepartie au profit des femmes productrices d'ananas pour une durée de 5 ans avec une possibilité de renouvellement. Chacune d'elle bénéficie désormais d'une superficie de ½ hectare.
- La subvention spéciale pour les opérations de dessouchage (main d'œuvre spécialisée avec les COPSA), labour, pause de films de paillage biodégradable, achat et mise en terre de rejets de qualité au profit des femmes.
- L'opération « à chaque femme productrice sa carte d'identité », qui a permis d'accompagner environ 650 femmes productrices d'ananas à obtenir leurs documents administratifs tels que l'acte de naissance sécurisé, le certificat d'identification personnel et la carte d'identité biométrique.
- L'appui pour l'accès aux équipements modernes adaptés pour la production et la transformation.

6.3.5.2.2 Comment le positionnement sur le marché et la professionnalisation des agri entrepreneurs ont contribué à l'équilibre genre ?

Les femmes et les hommes propriétaires d'unité de transformation ont bénéficié des mêmes opportunités d'accompagnement, contribuant ainsi à leur professionnalisation, présence et visibilité sur le marché national comme sous-régional.

Des formations techniques assez pointues sur la transformation de l'ananas ont été faites au profit de ces derniers qui ont ensuite bénéficié d'appui financier ciblé. Ces différentes formations ont contribué à l'amélioration de la qualité des produits finaux et à une meilleure visibilité/présence des agri entrepreneurs sur le marché local mais en particulier le marché sous régional. Avec pour conséquence directe l'augmentation des revenus des agri entrepreneures, c'est l'exemple de l'unité de transformation GABS Bénin gérée par une femme, qui a vu son chiffre d'affaires annuel passer de 5 M FCFA à 40 M FCFA.

Avec le coaching, ces unités de transformation sont parvenues à obtenir le certificat ABSSA et celui de l'espace UEMOA. Elles sont désormais dans le processus de la démarche qualité (HACCP).

Le développement des capacités des agri-entreprises et le relèvement de leur niveau de compétitivité grâce aux actions de DEFIA a créé un environnement favorable pour les investisseurs d'impact comme Kampani et OvO qui ont investi chacun dans deux entreprises d'innovation dans les CVA ananas (Kampani : Biophyto et OJA et OvO: Géant & Co et Mouss Cal), à des niveaux de positionnement différents (Kampani pour les PME et OvO pour les TPE).

En outre, six entreprises de transformation et d'exportation d'ananas séché (les Fruits Tillou, les Merveilles de la Ferme Agroécologique Sèmèvo, le Centre de Séchage des Fruits Tropicaux, RAD Plus Bénin, Bénin Discount et GABS Bénin) reçoivent du Centre pour la promotion des importations en provenance des pays en développement (CBI), un coaching intensif sur les opportunités d'accès aux marchés Européen et de la sous-région. Ce coaching fait suite aux différentes initiatives et expériences de DEFIA dans le secteur et va accélérer les activités d'exportation d'ananas séchés du Bénin, promouvoir l'autonomisation des femmes entrepreneures et améliorer les conditions de travail des employé(e)s au sein des entreprises ciblées.

6.3.5.2.3 Comment la dimension de genre a été prise en compte dans la mise en place de systèmes alimentaires durables et résilients au changement climatique ? (Accessibilité des femmes aux opportunités produites) (DEFIA3)

A l'instar des femmes productrices d'ananas, les femmes présentes sur la chaîne de valeur riz sont spécialisées dans les maillons à faible valeur ajoutée (les superficies de terre qu'elles emblavent sont petites) et rencontrent les mêmes contraintes liées à la production. Il s'agit de (i) la problématique d'accès

aux ressources, (ii) l'insuffisance de temps matériel disponible pour le suivi régulier de leur exploitation, (iii) la faible maîtrise des itinéraires techniques liés à l'activité de production, (iv) du faible niveau d'instruction et du manque de soutien des époux à leurs femmes.

DEFIA a mis en œuvre des interventions qui ont contribué à inverser cette tendance en impactant positivement les femmes actives dans les chaînes de valeur riz. Les capacités en leadership, développement personnel d'au moins 300 femmes productrices, étuveuses et commerçantes de riz ont été renforcées.

Ces femmes ont bénéficié, au même titre que les hommes producteurs de riz, des actions de DEFIA portant sur (i) le renforcement des capacités (techniques agroécologiques, analyses économiques, marketing, plaidoyer...), (ii) le développement des services de coaching entrepreneurial par les fournisseurs de services non financiers, (iii) le financement des investissements productifs en collaboration avec les fournisseurs des services financiers et la création des liens d'affaires entre les acteurs (producteurs, transformateurs, commerçants, fournisseurs de services financiers comme non-financiers, …)

En outre des méthodes œuvrant pour une transition de production agroécologique du riz ont été mises en œuvre dans le but d'adapter les cultures de riz au changement climatique. Il s'agit de :

- La promotion de la norme SRP (Plateforme de Production Durable du riz) au niveau de la production du riz pour l'évaluation des performances des producteurs/trices dans l'application des pratiques culturales intelligentes face au changement climatique et par la diffusion des bonnes pratiques agroécologiques (biofertilisants, utilisation des variétés à cycle court, semences certifiés) à travers les Champs École Paysans (CEP);
- La Certification Système Participatif de Garantie (SPG) des producteurs de riz biologique.

6.3.5.2.4 Comment l'intégration dans les clusters performants a pris en compte le genre (DEFIA4)?

Le programme DEFIA a opté pour l'approche Cluster dans le but de relever les défis communs aux chaînes de valeur ajoutées ananas, en rassemblant tous les acteurs à travers des liens d'affaires plus formels.

Les femmes présentes dans les clusters sont généralement des productrices (agrégées) et des commerçantes. Plus de 70% des employés sont des femmes qui travaillent au niveau de la chaîne de transformation. L'agrégateur est généralement le transformateur et l'exportateur principal qui désormais a accès aux équipements de transformation performants et adaptés et à l'approvisionnement régulier en produits de qualités homogènes.

Sur les 15 clusters accompagnés par DEFIA, seulement 3 femmes sont des agrégatrices (20% des agrégateurs).

La promotion de cluster rassure les femmes agrégées non seulement sur la destination finale (accès au marché) de leur production mais aussi à l'accès aux intrants et à la main d'œuvre.

L'accompagnement des clusters et organisations paysannes en termes de sensibilisation pour l'intégration effective des femmes dans les instances de gestion et de prise de décision et de préparation (information et formation) des femmes ont permis d'obtenir les résultats suivants :

- Au sein du cluster Coopérative Communale des Transformateurs de Riz (CCTR) Bonou, nous avons 2 femmes (soit 40% de femmes) sur 5 dans l'Organe de Coordination et de Concertation et une femme sur trois (soit 33% de femmes) dans le comité de surveillance.
- La FENACOPAB a institutionnalisé un quota de 1/3 de femme au sein du conseil d'Administration et du conseil de surveillance. Pour les Assemblées Générales, les coopératives membres doivent désigner parmi les membres au moins une femme. Ainsi, le bureau actuel compte 1/3 de femmes au conseil d'administration et 1/3 de femmes au conseil de surveillance.
- Au sein du Conseil d'Administration de l'Association interprofessionnelle de l'ananas du Bénin-AIAB, les femmes représentent une proportion de 33% de l'effectif total des membres.

6.3.5.2.5 Est-ce que les interventions du PC ont tenu compte du contexte socioculturel et sont-elles transformationnelles des rapports genre ?

Le programme DEFIA a porté l'ambition de contribuer à la mise en œuvre du PNIASAN à travers l'amélioration et la sécurisation des revenus agricoles des acteurs des chaînes de valeur de la filière Ananas

dans les pôles de développement agricoles (5, 6 et 7) du Sud du Bénin. Son objectif étant d'augmenter significativement le revenu de 6 000 entrepreneurs agricoles, un paquet d'actions a été défini, portant sur la consolidation des liens d'affaires entre acteurs et fournisseurs de services financiers et non financiers, le renforcement des compétences des acteurs et le développement des services par les organisations professionnelles agricoles.

Au-delà de DEFIA, le portefeuille dans sa globalité a tenu compte du contexte socioculturel. Les interventions du portefeuille montrent qu'une analyse tenant compte des normes, des valeurs, des croyances et des pratiques locales qui pourraient influencer leur réussite, a été réalisée. Cela s'observe dans la démarche de recherche-action, sur laquelle la majorité des interventions s'est axée.

Il faut aussi noter, certaines interventions ont tenu compte de l'implication active des membres des communautés bénéficiaires au niveau des phases importantes du processus. Il s'agit de la consultation des parties prenantes locales, la prise en compte de leurs besoins et priorités, ainsi que leur participation à la prise de décision et la mise en œuvre. Les interventions conçues pour répondre aux besoins spécifiques de la communauté, ont tenu compte des approches flexibles et adaptatives prenant en compte les réalités locales.

La collaboration avec plusieurs acteurs communautaires pour garantir leur soutien et leur engagement envers les objectifs des interventions. Leur implication a facilité l'acceptation et l'appropriation des initiatives par les communautés. L'utilisation des canaux de communication locaux et des langues vernaculaires pour transmettre les messages et informations à la communauté. Ce qui a favorisé une meilleure compréhension et une plus grande acceptation des initiatives.

Par ailleurs, l'implication des hommes en tant qu'acteurs indispensables à la mise en œuvre des initiatives a favorisé la transformation des rapports de genre.

Dans le cadre d'une démarche de masculinité positive, les hommes ont été impliqués activement à participer à la prise de décision et la mise en œuvre des activités. A travers des espaces de dialogue, les initiatives ont invité les hommes pour des échanges ouvertes sur les objectifs des activités à mettre en œuvre. Ces creusets d'échanges ont favorisé des séances de sensibilisation et d'éducation sur les concepts de masculinité positive, d'égalité des sexes et de respect mutuel entre les hommes et les femmes. Ce qui a permis de les aider à comprendre qu'ils devraient prendre des décisions concrètes pour soutenir l'autonomisation des femmes, en favorisant l'accès de celles-ci aux informations de qualité, aux ressources naturelles et financières, aux soins de santé de qualité pour elles et leurs enfants, et surtout la promotion du respect des droits à la santé sexuelle et reproduction et l'adoption de la planification familiale grâce à l'utilisation des méthodes de contraception moderne.

Ces espaces ont permis de mettre en avant des exemples de modèles de rôle masculins positifs qui promeuvent l'égalité des sexes et le respect mutuel entre les sexes. Ce qui a suscité une prise de conscience à travers une mise en valeur des hommes qui peuvent partager les tâches domestiques et de soins, s'engager à lutter activement contre la violence basée sur le genre, et surtout soutenir le leadership des femmes.

6.3.5.2.6 Est-ce que les projets mis en œuvre dans le secteur de l'agriculture particulièrement le DEFIA1 ont visé et produit la transformation visible des rapports genre ?

Dans ses interventions, DEFIA a choisi d'influencer les attitudes et les comportements des hommes en combinant l'éducation de groupe (série de formation et information en couple), la proximité (sensibilisation au travail en commun avec les hommes qui doivent soutenir leurs épouses), l'implication des autorités politico administratives (plaidoyer pour l'accès à la terre) et la mobilisation communautaire (communauté favorable à faciliter l'obtention des terres).

La participation des hommes à la série de formation, leur a permis de réfléchir au genre, aux relations construites entre les hommes et les femmes dans la communauté et aux rôles dédiés à chaque sexe. Ils ont pu toucher du doigt le sentiment d'oppression que ressentent les femmes lorsqu'elles sont traitées comme des êtres inférieurs. Identifier ce type de sentiment, à encourager et motiver les hommes à désormais

construire des relations plus équitables avec leurs épouses, mais aussi avec les femmes de leur communauté à travers des communications positives.

On observe, que DEFIA a effectivement visé et travaillé à la transformation des rapports de genre, en offrant l'opportunité aux femmes productrices et transformatrices de la filière ananas d'être plus visibles et en intégrant les hommes au processus.

En effet, DEFIA ne s'est pas préoccupé uniquement de la question de l'autonomisation des femmes, mais s'est aussi attelé aux questions relatives à la justice de genre et à l'égalité entre les hommes et les femmes dans la filière ananas. Les initiatives mises en œuvre à l'endroit des hommes (plaidoyer, formation, sensibilisation, etc.), ont permis à ces derniers d'entreprendre une transformation de leur vision et perception, afin de les emmener à vivre et promouvoir des formes de masculinité positives et d'égalité avec les femmes.

L'approche engagée par DEFIA a aussi favorisé le respect des droits des femmes (droits humains). Les femmes étant placées au centre des interventions, le renforcement de leurs compétences et de leur capacité d'agir stimulent l'ouverture à des choix de vie décent.

DEFIA en faisant le choix d'accompagner les femmes productrices de la filière ananas, a non seulement levé le voile sur leur empowerment, mais leur a permis de développer leur pensée critique et leur capacité à résoudre des problèmes, ce qui renforcent le sentiment de leur valeur personnelle et de leur capacité d'action tout en leur enseignant les stratégies pour interagir avec leurs époux et communautés de façon constructive et efficace. DEFIA est ainsi un programme qui a un très grand potentiel transformateur. Tenant compte du contexte socioculturel, la stratégie de mise en œuvre des différentes interventions de DEFIA a pesé en faveur de la transformation des normes de genre. DEFIA a compris que les rôles liés au genre et la dynamique de couple entourant la prise de décision affectent à la fois l'accès aux informations, aux ressources et alimentent les luttes quotidiennes autour de l'argent, de l'éducation et de la planification de l'avenir.

6.3.5.3 Quels ont été les effets (positifs et/ou négatifs) observés sur les conditions de vie des femmes bénéficiaires ? (Q12)

6.3.5.3.1 Comment les femmes ont accès ou saisissent les opportunités produites dans le cadre de DEFIA1 ?

L'accompagnement mis en place par DEFIA au profit des femmes et jeunes présents dans la filière ananas a contribué à une plus-value économique de la chaine de valeur ananas. La démarche a tenu compte de l'intégration des femmes dans les clusters, afin qu'elles y trouvent leur place. Elles sont pour la plupart des agrégées qui ont désormais une facilité d'accès au marché et aux avantages qu'offre un cluster (accès aux services : intrants, conseils, crédit, formation, certification). Même les petits producteurs ont accès aux clusters, ce qui renforce leur visibilité et crédibilité sur le marché.

Les femmes ont acquis de nouvelles connaissances grâce aux formations qui leur permettent progressivement de remettre en question les rapports sociaux de domination et sont en possession d'un document administratif (carte d'identité, acte de naissance, etc.). Elles sont désormais plus conscientes de leur capacité d'action (effectuer des choix pour leur bien-être et de se projeter dans l'avenir) et leur implication dans la sphère sociale à transformer les rapports de pouvoir.

Il ressort des échanges avec certaines femmes rencontrées (les femmes rencontrées sur le site commun de la commune de Zê, la SG de la FENACOPAB, la Présidente de la coopérative des producteurs d'ananas d'Ifangni, etc.), une prise de conscience individuelle quant aux rapports de pouvoir sur leur propre vie, c'est-à-dire leur pouvoir intérieur, et aussi le pouvoir à contrôler leurs ressources financières et matérielles qui contribuent à une plus grande indépendance.

Plusieurs parmi elles, grâce aux revenus qu'elles obtiendront de leur production, projettent des investissements qui leur permettront de devenir des propriétaires terriens, d'augmenter leur superficie de production et de mettre en place de nouvelles activités génératrices de revenus.

6.3.5.3.2 En quoi le projet DEFIA1 a contribué à la protection et à la promotion des droits des femmes ?

La démarche mise en œuvre et les actions réalisées par le projet DEFIA1 ont permis de lever les contraintes d'accès à la terre, aux ressources de production, aux marchés, à l'éducation et la formation.

Le partenariat avec l'Université de Namur a été un levier pour la protection et la promotion des droits des femmes. La recherche action menée a permis de mettre en place des actions pilotes qui ont pris en compte les causes structurelles des inégalités de genre.

D'où la facilité de l'accès des femmes aux ressources productives (terre, crédit, main d'œuvre, intrants de production d'ananas, matière première, etc.) en vue d'appuyer l'entrepreneuriat féminin et l'autonomisation des femmes productrices d'ananas à travers (i) des campagnes de lobbying et de plaidoyer auprès des conseils communaux pour l'accès des femmes à la terre ; (ii) des subventions spéciales genre pour les opérations culturales et (iii) la formalisation et l'établissement des documents d'identité aux femmes afin de faciliter leur accès au financement et au marché et de stimuler le pouvoir de décision de ces dernières sur leurs actifs et revenu. Cette démarche a contribué à l'opérationnalisation du travail décent à l'endroit des femmes, qui tient compte de leurs droits humains.

6.3.5.3.3 Comment le contexte des investissements durables dans le cadre de DEFIA 2 dans les CVA promeut le Genre ? Ont-elles accès aux opportunités liées aux investissements dans les CVA ? Leurs droits en sont-ils renforcés ?

Le mécanisme de financement mis en place a contribué au renforcement des activités des femmes de la filière ananas, particulièrement les productrices membres des coopératives et les transformatrices.

Le mécanisme de financement des chaines de valeur de l'ananas, constitué de plusieurs volets (assistance technique aux IMF, ligne de garantie de crédit, facilité partielle d'investissement, éducation financière et coaching entrepreneurial) a favorisé une amélioration substantielle de l'accès à des services de financement de l'entreprenariat dans la filière ananas. Ce qui a permis, non seulement d'augmenter le nombre de crédits octroyés aux acteurs de la filière et le nombre de bénéficiaires de crédits, mais aussi d'améliorer le plafond des crédits et d'allonger leur durée. Le produit d'épargne digital, lancé en 2019, a connu un grand succès au niveau des femmes avec 107 562 usagers à la fin 2022, dont 65 % de femmes. Cette croissance représente un volume d'épargne de 28,8 milliards FCFA en 2022.

Cette démarche a nécessité dans un premier temps l'implication des IMF qui ont été renforcées avec des outils d'analyse de crédit relatif à la filière ananas. Ce mécanisme mis en place est un ensemble d'expertise spécialisé dans la production de l'ananas qui a favorisé la conception de produits financiers sans garantie (pour le fonds de roulement) qui répondent aux besoins des femmes.

Les femmes transformatrices ont, en majorité, bénéficié de la subvention adossée aux crédits qui a été mis en place et du dispositif de coaching entrepreneurial, d'éducation financière et d'appui aux montages des plans d'affaires pour tous les acteurs (initié pour les hommes et les femmes). Il s'agit du plan d'affaire complet pour une entreprise et du plan d'affaire simplifié pour les producteurs/trices. Au niveau de la transformation, les taux de contrepartie exigés aux femmes ont été allégés et revus à la baisse, compte tenu surtout des difficultés de mobilisation de contrepartie financière. Ces mécanismes innovants sont appropriés et durables. Ils renforcent la confiance dans la filière créant une spirale vertueuse qui renforce d'autant plus l'accès au crédit et créé une relation durable avec les banques et IMF.

6.3.5.3.4 Face au changement climatique, quelle est l'accessibilité des femmes aux systèmes alimentaires durables et résilients induite par DEFIA 3 ? Ce suivant toute la chaîne de valeur de la filière riz ?

DEFIA 3 a facilité l'accès des femmes sans discrimination aux semences certifiées à hauteur de 50% de subvention. Près de 715 femmes ont participé à la mise en place et la conduite des Champs Écoles Paysans sur 13 thématiques. Ces dernières ont manifesté un grand intérêt pour l'agroécologie, vu qu'elles ont le plus souvent accès à des terres dégradées et/ou peu fertiles. 690 productrices de riz se sont engagées dans un système de production durable selon les standards de la norme SRP. 81 productrices sont engagées sur 136 producteurs dans le processus de certification SGP pour la production biologique du riz.

6.3.5.3.5 En quoi, les interventions de DEFIA 3 ont réduit la vulnérabilité des femmes et amélioré la répartition des pouvoirs et des ressources ?

Les différentes interventions mises en œuvre ont contribué à réduire la vulnérabilité des femmes présentes dans la filière riz. Ces dernières à l'instar des femmes présentes dans la filière ananas ont développé leur capacité de prise de décision et de gestion de leurs ressources.

- Des équipements ont été mis à disposition des femmes afin d'améliorer les opérations post récolte ainsi que la qualité du paddy. Près de 2 426 filets sont mis en place au profit de 289 producteurs dont 48 femmes, ainsi que 369 producteurs dont 83 femmes ont été sélectionnées pour bénéficier de 334 bâches et 60 motopompes.
- 1 655 producteurs membres des 06 clusters, dont 108 femmes ont été renforcés sur la détermination du coût unitaire et global de la production, ils disposent donc de comptes d'exploitation et plans de campagne qui ont permis aux clusters d'évaluer leurs besoins réels en intrants et en financement.
- Facilitation d'accès aux semences à 282 femmes avec 11 Tonnes de semences certifiées.
- Facilitation d'accès aux cartes d'identité biométrique au profit de 600 femmes.
- Exigence de la présence des femmes dans les OCC (Organe de Coordination et de Concertation).
- Déploiement des services d'épargne mobile ; près de 88 687 usagers dont 69% sont des femmes avec un volume collecté de 6,6 Milliards CFA.
- Formation en éducation financière en cascade à 150 bénéficiaires dont 68 femmes formées. La restitution a été faite à 807 personnes dont 305 femmes.
- Renforcement capacités Femmes (400 femmes analphabètes) : Alphabétisation fonctionnelle, digitale, comptabilité, planning et développement personnel, itinéraires techniques de production du riz.
- Participation à la Journée Internationale de la femme.

On observe que la question de l'empowerment des femmes s'inscrit à la fois dans la sphère productive, qui concerne le travail rémunéré, dans la sphère reproductive, qui concerne le travail domestique et du « care » que constituent les soins aux enfants et aux personnes vulnérables, et même dans la sphère communautaire, c'est à dire le rôle de gestion sociale que jouent les femmes dans leurs communautés.

6.4 Conclusions - DEFIA

1	Malgré les complexités du système de financement des acteurs du projet et de l'environnement défavorable (COVID 19, guerre en Ukraine) d'une part, les difficultés liées à un moment aux procédures de passation des marchés publics notamment dans l'acquisition et la mise en place rapide des équipements/matériels et infrastructures au profit des bénéficiaires d'autre part, les résultats finaux ont été atteints. **Le degré de satisfaction des acteurs** (toutes catégories données confondues) **concernant les financements et les acquisitions de matériels/équipements est très élevé** (plus de 80%). La garantie muette mise en place par le projet en faveur des IMF les a mis en confiance. **L'éducation financière des IMF** en lien avec le fonctionnement des filières appuyées **a été très efficace**. Elle a insufflé une **dynamique de travail au sein des IMF qui intègre désormais les crédits agricoles dans la logique des clusters**. Grâce aux crédits obtenus auprès de IMF, les **agri-entrepreneurs ont fortement amélioré les indicateurs de production, de transformation et de commercialisation des produits**. La collaboration entre DEFIA et le FNDA a été bénéfique pour plusieurs entreprises qui ont pu avoir des crédits auprès des banques à des taux d'intérêt bonifiés. Les MFA ont constitué un vrai levier de création d'emplois permanents (décents) et occasionnels. Mais plusieurs acquis des MFA se sont mis en place tardivement notamment les équipements/matériels au niveau des transformateurs des clusters.
2	Les financements demandés par les bénéficiaires auprès des IMF sont obtenus au moment opportun avec des durées raisonnables appréciées par les demandeurs de crédits. Les appuis de DEFIA aux acteurs des filières, en l'occurrence les IMF, ne portent pas entorse aux conditions

	d'accès aux crédits classiquement pratiquées par celles-ci, notamment le taux d'intérêt, qui est jugé élevé par les agri-entrepreneurs. Le projet a facilité la mise en relation d'agri-entrepreneurs avec des sociétés d'investissements privées belges qui offrent des crédits de montants élevés selon des conditions très souples.
3	Les MFA ont eu un impact positif sur les capacités de production des agri-entrepreneurs. Le projet a pu instaurer une bonne collaboration avec le FNDA, ce qui a permis l'activation de sa garantie partielle (fonds publics) pour permettre à ces entreprises de contracter des crédits dans le secteur bancaire en bénéficiant de la subvention tripartite de DEFIA.
4	Le projet a induit des changements significatifs dans l'amélioration des niveaux de production d'ananas et du riz, l'amélioration des revenus des agri-entrepreneurs. Il a motivé les femmes à plus s'investir dans le maillon de la production d'ananas et du riz, à avoir accès aux crédits, grâce à leur accompagnement à l'obtention de leur carte nationale d'identité et aux terres pour la culture d'ananas avec les appuis reçus de l'Université de Namur. Le projet a réussi à étendre la culture d'ananas dans de nouvelles zones (Ouémé, Plateau, Mono, etc.).
5	Le programme DEFIA a joué un rôle de catalyseur pour améliorer la visibilité, la présence et l'autonomisation des femmes des chaines de valeur ajoutées (ananas et riz). Les différentes initiatives mises en œuvre ont contribué à soutenir le développement des femmes à travers leur accès à la terre, aux ressources productives, aux techniques améliorées de transformation, aux mécanismes de financement et à susciter leur capacité de prise de décisions et de contrôle sur leurs biens et revenus. Cependant, il serait opportun de corriger le choix discriminatoire opéré lors de la sélection aléatoire des bénéficiaires.

6.5 Recommandations - DEFIA

Les recommandations suivantes sont proposées pour compléter les activités de consolidations de DEFIA sur le PARSAD[37].

Recommandation	Conclusion(s) liée(s)	Acteur(s) ciblé(s)	Niveau[38]	Priorité (CT/MT/LT)[39]	Type[40] (S/O)
R1. Renforcer les synergies avec le FNDA et les fonds d'investissement internationaux pour faciliter aux IMF l'accès aux ressources (coût, durée) et agir sur le taux d'intérêt	2	Enabel	2 et 3	MT	S
R2. Renforcer la collaboration Enabel-FNDA pour aller à des solutions de co-investissement sur des projets productifs structurants et portés par des agrégateurs de clusters	3	Enabel	2 et 3	MT	S
R3. Réaliser une étude sur la réduction des taux d'intérêts pratiqués par les IMF au Bénin	2	MAEP, IMF, FNDA, Banque, PTF, acteurs filières	1	CT	S
R4. Maintenir la ligne de garantie mise en place par Enabel pendant la phase de consolidation des acquis du projet aux fins de pérennisation des relations d'affaires entre les IMF et les agri-entrepreneurs	1	Enabel, AFGC, IMF	2	CT	O
R5. Poursuivre l'accompagnement des femmes (productrices agri-entrepreneurs) dans l'obtention des documents juridiques (CNI, TF, Conventions d'achat de terrain) pour faciliter leurs accès aux crédits	4	Enabel, IMF, MAEP	1	CT	O
R6. Recenser et cartographier les emplois décents et occasionnels créés dans le cadre de la mise en œuvre du projet	1	Enabel	1	CT	O

[37] Il est à noter que les recommandations formulées ici l'ont été en tenant compte des contextes de mise en œuvre du PACOFIDE et du nouveau projet PARSAD qui vise à consolider les acquis de DEFIA. La présentation des actions de consolidation des acquis de DEFIA sur le PARSAD, mises en cohérence avec celles du PACOFIDE autour des filières anacarde, ananas et riz sont présentées à l'annexe 8.

[38] 1 : Projet/Programme ; 2 : Représentation/Pays ; 3 : Organisationnel Enabel ; 4 : Cadre global coopération (DGD/Cabinet/SES)

[39] CT/MT/LT : Court terme, Moyen terme, Long terme.

[40] S/O : Stratégique/Opérationnelle

R7. Susciter et investir dans la création de coopératives de femmes, non seulement pour renforcer leur visibilité et leur représentation, mais pour leur faciliter un plus grand accès à toutes les opportunités telles que les marchés formels.	5	Enabel	1	MT	S

6.6 Leçons apprises sur DEFIA

Pour les futures interventions d'Enabel, nous tirons les enseignements suivants qui portent dans trois domaines.

1. **Sur les Mécanismes de Financements Agricoles (MFA)**

Le bon fonctionnement des liens et de la collaboration entre les MFA, les IMF et les demandeurs de crédits suppose des actions préalables :

- Les formations des IMF à la connaissance et l'analyse des financements de la filière.
- La formation des demandeurs de crédits au montage de leurs plans de campagne (et leurs plans d'affaires).
- Les appuis aux IMF dans la conception et la mise en place des produits financiers adaptés au rythme du cycle de l'ananas qui est de 18 mois.
- La mise en place d'une ligne de garantie "muette" qui partage le risque de non-paiement des crédits entre le promoteur (50%) et Enabel (50%).
- Ces activités doivent être répliquées à l'endroit de nouvelles et/ou anciennes IMF avec lesquelles Enabel collabore en tenant compte des filières à financer.

2. **La certification**

Qu'elles soient conventionnelles ou bio, les certifications des produits agricoles offrent des boulevards d'opportunités de marchés d'exportation pour les agri-entrepreneurs, les OP/OPA. Elle devra être recherchée par ces acteurs.

3. **Le partenariat avec le FNDA**

Malgré sa lourdeur institutionnelle, le FNDA constitue une bonne opportunité de cautionnement des crédits des agri-entrepreneurs auprès des banques.

7 Etude de cas 3 : Pertinence des choix stratégiques et leur reproductibilité par le système (pilier P@SRIS)

7.1 Analyse de la performance - P@SRIS

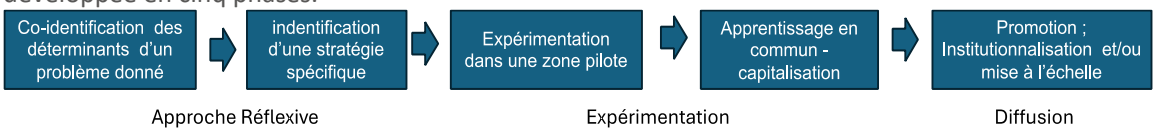
PERTINENCE	A	B	C	D

Les volets d'intervention - Droits sexuels et santé reproductive (DSSR) et digitalisation – du P@SRIS s'intègrent parfaitement dans le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) 2018-2022, encore en cours de mise en œuvre (orientations stratégiques N°2 et N°5) et répondent en ce sens aux besoins exprimés par le ministère de la Santé (MS).

Pour le volet DSSR, ceci est vrai par rapport à l'offre de soins - renforcement de l'offre de Soins Obstétricaux et Néonataux d'Urgence (SONU) et l'intensification de l'offre de planification familiale - mais également par rapport à la demande de renforcement du leadership local et de communication pour le changement de comportement. Les axes d'intervention proposés en matière de digitalisation sont également en cohérence avec les stratégies du PNDS en matière de disponibilité et d'utilisation des données mais aussi de recherche en santé.

Ce constat a été confirmé par le Secrétaire Général du MS qui a déclaré que l'ensemble des interventions proposées par le P@SRIS sont pertinentes et, qu'en conséquence, elles devraient avoir un impact positif sur la mortalité maternelle et néonatale et la gestion du dividende démographique au Bénin, contribuant ainsi à l'atteinte des Objectifs du développement Durable (ODD) 3-Santé et 5-Égalité des sexes et autonomisation des femmes.

Du point de vue de l'approche d'intervention et dans sa zone de couverture, Enabel a fait le choix d'une part de répondre aux demandes spécifiques du MS par rapport à son champ d'intervention et, d'autre part, quand c'est possible et pertinent, d'adopter une démarche de recherche opérationnelle développée en cinq phases.



Cette approche est appréciée positivement par les cadres du MS rencontrés aux différents niveaux de la pyramide sanitaire.

Qu'on ait été dans une démarche de recherche opérationnelle ou non, la posture d'Enabel a d'abord été de dialoguer avec les responsables des services bénéficiaires sur leurs besoins critiques, d'identifier ce qui peut être fait dans le cadre de son mandat, et enfin de proposer des solutions « *sur mesure* ». Parfois, certains sujets abordés semblent s'éloigner des objectifs spécifiques assignés au projet. Néanmoins, leur pertinence est avérée notamment par rapport à l'objectif général du P@SRIS.

Un exemple en est le chantier qu'a lancé Enabel avec l'Agence Nationale de Transfusion sanguine (ANTS). L'ANTS avait identifié un gap en matière d'information sur la disponibilité des intrants de la transfusion sanguine pour mieux lutter contre les hémorragies de l'accouchement ; cette agence a donc sollicité le P@SRIS sur son volet digitalisation pour mettre en place une application visant, entre autres, à identifier la localisation des poches de sang dans les structures de soins. L'ANTS et Enabel, appuyés par un prestataire externe, ont procédé à la conception et à l'élaboration d'une application spécifique qui actuellement est sur le point d'être testée. Un autre exemple est l'attribution par voie d'appel à projet d'une subvention pour le plaidoyer visant à faire évoluer le cadre règlementaire de la DSSR, qui a permis de travailler sur la question délicate du droit à l'avortement. Ces deux exemples montrent que la flexibilité programmatique du projet a contribué à sa pertinence.

Au total, on peut estimer que l'intervention est pertinente même si, dans l'analyse globale de la performance du Programme de Coopération, on pourra constater quelques éléments qui entament quelque peu cette pertinence.

COHÉRENCE	A	B	C	D

Le P@SRIS a été en cohérence avec l'impact attendu du programme de coopération belge au Bénin. Les actions programmées sur le volet DSSR ont contribué effectivement à la gestion du dividende démographiques au Bénin et à la productivité du capital humain, par un achèvement plus rapide de la transition démographique par l'intermédiaire d'une meilleure survie de l'enfant et d'une meilleure couverture des besoins non-satisfaits en matière de Planification Familiale. En renforçant l'efficience de certains processus grâce à une information plus précise et plus disponible, le volet digitalisation a contribué également à renforcer la cohérence interne du projet.

Le P@SRIS est également en cohérence avec l'approche Enabel portée par la stratégie genre de la coopération belge.

Par ailleurs, le pilier Santé est en cohérence avec l'approche généralement soutenue par la division santé d'Enabel à Bruxelles qui promeut une logique d'apprentissage sur le terrain et un retour sur ces apprentissages vers le sommet de la chaine hiérarchique. Même si au Bénin, la logique du « *double ancrage* » n'est plus matérialisée par la présence d'un assistant technique rattaché à un service central du MS, la très bonne collaboration de l'équipe santé d'Enabel hébergée dans les locaux du MS à Cotonou au côté des services centraux, permet de rassurer sur l'effectivité du processus de dialogue sectoriel et de diffusion des leçons apprises dans la mise en œuvre de l'intervention.

Eu égard à l'importance de la réduction de la mortalité maternelle et néonatale pour l'atteinte de l'ODD 3, de nombreux partenaires techniques et financiers (PTF), multi et bilatéraux, investissent actuellement dans la Santé sexuelle et reproductive (SSR) (OMS, UNFPA, UNICEF, AFD, etc.). Dans les deux départements d'intervention du projet, la mission n'a pas observé de chevauchements ni de doléances à ce niveau de la part des autorités sanitaires départementales ou zonales. Au contraire, l'expérience de la Plateforme Nationale des Utilisateur de Santé (PNUSS) avec l'adhésion récente d'autres PTF à l'idée d'appuyer cette structure montre que des synergies sont en cours d'établissement.

D'une façon générale, l'OMS qui exerce actuellement le rôle de chef de file des PTF au Bénin, apprécie très positivement non seulement le contenu du projet, mais également la proactivité d'Enabel dans le dialogue sectoriel.

Enfin, notons que le P@SRIS est également bien aligné avec le projet EQUITE financé par l'AFD et mis en œuvre par Enabel plus au Nord du Bénin.

On peut en conclure que les cohérences interne et externe du P@RSIS sont avérées.

EFFICACITÉ	A	B	C	D

N.B. Les questions d'efficacité sont approfondies dans les questions spécifiques d'évaluation.

Les données relatives aux résultats de l'intervention mises à la disposition de l'évaluation peuvent être résumées ainsi :

- La progression des trois indicateurs attachés à l'objectif général du projet (taux de réduction de la mortalité maternelle, taux de réduction de la mortalité néonatale et âge médian de la première naissance) ne peut être démontrée pour des raisons de non-disponibilité de données d'enquêtes transversales récentes en population, mais également et surtout en raison d'imprécisions statistiques inévitables quel que soit la modalité de mesure.
- En ce qui concerne les indicateurs de résultats sélectionnés, ils montrent une évolution positive. Il faut cependant rester prudents dans l'interprétation de ces données notamment en raison de la faiblesse de certains effectifs. De surcroit, à ce jour dans le District Health Information Software Version 2 (DHIS2), ne sont disponibles que les données de 2022 et certains facteurs confondants ont pu exister par le passé (ex. crise COVID ayant probablement induit une réticence à l'utilisation des services de santé entre 2020 et 2021). Enfin il pourrait exister des biais d'enregistrement suite à l'effort important mis ces dernières années par le MS et le projet dans le domaine de la saisie et la vérification des données.

Quoi qu'il en soit, on doit constater une tendance au progrès, qui a d'ailleurs été confirmée par les différents interlocuteurs rencontrés au niveau central, au niveau déconcentré mais également sur le terrain. Ainsi, la triangulation des données avec d'autres informations collectées à la base permet de mettre en évidence certains changements effectifs de comportements des populations ciblées dans les zones où des initiatives visant la communauté ont été mises en place et où des soignants ont été appuyés dans les structures de soins. Ce qui est un élément rassurant par rapport à l'efficacité du P@SRIS.

La revue des activités présentée au chapitre précédent permet au lecteur d'être confiant quant à l'effectivité des résultats obtenus : l'approche holistique proposée avec (i) une analyse des déterminants des problèmes critiques de SSR, (ii) la mise en place de stratégies multifactorielles pour adresser chacun de ces problèmes, est fonctionnelle et effective.

Il y a toutefois des domaines dans lesquels les choses avancent mieux que d'autres ; par exemple en matière de qualité des soins obstétricaux ou de qualité de l'accueil des malades, et d'autres où le changement, s'il est effectif, ne pourra être objectivé qu'après une exposition prolongée aux mécanismes visant le changement de comportements des bénéficiaire finaux ou des soignants. On peut donner ici en exemple l'accroissement du recours aux soins par les détenteurs de cartes de "privilégiés de l'État" ou l'utilisation effective du système d'information hospitalier.

Il existe enfin certains points critiques où seule l'action de l'État peut avoir un effet ; c'est le cas pour le problème de disponibilité du personnel de santé qualifié qui touche la plupart des centres de santé ruraux ou la qualité des infrastructure routières qui peuvent ralentir l'atteinte de certains résultats en matière de SSR (deuxième retard).

Des progrès réels sont donc observés mais l'effectivité des résultats reste à démontrer, compte tenu du fait que le principal focus du projet reste la modification des attitudes et des comportements (des populations cibles mais également des soignants), deux domaines nécessitant de la continuité dans l'action. Par ailleurs certains chantiers ne sont pas encore achevés et, de ce fait, ne démontrent donc pas encore leur efficacité.

EFFICIENCE	A	**B**	C	D

Malgré certaines limites soulignées notamment en termes d'appropriation, le choix d'une gestion en régie plutôt qu'une cogestion a très probablement eu un effet positif sur l'efficience globale du projet. Il reste que parfois les procédures d'engagement et d'exécution des dépenses d'Enabel sont considérées comme lourdes par les acteurs.

Du fait de sa logique d'intervention, le P@SRIS était un projet complexe, car de très nombreuses actions devaient être entreprises simultanément, ce qui naturellement a rendu la mise en œuvre plus difficile. Malgré cela, ce projet a su atteindre la plupart de ses objectifs opérationnels.

En se dotant, quantitativement et qualitativement d'un personnel compétent, en s'engageant dans un dialogue rapproché avec le MS pour le choix des activités et les modalités de leur mise en œuvre, en collaborant activement avec d'autres PTF sur différentes thématiques (mise en place de l'e-SIGL, organisation des journées de dépistage du cancer du col, etc.) mais également en sollicitant des partenaires externes spécialisés issus du secteur privé (ONG, start-up, école d'informatique), l'intervention a fait montre de beaucoup de flexibilité ; ce qui a eu un effet positif sur l'efficience.

Quelques retards ont pu être observés, notamment dans la mise en place des infrastructures (la construction des 3 centres de santé (CS) est seulement achevée au terme du projet et ces formations sanitaires ne seront inaugurées qu'en mars 2024) ; ces retard sont en partie dû à un choix tardif des structures à réhabiliter par le MS. On note également des retards dans la mise en service de certaines applications (deux applications au moins fonctionnent encore en version béta en raison de l'existence de processus de non-objection de la part de l'Agence des Systèmes d'Information et du Numérique). Ainsi, certains chantiers engagés ne sont pas encore complètement achevés et, pour atteindre pleinement leurs objectifs opérationnels, ils devront se poursuivre au-delà du P@SRIS.

On peut également noter que le choix de confier un certain nombre de chantiers à des entités privées, en procédant à des appels à projets (conventions de subsides) a également entraîné des retards du fait

d'un processus d'attribution imparfaitement maitrisé par l'équipe d'intervention (procédures de passation de marchés, selon les déclarations des opérationnels d'Enabel eux-mêmes).

Quoi qu'il en soit, globalement, les délais de mise en œuvre restent acceptables, surtout si l'on prend en compte le fait que le projet en son début a coïncidé avec la crise de la COVID 19.

La méthode collaborative adoptée par l'équipe du P@SRIS a été particulièrement appréciée par le Secrétaire Général du MS. Le P@SRIS a démontré une très bonne réactivité au moment de la crise COVID 19, notamment en acceptant de recycler le Numéro Vert initialement destiné à gérer les plaintes des patients, ou encore d'intégrer au projet, de nouvelles activités telles que la prise en charge de la douleur en soins palliatifs. Ceci met en évidence encore une fois la flexibilité opérationnelle du P@SRIS.

DURABILITÉ	A	**B**	C	D

Les questions de durabilité seront approfondies dans le chapitre réservé aux questions spécifiques d'évaluation.

Tout au long du processus, le P@SRIS a veillé à stimuler le dialogue avec le personnel du MS mais aussi avec la société civile, sur les potentiels d'ajustement de la politique sanitaire pour une meilleure efficacité. Le processus de recherche-action et de capitalisation a grandement contribué à assurer la durabilité institutionnelle des actions engagées, en fournissant des évidences pour la mise à l'échelle ou pas des innovations testées. Le dialogue fructueux nourri avec le MS, attesté au plus haut niveau de sa hiérarchie (Secrétariat Général du MS, Présidence de l'Autorité de Régulation de la Santé) a permis d'assurer l'alignement des stratégies du P@SRIS à la politique nationale (intégration des indicateurs d'impact sélectionnés par le MS dans la logique d'intervention et dans le cadre de résultats du P@SRIS) et du potentiel d'appropriation des nouveautés introduites.

Le potentiel de durabilité technique varie en fonction des activités menées : les activités qui répondent à une demande expresse du MS peuvent être considérées comme durables. Également, les activités qui historiquement avaient déjà été adoptées par l'État, par exemple le soutien à la PNUSS, le sont également parce qu'elles s'inscrivent dans la continuité. Il existe toutefois un nombre important d'activités encore à l'état d'expérimentation – un exemple est celui du Système d'Information Hospitaliers testé dans le CS de Calavo-Kopta sous une demande du MS ; celles-ci ont actuellement un potentiel de durabilité qui ne peut être démontré.

Du point de vue de la durabilité environnementale, le projet s'est préoccupé des questions de gestion des déchets à risques infectieux dans les formations sanitaires en investissant dans de nouveaux dispositifs d'incinération ; il pourrait s'agir désormais de s'intéresser à d'autres questions environnementales comme la végétalisation des espaces, dans ces grandes concessions où se situent les CS ruraux du Couffo. Cela aurait de surcroit l'avantage de les rendre plus conviviaux et de permettre le développement de certaines activités de communication pour le changement de comportement, par exemple en matière de démonstrations culinaires pour une nutrition plus équilibrée des enfants (cette remarque est également valable pour certains Maison d'Apprentissage, de Jeux, d'Informations pour la Culture et la Santé (MAJICS) comme celui de Touffo).

Finalement, le sujet le plus délicat en matière de durabilité reste la question de la durabilité financière de certaines activités qui dépendent parfois à 100% du financement d'Enabel. A titre d'exemple, les ordinateurs fixes du MAJICS de Touffo restaient peu utilisés, car non connectés à l'internet au moment du passage de la mission en raison de l'absence de paiement du forfait de connexion, lui-même conséquence de l'arrêt du P@SRIS (en théorie les MAJICS devaient récolter des cotisations pour l'internet mais visiblement cela n'a pas suffi à couvrir les couts).

Certes, il s'agit d'un exemple mineur mais très clairement ce n'est pas la seule activité qui, au plan financier, est entièrement dépendante du P@SRIS. Non seulement le sujet de la durabilité financière doit être clairement posé au MS, mais il doit pour l'avenir inciter à la prudence dans l'extension d'activités pilotes.

IMPACT	A	B	C	D

En matière d'impact direct

Au stade actuel, l'objectivation de l'impact direct reste difficile. Pour des raisons de méthodologie et d'échantillonnage, la future Enquête Démographique et de Santé (EDS) en cours de préparation n'informera pas sur l'impact sur la mortalité maternelle et néonatale dans les deux départements cibles, et encore moins sur son impact sur la capture du dividende démographique.

Néanmoins, certains domaines semblent montrer que dans les départements où il a travaillé, le projet commence à avoir des effets sur des éléments critiques de l'offre et de la demande de soins, notamment l'utilisation des services de soins obstétricaux et la prévalence contraceptive.

Quant à certains autres effets escomptés, par exemple sur la prévention des grossesses adolescentes ou la réduction des violences basées sur le genre, malgré les chiffres a priori rassurants présentés dans les différents rapports, la mission suggère de rester prudent. Ayant affaire à des questions d'attitudes et de comportements, le changement est souvent lent. La mission préfère considérer que les résultats obtenus sont simplement encourageants (cf. aussi l'analyse de durabilité pour plus d'argumentaire sur le sujet).

En matière d'impact indirect

Plusieurs effets indirects ont pu être observés : Dans les villages où ont pu être développées les initiatives communautaires pour l'évacuation des parturientes, l'intervention a renforcé la participation communautaire et l'appropriation par les leaders locaux (chefs de villages, leaders d'opinions). Ces initiatives ont également permis d'initier un dialogue, certes encore limité, avec les matrones traditionnelles dans le but d'une collaboration plus poussée avec le système de santé.

Il en est de même pour les initiatives se développant autour de la PNUSS avec désormais une demande de redevabilité plus forte de la population vis-à-vis du personnel soignant (certains abus qui étaient possibles il y a quelques années ne le sont plus désormais).

Également, le projet grâce à un recours à des opérateurs privés nationaux dans le domaine de la digitalisation, a renforcé leurs capacités, ce qui permet d'entrevoir un impact durable à ce niveau.

Enfin, le processus de recherche-action, engagé dans le cadre du P@SRIS, a permis d'introduire au sein du MS une nouvelle façon de travailler qui n'est pas basée sur des « modèles voyageurs » mais sur une réflexion internalisée, gage de meilleure appropriation.

7.2 Analyse approfondie - P@SRIS

7.2.1 Fiche signalétique - P@SRIS

Titre	Programme d'Appui à la Santé Sexuelle et Reproductive et à l'Information Sanitaire
Codes	BEN 19007 (Droits en Santé Sexuelle et Reproductive), BEN 19008 (Health Data)
Zone d'intervention	Ministère de la Santé niveau central, intermédiaire et opérationnel Direction Départementale de la Santé (DDS) Atlantique: Zone Sanitaire Abomey-Calavi-So-Ava. ZS Allada-Toffo- Zê, ZS Ouidah-Kpomassè-Tori . DDS Couffo : ZS Klouekanmè-Toviklin-Lalo, Aplahoué- Djakotomè-Dogbo, Cotonou (Zone para portuaire)
Institution partenaire	Ministère de la Santé
Groupes cibles	Cadres des services centraux du MS, des niveaux intermédiaire et opérationnel, prestataires de soins des formations sanitaires des départements appuyés, populations bénéficiaires des soins
Date Convention	29/11/2018 (signature)
Date de fin	31/10/2023
Budget	15 000 000 € dont 9 483 110 € pour les DSSR et 5 516 890 € pour Health Data
Impact	Contribuer à la bonne gestion du dividende démographique et à la réduction de la mortalité maternelle et infantile et améliorer la productivité du capital humain
Outcome	DSSR : Les droits et l'accès à des services de SSR de qualité sont renforcés

	Health Data : La redevabilité sociale, la prise de décision informée et le pilotage stratégique sur la base d'un système digitalisé de données intégrées, accessibles et de qualité sont renforcés
Output	Droits en Santé Sexuelle et Reproductifs R1 : Une Stratégie de CCC sur les DSSR est en place R2 : La chaine de service SSR est renforcée dans les zones d'intervention. R3 : Les innovations en matière de DSSR sont stimulées
	Health Data R1 : Des informations fiables, pertinentes et intégrées permettant aux décideurs de prendre des décisions de manière informée sont disponibles R2 : Des mécanismes pour rendre les informations sanitaires accessibles et compréhensibles au grand public pour permettre de veiller à la qualité des services et faire du plaidoyer sont renforcés R3 : Un dispositif de gestion et de valorisation des connaissances est mis en place. R4 : Les innovations en matière de Health Data sont stimulées

7.2.2 17Efficacité (Q9)

Dans quelle mesure les stratégies visant à améliorer l'offre de SSR y compris la planification familiale et la lutte contre les VBG et la digitalisation démontrent-elles leur efficacité et leur potentiel de reproductibilité ?

7.2.2.1 Quels changements mesurables ont été observés dans les indicateurs de résultats en matière de SSR en comparaison de la période antérieure ?

Indicateurs	Départements			
	Atlantique		Couffo	
	2018	2022	2018	2022
Taux de prévalence de l'utilisation des méthodes contraceptives modernes chez les femmes en âge de procréer	7,3%	17,3%	3,4%	45%
Pourcentage de femmes ayant des besoins non satisfaits en PF	Stable =35%		38%	31%
Taux de couverture en accouchements assistés par du personnel qualifié	63,5%	99%	44%	90%
Nombre de grossesses non désirées en milieu scolaire	372	47	219	14

Tableau 18: Évolution comparée des indicateurs en matière de SSR (Source : Rapport final P@RSIS 2023)

Il convient de rester prudent dans l'interprétation des chiffres. Un exemple simple peut illustrer cette prudence : il est rapporté que dans les deux départements étudiés, plus de neuf parturientes sur dix ont été assistées par du personnel qualifié en 2022. Cependant, lors de nos visites dans l'un des centres de santé de l'Atlantique, il s'est avéré que le personnel qualifié se limitait à une seule infirmière. Malgré les efforts de formation déployés, et même si les infirmiers sont considérés comme du personnel qualifié par rapport à l'accouchement, il est clair qu'une infirmière possède des compétences moindres en obstétrique qu'une sage-femme. Il faut donc encourager la mise à disposition de ce personnel-là dans les CS.

Cette situation pose des défis, d'autant plus que cette personne gérait seule à la fois le dispensaire et la maternité, ce qui n'est pas optimal. En cas d'absence de l'infirmière, un droit qui ne peut lui être retiré, plusieurs scénarios peuvent se présenter, notamment le recours à une assistance non qualifiée pour l'accouchement, avec le risque que celui-ci soit abusivement qualifié de "médicalisé". Une autre option peut être le transfert de la parturiente vers un autre établissement de santé, ce qui n'est pas idéal en cas d'accouchement normal.

Il est important de noter que le centre de santé en question est situé à moins de 10 km d'une route goudronnée et à une trentaine de km de Cotonou. On peut donc extrapoler les difficultés rencontrées dans

ce centre à d'autres centres de santé, en particulier dans des zones moins accessibles comme le département du Couffo.

Ces éléments soulignent que les chiffres peuvent parfois masquer une réalité différente et nécessitent une interprétation prudente. Comme pour les raisons déjà évoquées par rapport à l'impact, il faut donc rester prudent quant à l'interprétation des chiffres disponibles.

7.2.2.2 Quels changements mesurables ont été observés dans les indicateurs de résultats en matière de digitalisation en comparaison de la période antérieure ?

En ce qui concerne la digitalisation, il faut distinguer deux types d'activités :

- Celles qui viennent en réponse à une demande du ministère de la Santé et qui doivent donc être mises à l'échelle départementale avec l'appui du projet (ex. saisie dans le DHIS2 au niveau des formations sanitaire et e-SIGL).
- Celles qui constituent des expérimentations à proprement parler :
  - Soit venant en réponse à une demande du MS : Système d'Information Hospitalier ; mise en place de la plateforme de l'ANTS pour une meilleure disponibilité des produits du sang.
  - Soit répondant à une demande de la société civile : plateforme mobile CAREX pour l'information des jeunes sur la santé génésique, développée en réponse à une sollicitation de l'Association Béninoise pour la Planification Familiale.

Pour ce qui concerne les activités devant être mises à l'échelle en réponse à une demande du MS, on peut dire qu'au terme du projet, elles ont généralement su porter leur fruits, puisque non seulement elle ont une couverture complète dans les deux départements ciblés, mais parce que de surcroit, elles ont permis d'atteindre leurs objectifs opérationnels : complétude des rapports du Système d'Information de Routine avoisinant les 100% et utilisation effective de l'e-SIGL dans les formations sanitaires avec certains indices de réduction des ruptures de stock de médicaments.

Pour l'autre catégorie, compte tenu du contexte - y compris la crise du COVID et les retards dans l'approbation des solutions informatiques par les autorités de tutelle - force est de constater qu'au terme du projet les applications conçues avec l'appui du P@SRIS ne peuvent encore être considérées comme pleinement fonctionnelles. Il faut donc encore se donner du temps pour pouvoir juger de leur efficacité.

7.2.2.3 Quels mécanismes ont été mobilisés à cet effet ? Est-ce que ces mécanismes intermédiaires identifiés ont permis d'atteindre l'objectif final ? Ont-ils produits les effets escomptés ?

(Réponse valable pour les deux volets d'intervention)

Au démarrage du projet, une réflexion approfondie a été faite par l'équipe du P@SRIS et le Ministère sur la théorie du changement à envisager pour le projet, en partant du principe que dans le domaine de la SSR, seule une approche holistique pouvait permettre d'obtenir des résultats probants et durables. Le volet digitalisation a également contribué positivement à cette approche puisqu'une grande partie des activités relatives à la digitalisation concernaient la Santé Sexuelle et Reproductive et que les autres activités visaient à renforcer le système de santé.

Au moment de l'élaboration de la théorie du changement du P@SRIS, les différents mécanismes ont donc été décortiqués, d'abord selon les deux axes classiques "offre et demande", puis en allant plus loin dans le détail. Ainsi, par rapport à la demande en soins obstétricaux, on a distingué les problèmes liés au premier retard pour lequel diverses mesures visant le changement de comportement des populations ont été proposées, et le second retard ou d'autre mesures étaient envisagées. Pour chaque problème identifié, les causes racines ont été investiguées avant de proposer des solutions appropriées, parfois à envisager dans le cadre d'une recherche opérationnelle. A ce niveau, la démarche du projet apparait donc tout à fait pertinente, précisément parce qu'elle intègrait différents mécanismes complémentaires.

Par rapport aux DSSR, la qualité du processus d'identification des problèmes, centré sur le recours aux soins obstétricaux et la planification familiale, a été pertinente car elle a abordé des sujets connexes importants comme les VBG ou la santé génésique des jeunes ; ce qui a permis d'entreprendre une nouvelle série d'actions convergentes permettant d'avancer un peu plus vers les résultats attendus finaux, au moins dans les zones pilotes.

La revue des activités permet de se faire une opinion plus précise sur la pertinence et l'efficacité de chacune de ces activités. Néanmoins, globalement toutes les activités entreprises sont jugées pertinentes, ce qui toutefois n'augure pas, à coup sûr, de leur efficacité. Les résultats obtenus à ce jour varient en fonction du domaine couvert avec des succès probants (ex. MAJICS) et quelques déceptions (ex. Système d'Information Hospitalier). D'une manière générale cependant l'efficacité du cumul de ces activités est jugée bonne par les parties prenantes bénéficiaires (notamment le ministère de la Santé) et par la mission.

Quant aux aspects de reproductibilité, il semble clair que grâce au processus de capitalisation mis en place, ils ont bel et bien été explorés d'un point de vue technique, même si dans certains cas les investigations devraient se poursuivre (exemple des motos-ambulances).

Quant à l'effet global, comme nous l'avons déjà écrit, au dire des cadres de commandement du ministère de la Santé et de l'Autorité de Régulation de la Santé (ARS), il est positif, remarquable même selon le Secrétaire Général du MS.

7.2.2.4 L'articulation entre les diverses interventions prévues dans le cadre de la digitalisation et celles des autres PTF a-t-elle permis de renforcer l'efficacité de l'intervention ?

Les interventions prévues dans le cadre de la digitalisation concernaient directement la SR (plateforme CAREX, plateforme de formation en soins obstétricaux et néonataux) ou un domaine connexe y étant fortement lié (plateforme ANSP pour la disponibilité des produits sanguins, élément indispensable dans les centres SONU complet réalisant la césarienne) ou encore un domaine plus vaste classable dans le renforcement du secteur de la santé (saisie dans DHIS2, e-SIGL ou SIH).

En collaboration avec la PNUSS, des efforts importants ont été déployés pour numériser les données afin d'améliorer la gestion, le reporting et la transparence de ce volet de l'intervention. Les réclamations y sont désormais recueillies via des formulaires Google et les enquêtes de satisfaction sont réalisées avec KoboCollect. Un site web a également été créé, intégrant un tableau de bord dynamique. Ces initiatives contribuent significativement à faciliter l'accès aux informations et en améliorant la communication entre les parties prenantes.

Globalement donc on peut dire que les initiatives de digitalisation avaient un potentiel important de renforcement de l'efficacité du volet SSR.

7.2.3 Durabilité (Q10)

Quelle appréciation peut être faite de la durabilité des changements par rapport à la promotion des droits et de l'accès aux services de SSR et de la digitalisation

La question de la reproductibilité est une question qui peut autant être rattachée à l'efficacité qu'à la durabilité. Les commentaires développés dans la section spécifique à l'efficacité sont donc aussi valables pour alimenter les réponses à la question spécifique citée ici. Le lecteur est prié de s'y référer.

7.2.3.1 Les politiques et les institutions ont-elles démontré leur réactivité aux changements induits par le projet. Se sont-elles engagées à garantir que cela perdure ? Et si oui comment ?

Le premier élément de réponse à apporter à cette question concerne l'engagement actuel des parties prenantes à soutenir et faire perdurer les acquis du P@SRIS. On peut ici dire que cet engagement est important du moins pour ce qui concerne les autorités déconcentrées du MS ou du ministère de l'intérieur (cf. interview des Médecins Chef de Départements et du Préfet du Couffo), mais également le niveau central du MS, et sa tutelle l'ARS. Par le passé, ceci s'est à plusieurs reprises traduit par l'intégration d'innovations testées dans le cadre des projets santé Enabel dans la politique nationale. Cela a aussi été le cas avec le P@SRIS notamment suite au processus de capitalisation. Mais le processus n'est pas partout achevé et certaines innovations méritent encore d'être mieux étudiées avant une éventuelle mise à l'échelle.

Pour les autres parties prenantes engagées dans le projet, en particulier la Société Civile représentée par les différentes ONG et associations ayant collaboré avec le P@SRIS (PNUSS, ASBF, ONG de droit béninois, ONG internationales), il en est de même. En effet, le P@SRIS a toujours fonctionné en recherchant à répondre aux besoins que ces acteurs ont pu exprimer. Ce qui est positif.

Le niveau d'engagement de ces parties prenantes est donc important même si cela ne garantit pas que les déclarations se traduiront effectivement en actions concrètes.

7.2.3.2 Le niveau d'engagement des parties prenantes est-il suffisant pour assurer que les bénéfices produits puissent perdurer au-delà du projet ? Quelles stratégies peut-on envisager pour renforcer l'implication de celles-ci ?

Les éléments évoqués ci-dessus sont-ils suffisants pour assurer la durabilité des résultats ? La réponse est positive même si désormais l'État béninois doit consentir à poursuivre sur fonds propres certaines dépenses, par exemple en finançant dès à présent les frais de connexion à l'internet des structures qui ont bénéficié d'un kit de connexion par le P@SRIS, ou en mobilisant d'autres partenaires pour reproduire dans les deux départements ciblés ou ailleurs les activités qu'il juge désormais nécessaire de mettre à l'échelle (ex. triptyque téléformation – Centre de simulation – Encadreur Technique de Proximité).

C'est là que se situe la plus grande faiblesse potentielle, puisque les déclarations d'intention doivent désormais faire la place à l'action et à son financement effectif. Comme souligné ci-dessus, la plupart des activités menées à titre pilote dans la zone du projet nécessitent désormais d'importants budgets pour perdurer dans le temps et/ou s'étendre dans l'espace.

Le prochain PNDS sera donc révélateur de l'engagement de l'État dans les domaines dont le retour est jugé positif jusqu'à présent ; il est ainsi attendu qu'au moins certaines des activités initiées dans le cadre de l'intervention d'Enabel y soient inscrites comme des éléments de la stratégie du MS pour le prochain cycle, tant dans le domaine de la SSR (Orientation Stratégique N°2 du PNDS en cours : prestations de services et amélioration de la qualité des soins) que de l'accès à l'information (Orientation Stratégique N°5 du PNDS en cours : Amélioration du système d'information sanitaire et promotion de la recherche en santé).

7.2.3.3 Les systèmes d'apprentissage mis en place ont-ils permis de tirer des enseignements utiles pour la poursuite des interventions du P@SRIS et/ou leur reproduction dans d'autres contextes ?

D'une façon générale, le processus de capitalisation et de diffusion des innovations par Enabel (Cf. atelier de restitution de la capitalisation des expériences du P@SRIS en octobre 2023) a déjà contribué à tirer des enseignements opérationnels, mais également à diffuser certaines des bonnes pratiques identifiées. On peut donc répondre par l'affirmative à cette question non seulement pour la digitalisation mais aussi pour la SSR.

En termes de stratégie à venir pour ce qui est de la suite du P@SRIS, il faut recommander la poursuite de l'action en matière de recherche opérationnelle et de diffusion des leçons apprises.

Notons pour finir que le nombre d'activités engagées et le volume de travail abattu sont impressionnants, d'autant qu'il ne faut pas perdre de vue qu'une partie de l'intervention s'est déroulée dans le contexte de la COVID 19.

Pour le prochain cycle de projet, il existe un certain risque de dispersion des activités si l'on veut non seulement achever la réalisation de celles entreprises dans le cadre du P@SRIS, mais également initier un certain nombre d'autres activités. Comme dit le proverbe « qui embrasse trop, mal étreint », il faut donc rester humble à ce niveau, d'autant qu'un goulot d'étranglement existera aussi en aval, en termes de reprise de ces initiatives par l'État béninois.

Rappelons enfin qu'une proportion non négligeable des activités menées dans le cadre du P@SRIS ne sont pas arrivées au terme de leur expérimentation (mise en fonctionnement de certaines applications en particulier) et que certaines d'entre-elles continuent de soulever des questions opérationnelles concrètes difficiles à adresser (ex. moto-ambulance ; SIH).

7.2.4 L'intégration du Genre

Le projet peut être qualifié de CAD1[41]. A tous les niveaux les questions de genre sont intégrées et le but concerne à chaque fois en premier la femme et le groupe des jeunes et adolescents

[41] CAD 1 : l'égalité femmes-hommes est un objectif important et délibéré du projet

7.2.4.1 Aperçu général

Il est reconnu que l'espérance de vie est plus élevée chez les femmes. Toutefois, les années supplémentaires que vivent les femmes ne sont pas toujours vécues en bonne santé. Dans les pays à faible revenu en particulier, l'écart d'espérance de vie entre les deux sexes est faible (un an seulement) et dans plusieurs pays, l'espérance de vie en bonne santé est moins élevée pour les femmes que pour les hommes[42].

Pour être en mesure d'avoir une espérance de vie en bonne santé et développer leur potentiel maximal, les filles et les femmes doivent absolument avoir accès à des services de santé complet leur garantissant une santé physique et mentale satisfaisante.

Plusieurs obstacles *(facteurs socioculturels)* se dressent face à l'accès des filles et des femmes aux services de santé de qualité *(la santé en général, la santé sexuelle et reproductive, la santé maternelle et néonatale, la planification familiale)* et semblent parfois insurmontables, il s'agit :

- Des relations de pouvoir déséquilibrées entre hommes et femmes (pesant notamment sur les décisions de dépenses en matière de santé).
- Des normes sociales qui réduisent leur accès à l'éducation, à des emplois rémunérés et aux ressources économiques.
- Une vision de la femme centrée exclusivement sur son rôle procréateur.
- Les violences physiques, sexuelles et émotionnelles.

Par ailleurs, il faut aussi noter la pauvreté qui tend à faire peser une charge certes encore lourde sur la santé des hommes mais beaucoup plus sur celle des femmes et des jeunes filles.

Le P@SRIS a mis en œuvre diverses interventions et développé des stratégies bien établies pour progressivement éliminer ces obstacles.

Ces initiatives développées par le P@SRIS, non seulement relèvent les inégalités de santé dont les femmes sont victimes, mais promeuvent l'accès des filles et des femmes aux informations et services de santé de qualité. Elles se focalisent sur les soins centrés sur la femme, l'intégration de la prestation de services, l'optimisation de la main d'œuvre en santé, la promotion active de la prévention des maladies non transmissibles.

Il faut noter que bien que ces approches soient de façon générale axées sur les femmes et les filles, elles tiennent aussi compte des hommes.

En effet, la question de l'égalité hommes/femmes en termes d'accès aux soins de santé de qualité, de la prise en charge et d'évolution des pratiques, nécessite de porter une attention particulière à l'implication des hommes. Une implication qui a lieu à deux niveaux : au premier niveau, il s'agit de les impliquer dans la santé sexuelle et reproductive, la santé maternelle infantile et néonatale, ainsi que dans la planification familiale (les hommes doivent investir leurs rôles de mari et de père). Au deuxième niveau, il s'agira de les inviter à prendre soin de leur propre santé en consultant régulièrement les structures de santé.

Ainsi, le P@SRIS avait pour objectif de (i) faire des hommes des acteurs de changement, (ii) établir les équilibres de genre, et (iii) amorcer la transformation positive des contextes.

Les actions au profit de la SSR, du planning familial, des SONU, des VBG majoritairement ciblés sur les femmes, ont intégré la participation effective des hommes. De même, les actions axées sur les jeunes filles en matière d'éducation à la santé sexuelle ont pris en compte les adolescents.

Amener les femmes à jouir de leur droit à déterminer si elles veulent avoir des enfants, le nombre, quand et avec qui, en toute liberté, a suscité la création "*de clubs des hommes modèles* " ayant comme but la vulgarisation de la Planification Familiale à travers l'adoption et la promotion des méthodes contraceptives modernes.

On peut noter que les hommes exposés aux activités du projet ont été intéressés aux SONU, spécialement pour ce qui concerne les soins optimisés du couple mère -nouveau-né initiés dans le département de

[42] BOÎTE À OUTILS GENRE – SANTE / http ://www.afd.fr/genre / Publication AFD, Paris, 2016

l'Atlantique, sur la surveillance de la température (bracelets électroniques) du nouveau-né, les soins maternels 'kangourou' et sur l'allaitement maternel exclusif.

La mise en œuvre de la stratégie de promotion des accouchements en milieu institutionnel pour la réduction des décès maternels dans la commune d'Aplahoué, s'est également basée sur une approche participative avec les hommes et les communautés. Cette stratégie a conduit à la mise à disposition des Tricycle Ambulances afin de référer les urgences obstétricales aux centres de santé. Il faut préciser qu'en élargissant sa stratégie communautaire, P@SRIS a aussi pu atteindre les femmes les plus vulnérables.

La création des CAJ et des MAJICS, visant à assurer une éducation à la santé sexuelle et reproductive des jeunes filles et adolescents et à réduire les comportements à risques et les grossesses indésirables, a contribué au respect et à la protection de leurs droits sexuels. Les jeunes ont ainsi accès aux informations de qualité et aux méthodes de planification familiale rendues gratuites par le P@SRIS à leur profit.

La mise en place des comités de veille VBG a bénéficié d'une approche communautaire et multisectorielle importante, impliquant les chefs de village en tant que présidents des comités, les groupements de femmes (femmes leaders), les Centres de Promotion Sociale (CPS) et la Police Judiciaire (PJ).

Mettre en place des approches axées sur les personnes en mettant l'accent sur les adolescents, les filles et les femmes, permet de tenir compte des contextes, des besoins spécifiques de santé des femmes et filles, en insistant sur l'autonomisation de ces dernières et des relations solides avec les prestataires de soins. Les femmes ont été impliquées dans ce processus afin de garantir que leurs points de vue et priorités soient prises en compte (exercer leurs droits humains). L'implication des hommes tout au long du continuum de soins afin d'établir l'équilibre des normes de genre a été également effective.

En réalité, pour garantir la réussite de ses interventions, le programme P@SRIS s'est appliqué à inclure de manière globale les garçons, les hommes et même les leaders religieux et traditionnels dans les initiatives avec des formations et informations spécifiques à l'endroit de ces derniers, afin de stimuler leur capacité à contribuer à la modification des normes socioculturelles, par exemple en promouvant l'importance de la planification familiale, de la pratique contraceptive, de l'égalité de genre, de la non-violence et de l'importance de la santé et des droits sexuels pour les filles et les femmes.

Cette implication des hommes dans la protection de la santé et des droits sexuels des femmes contribue réellement à mettre un terme aux normes néfastes de masculinité, en incitant ces derniers à se défaire des conceptions d'une masculinité basées sur la violence. Cette démarche s'est révélée un outil efficace de mobilisation des hommes en tant que puissants agents et défenseurs du changement des comportements et des droits des femmes.

7.2.4.2 Comment l'intégration du genre et la stratégie Genre We4Her de Enabel ont été opérationnalisées par le P@SRIS? (Q11)

7.2.4.2.1 Les dispositifs proposés de gouvernance, de suivi évaluation et d'apprentissage sont-ils sensibles genre et / ou alignés à la stratégie We4Her?

Les dispositif de gouvernance, de suivi évaluation et d'apprentissage mis en place par le P@SRIS sont sensibles au genre et alignés sur la stratégie We4Her. Ceci s'observe à travers les différentes stratégies adoptées :

Gouvernance

- Recrutement du personnel avec la promotion de femmes dans les annonces.
- PNUSS : promotion de femmes dans les organes de gouvernance.
- Sensibilisation et formation des Directions Départementales de la Santé et Zones de santé sur le genre et la promotion d'une gouvernance sensible au genre : promotion de femmes au poste de décision pour un équilibre genre, avec une planification tenant compte des besoins genre.
- Questionnaire d'analyse de la situation genre dans les DDS et ZS pour un plan d'action.

Suivi-évaluation et apprentissage

- Indicateurs sexo-spécifiques permettant d'identifier les déséquilibres en genres dans l'accès aux droits sexuels et reproductifs.

- Approche d'évaluation qualitative « méthode du changement le plus significatif » visant à identifier entre autres les changements perçus en matière de genre.

  Ex : les soins kangourous pratiqués pour éviter l'hypothermie chez le bébé de faible poids de naissance peuvent se pratiquer par les deux sexes et rapprochent le couple dans la responsabilisation des soins à l'enfant.

- Recherche-action spécifique sur la promotion d'une approche sensible au genre dans les maternités.
- Recherche-action sur des thématiques sensibles au genre : planification familiale, Centres conviviaux, VBG…etc.

7.2.4.2.2 Est-ce qu'une approche genre a été adoptée durant les initiatives de renforcement de la performance des acteurs de santé ?

Le P@SRIS a veillé au renforcement de capacités de tous les acteurs sur le genre afin d'améliorer le niveau de conscience de ces derniers et faciliter une prise de décision en faveur de l'égalité genre.

Par ailleurs, la participation des femmes a toujours été assurée lors des activités et ateliers, avec un choix de femmes pour la modération des différentes sessions.

7.2.4.2.3 En quoi dans la pratique le pilotage stratégique et les prises de décision tiennent compte des aspects et équilibres de genre ?

Les TDR des activités comportent toujours un volet genre permettant de mesurer si l'activité est sensible au genre ou de proposer des mesures pour l'améliorer en termes d'approches en vue de réduire les vulnérabilités, d'identifier les opportunités d'amélioration des besoins genre, d'une participation équilibrée du genre à la mise en œuvre des activités et d'un impact plus important sur la satisfaction des besoins liés au genre. A cette précaution, il faut ajouter, le partenariat avec l'Institut National de la Femme pour la mise à jour de la politique genre nationale et sa mise en œuvre.

Les initiatives spécifiques visant l'empowerment et l'égalité genre ont été les suivantes:

- Sensibilisation à l'accès gratuit à la panification familiale, afin de limiter la dépendance financière à la décision d'adopter une méthode contraceptive moderne.
- Le projet communautaire d'accès des femmes aux soins avec des motos ambulances afin de réduire la mortalité maternelle et néonatale (implication des hommes dans la décision).
- Réseau communautaire d'aide aux victimes de VBG : comités VBG villageois en réseau avec les CPS police et Centre de santé, facilitant la sensibilisation et l'accès des victimes de VBG à la prise en charge.
- Les activités spécifiques réservées aux filles dans les centres MAJICS comme la formation au numérique pour réduire le fossé numérique, avec des jours qui leur sont spécialement réservés au sein des MAJICS et CAJ pour des activités de sensibilisation spécifiques.
- La promotion à l'autonomie financière (par exemple, la formation des filles à la fabrication de savon) pour éviter les grossesses précoces et poursuivre leur scolarité, la formation à l'auto-défense contre les viols et autres formes d'agressions.
- Les clubs scolaires avec l'appui des ONGs comme Care Bénin (subsidié) pour l'éducation des filles afin de lutter contre les grossesses en milieu scolaire.

L'implication des hommes dans la transformation des normes sociales :

- Le club des hommes modèles pour favoriser l'accès à la planification familiale et aux soins de qualité.
- La sensibilisation de leaders communautaires en faveur de changement des normes néfastes avec le projet « les leaders communautaires s'engagent ».

7.2.4.2.4 Comment les instruments de gouvernance adoptés par le projet ont favorisé la participation des femmes aux instances décisionnelles (sanitaires) et en général ont amélioré le dialogue avec les femmes ?

Il a été demandé une représentativité féminine dans les instances de pilotage du programme (comité de pilotage). Mais la composition du comité s'est faite selon les postes, occupés majoritairement par des hommes. Cependant au niveau des représentants des maires, le choix a été porté sur une femme (maire de Ouidah par exemple). Quant au Comité technique du programme, il est placé sous la direction d'une femme (la SG adjointe du Ministère de la Santé).

On constate une présence équilibrée de femmes dans les structures de la demande de soins (organes PNUSS) y compris dans le personnel recruté pour le bureau exécutif de la PNUSS.

Ces mesures contribuent à créer un environnement propice au dialogue avec les femmes en leur offrant des opportunités de participation et de prise de décision au sein des instances décisionnelles du projet.

7.2.4.3 Le renforcement des droits et de l'accès à des services de santé sexuelle et reproductive de qualité a-t-il amélioré les rapports de genre ? (Q12)

7.2.4.3.1 A quel niveau les hommes ont été intégrés / inclus dans la mise en œuvre des stratégies visant à améliorer l'offre des Services de Santé de la Reproduction, y compris la planification familiale et la lutte contre les VBG?

Les hommes ont été inclus de manière transversale (de la conception à la mise en œuvre globale) dans la mise en œuvre de chaque action identifiée pour l'intervention DSSR.

7.2.4.3.2 Dans quelle mesure les interventions du programme ont eu des effets transformationnels sur les équilibres genre ? *« Les hommes ont changé » et « Les femmes et filles sont devenues des agents actives de leur propre vie».*

Transformer les normes de genre établies revient à s'attaquer aux causes profondes de l'inégalité des genres et à corriger les rapports de force disproportionnés qui avantagent les garçons et les hommes par rapport aux filles et aux femmes. Cette transformation va au-delà du développement personnel des filles et des femmes pour réharmoniser les dynamiques de pouvoir et redresser les structures qui contribuent à renforcer les inégalités entre hommes et femmes. Néanmoins l'atteindre nécessite des efforts soutenus et du temps.

Les interventions du programme P@SRIS en donnant une place aux hommes et aux garçons ont encouragé ces derniers à mener un examen critique sur les inégalités et leurs rôles de maris et pères (prise de conscience de l'existence des normes de masculinité néfastes). Ce qui leur a permis de reconnaître la nécessité du changement et de contribuer à l'identification des normes positives qui pourraient favoriser l'égalité et un environnement propice.

Le club des maris modèles a contribué à la promotion de l'égalité de genre et de la masculinité positive auprès des hommes. Ces hommes ont reçu des enseignements sur l'importance de la santé sexuelle et reproductive, opéré des changements de comportements intrinsèques et sont devenus désormais des ambassadeurs de la promotion de la Planification Familiale.

Par ailleurs, au sein des comités de gestion, des Tricycles Ambulances ont été installés. On retrouve des hommes (le Chef du Village étant le Président), qui sont aujourd'hui de fervents défenseurs de l'accouchement en milieu institutionnel. Ils sont conscients de l'importance de recourir précocement aux soins de santé et ont compris que la réduction du taux de mortalité maternelle et néonatale dépend de l'assistance et de l'accompagnement qu'ils procurent à leurs épouses en matière de soins maternelles et néonatals. L'implication des leaders religieux et traditionnels a été tout aussi important pour garantir la pérennité des services de santé sexuelle et reproductive.

Quant aux jeunes (filles et garçons), l'accès à l'éducation complète à la sexualité et des services qui leur sont adaptés, exempts de stigmatisation et gratuits, à la fois respectueux et présentant des informations essentielles, telles que des conseils relatifs aux risques de grossesse et aux méthodes pour l'éviter, a contribué à une profonde prise de conscience de leur part. Cette capacité à partager des informations fiables sur la santé sexuelle (promotion de relation sexuelle saine) a renforcé leur autonomie en termes de

parcours personnel par lequel ils ont une vision claire et évolutive d'eux-mêmes. Ils sont désormais plus conscients de leur valeur intrinsèque et de l'égalité fondamentale entre les filles et les garçons.

Cependant avec l'adoption de la planification familiale, les femmes ont développé leur potentiel maximal à effectuer leur choix quant à leur intégrité sexuelle et reproductive. Dans un dialogue positif et constructif avec leurs époux, elles exercent leur droit à utiliser les méthodes contraceptives modernes. La planification familiale a donné à ces femmes un pouvoir accru au sein du foyer, elles sont convaincues du fait que leur choix a des avantages économiques vu qu'elles ont désormais le temps de se consacrer avec facilité à leurs activités génératrices de revenus.

Donner davantage d'autonomie aux femmes et aux jeunes filles, notamment en leur garantissant l'accès à des services de planification familiale volontaire, constitue une étape essentielle vers une plus grande égalité homme-femme.

7.2.4.3.3 Comment le projet a favorisé le respect des droits humains des femmes et des filles? Et promu leur accès à des services de santé sexuelle et reproductive de qualité ?

« Les droits sexuels et reproductifs ont pour fondement les droits humains, parmi lesquels le droit à l'éducation, à la santé et au développement »

Mettre en place des initiatives axées sur les personnes dans le domaine de la santé sexuelle et reproductive relève du respect du droit d'accès (sans discrimination) pour chaque individu (particulièrement pour les femmes et les filles) à la meilleure santé possible en matière de sexualité, et de mener une vie sexuelle épanouie.

Le P@SRIS à travers ces différentes initiatives a favorisé et facilité l'accès des femmes à de meilleurs soins maternels et néonatals (soins optimisés du couple mère-nouveau-né, soins obstétricaux et néonatals d'urgence, référence à temps des femmes au centre de santé, etc.). Cette attention portée sur la santé de la mère et le nouveau-né dans sa globalité, contribue à la réduction de la mortalité maternelle et néonatale et relève du droit à la vie de ces derniers.

La promotion et l'adoption de la PF par l'utilisation des méthodes contraceptives modernes relèvent du droit des femmes à avoir accès aux informations essentielles pour une bonne gestion des espacements des naissances et un meilleur contrôle de leur activité sexuelle et reproductive. Ce qui renforce le droit à l'autonomisation économique de femmes. La gratuité totale de la contraception y compris la prise en charge des effets secondaires tient aussi compte du respect des droits des utilisatrices des méthodes de contraception moderne.

La mise en place d'une initiative avec les comités de veille pour combattre les Violences Basées sur le Genre (VBG) et la fourniture de Kits VBG dans les hôpitaux, équipés notamment d'appareils photo pour recueillir des preuves, de matériel pour la prévention et le traitement des infections sexuellement transmissibles (IST), ainsi que de contraception d'urgence pour prévenir les grossesses, s'inscrit dans le cadre du droit à la protection et à la dénonciation des victimes de VBG.

Les actions à l'endroit des jeunes (filles et garçons) contribuent au respect de leur droit à avoir accès sans discrimination de sexe aux informations importantes et services de santé sexuelle et reproductive.

Toutes les initiatives mises en œuvre par le P@SRIS ont été axées sur les respects des droits humains de tous les bénéficiaires.

Par ailleurs, les partenariats avec les ONGs subsidiées ont contribué aux respects des droits des hommes, des femmes, des jeunes pour une plus grande égalité du genre et la prise en compte des genres.

7.2.4.3.4 Les statistiques, les données et outils de suivi-évaluation sont-ils sexo-spécifiques?

Toutes les données et outils de suivi-évaluation de chaque initiative développée par la P@SRIS, sont désagrégées selon les sexes.

7.2.4.3.5 Comment le projet a favorisé l'autonomisation des femmes et des filles ?

Une meilleure santé sexuelle et reproductive aide les femmes à mieux assumer leurs rôles d'épouse et de mère et constitue un élément important pour obtenir une égalité des chances vis-à-vis des hommes. La

planification familiale élimine la crainte d'une grossesse non désirée et contribue à améliorer la vie sexuelle, les relations au sein du couple et le bien-être de la famille et favorise l'autonomisation des femmes et filles.

Les différentes initiatives du P@SRIS ont été des creusets d'apprentissage et de partage d'informations pour les femmes, les hommes, les jeunes (filles et garçons) et même les communautés.

Le projet a permis d'outiller chaque bénéficiaire, en particulier, les femmes et les filles, facilitant ainsi leur empowerment (confiance en soi, meilleure perception d'elles-mêmes, prise de conscience de leur valeur intrinsèque, capacité à se projeter dans l'avenir et opérer des choix pour leur bien-être) et à leur permettre de tirer les avantages de ces opportunités.

De plus, en fournissant aux hommes davantage d'informations et de connaissances sur la Planification Familiale (avantages et inconvénients de chaque méthode) ainsi que sur les soins liés à la santé sexuelle et reproductive, ces initiatives ont renforcé leur capacité à soutenir et accompagner leurs partenaires dans leur processus d'autonomisation.

7.3 Conclusions - P@SRIS

Le P@SRIS avec ses deux volets droits en santé sexuelle et reproductive et digitalisation, a su faire montre d'une performance jugée bonne par la mission d'évaluation, avec notamment pour ce qui concernes les points d'attention évoqués par les termes de référence une efficacité et une durabilité pour lesquels la note B a été obtenue.

Au-delà de ce constat, plusieurs conclusions spécifiques doivent être retenues :

1	Le Gouvernement pour réaliser ses ambitions en matière de capture du dividende démographique doit engager des moyens et des ressources spécifiques pour la réduction de la mortalité maternelle et le contrôle des naissances. L'un des premiers postes en déficit actuellement sous la forme de ressources humaines est la disponibilité des sages femmes dans les structures de soins de premier contact au niveau rural. Sans un effort important de mise en place des postes budgétaires idoines, de recrutement de personnel spécialisé et d'affectation sur les sites où se trouvent les besoins, il sera probablement impossible d'atteindre dans la durée les objectifs fixés dans le domaine de la SSR.
2	Les initiatives de gratuité de la PF initiés dans le cadre du P@SRIS dans les deux départements ciblés sont un grand pas en avant vers la levée des barrières financières à l'utilisation de ces services. Opérationnellement, elles intègrent une contribution financière d'Enabel sous la forme d'achat d'intrants et l'obligation faite de prodiguer de manière entièrement gratuite les prestations liées aux actes de soins relatifs à la planification familiale (y compris les complications de la PF). Néanmoins, on constate qu'une partie des coûts autrefois payés par les patientes est désormais prise en charge par le système de recouvrement des coûts au niveau communautaire sans aucune compensation de la part de l'État. Ce qui fait peser une charge importante sur ce système pourtant vital pour la survie des centres de santé. De ce fait, à terme il existe un risque de dégradation de la qualité des prestations de PF si l'on n'adresse pas sérieusement ce problème ; de même qu'un risque de déséquilibre financier plus global au niveau de la caisse du recouvrement des coûts des CS avec des conséquences potentiellement délétères sur la qualité des soins en général. La gratuité de la PF n'est cependant pas une action isolée. Elle est accompagnée de l'amélioration de l'offre de soins pour lequel des investissements importants ont aussi été consentis par le projet.
3	Grace aux deux projets santé en cours opérés par Enabel (P@SRIS et EQUITE) un momentum intéressant a été initié dans le domaine de la lutte contre les maladies non transmissibles et leurs diverses conséquences, dont la douleur et la mort. Bien que non directement liées à la mortalité maternelle, ces activités touchent la santé génésique, ce qui les rend pertinentes notamment vis à vis des ODD en rapport avec la santé et le Genre. L'ensemble des parties prenantes rencontrées a confirmé la pertinence de la poursuite d'un appui à ce niveau dans le contexte actuel du Bénin (transition épidémiologique déjà bien entamée).

4	En matière de sensibilisation des jeunes à la santé génésique, notamment par rapport à la planification familiale et la lutte contre les IST, le processus de capitalisation engagé dans le cadre du P@SRIS montre un bénéfice comparatif des MAJICS (hébergés dans des structures spécifiquement destinées aux jeunes) par rapport aux CAJ (hébergés dans les centres de santé). Il semble pertinent de poursuivre les interventions en se concentrant sur les MAJICS.
5	Quelques compléments d'investissements semblent souhaitables dans les structures déjà réhabilitées par le projet, notamment dans le domaine de l'accueil et du confort des patients.
6	Dans le contexte du bannissement des formations en présentiel par le MS, le P@SRIS a su montrer la voie vers des solutions alternatives de formation dans le domaine des SONU, notamment grâce à la mise en place du triptyque centre de simulation des gestes obstétricaux - téléformation - encadrement de proximité. A tel point que le Ministère s'est prononcé au moins pour la mise en place dans tous les districts du pays de centres de simulation selon le modèle promu par le P@SRIS ; Il s'agit là d'un impact indirect important de ce projet.
7	Durant son cours et de concert avec le MS, le P@SRIS a choisi d'introduire de solutions informatiques novatrices dans le domaine de la santé maternelle et de la santé génésique (ex. Application CAREX et ANTS). En partie en raison de la crise du COVID mais également en raison de problèmes de régulation des nouvelles technologies, une partie de ces applications quoi qu'en version béta, ne sont pas encore complètement fonctionnelles au terme du projet ; l'effort est à poursuivre à ce niveau.
8	La capitalisation réalisée dans le cadre du P@SRIS semble montrer un intérêt de la poursuite et éventuellement de l'extension de l'expérience des moto-ambulance dans les villages enclavés du département du Couffo; il reste qu'un certain nombre de challenges d'ordre technique mais également relatifs à la gouvernance, restent posés ; ce qui invite à la prudence avant une extension de l'expérience à d'autres sites.
9	Le P@SRIS a su monter une bonne résilience à la crise de la COVID, non seulement en continuant de fonctionner, mais également en adaptant son dispositif pour répondre à la demande du Gouvernement béninois en rapport avec cette crise. Ainsi le Numéro vert initialement destiné à recevoir les plaintes des utilisateurs du système de soins a été recyclé pour répondre aux demandes de la population par rapport à la pandémie. Néanmoins, au terme du projet et bien que la crise soit passée, le Numéro Vert en question n'a pas pu être redirigé vers son but initial en soutien à la PNUSS.
10	Grace à l'investissement consenti par Enabel dans le domaine de la digitalisation des centres de santé, des progrès importants ont été faits en matière de disponibilité et de promptitude des données du DHIS et de l'e-SIGL. Il reste que la durabilité de ces progrès est largement liée à la capacité de financement des coûts récurrents qui y sont liés (prise en charge des coûts de connexion et de renouvellement du matériel notamment).
11	Le projet a permis la mise en expérimentation d'un système de gestion hospitalière dans un centre de santé urbain de la ZS de Calavi. Néanmoins de l'avis de la mission, ce système n'est pas encore complètement mature, ce qui invite avant toute velléité d'extension à se pencher sur les résultats opérationnels jusqu'à présent atteints.

7.4 Recommandations - P@SRIS

Recommandations	Conclusion liée	Acteur ciblé	Niveau	Priorité	Type S/O
R1. Poursuivre un dialogue constructif avec le MS pour une disponibilité meilleure des RH en santé et plus particulièrement en spécialisation obstétricale dans la zone du projet.	1	Ministère de la Santé ENABEL	4	MT	O
R2. Poursuivre la réflexion entamée avec l'appui d'Enabel sur la gratuité intégrale de la PF. Y intégrer les questions en rapport avec la durabilité financière, non seulement celles qui concernent le financement continu des intrants de la PF, mais aussi celles qui concernent la compensation financière des établissements de soins pour des prestations de services désormais offertes gratuitement par ces derniers.	2	Ministère de la Santé ENABEL	4	MT	S
R3. Poursuivre et étendre les activités initiées dans le cadre du P@SRIS visant à accompagner la transition épidémiologique, notamment tout ce qui concerne la prise en charge des maladies chroniques liées à la SSR et les soins palliatifs en rapport avec les pathologies cancéreuses de la sphère génitale.	3	ENABEL Et Ministère de la Santé	1 & 4	MT	S
R4. Sélectionner une option pour le développement des structures permettant de sensibiliser les jeunes à la santé génésique (CAJ ou MAJIC),. Envisager l'extension de l'expérience des MAJICS au-delà du périmètre actuel d'intervention (3 communes de l'Atlantique). Poursuivre la mise en capacité des MAJICS déjà existants grâce à quelques investissements supplémentaires visant notamment à renforcer la convivialité (ex. construction d'un mur d'enceinte à Toffo). S'assurer de la disponibilité de sage-femmes afin de garantir la "médicalisation" des MAJICS (par exemple à raison de deux permanences par semaine comme cela se fait actuellement à Toffo). Envisager d'appuyer la mise en place d'Activités Génératrices de Revenus en leur sein. Ceci pourrait être mis en lien avec la mise à faible disponibilité des protections	4	Ministère de la Santé Ministère de la Jeunesse des Sports	4	MT	S

hygiéniques pour les jeunes filles, un problème toujours patent notamment en milieu rural.					
R5. Dans le prochain programme, achever l'aménagement des CS d'ores et déjà construits ou réhabilités dans le cadre du P@SRIS, avec pour objectifs de renforcer la convivialité des sites et l'accueil des patients (remblaiement des concessions, végétalisation, construction de douches à l'usage des femmes enceintes, éventuellement construction de logements supplémentaires là où c'est possible pour appuyer la fidélisation du personnel de santé, etc.).	5	Enabel et Ministère de la Santé	1 & 4	MT	O
R6. Pour le prochain cycle de projets, appuyer matériellement et techniquement l'extension des centres de simulation des gestes obstétricaux dans les ZS couvertes par le projet. En parallèle, continuer à transférer des capacités aux services centraux du MS pour une mise à l'échelle réussie de cette initiative au niveau national. Enfin, faire la promotion de l'approche en 3 axes promue par le P@SRIS ; en l'occurrence, s'assurer que dans toutes les ZS appuyées, seront associées aux centres de simulation les deux autres composantes introduites par le P@SRIS : plateforme de formation à distance en soins obstétricaux et mobilisation d'encadreurs techniques de proximité.	5	Enabel	1	MT	O
R7. Lors du prochain projet, poursuivre le soutien et le développement des applications mises en place dans le cadre du P@SRIS qui à son terme, sont encore en phase de développement ou d'expérimentation : plateforme de formation en SSR, plateforme mobile CAREX, plateforme de l'ANTS pour une meilleure disponibilité des produits du sang, etc.	7	Enabel	1	CT	O
R8. Avant une mise à l'échelle, poursuivre l'expérimentation de la mise en place des moto-ambulances communautaires, néanmoins en approfondissant les questions de gouvernance locale et de mobilisation des matrones traditionnelles, pour des	8	Enabel et Ministère de la Santé	1 & 4	MT	O

transferts plus prompts des expectantes et un accompagnement plus efficace du pré et post-partum[43].					
R9. Lors du prochain programme, entamer un dialogue sur la pertinence de soutenir à nouveau la mise en place d'un Numéro Vert destiné à gérer les plaintes de la population par rapport au système de santé. Dans ce cadre, bien réfléchir aux modes opératoires les plus appropriés pour atteindre les résultats escomptés, sachant que la PNUSS doit être au centre du dispositif envisagé, mais qu'elle a probablement encore besoin de renforcement spécifique dans ce domaine très technique. Définir clairement les engagements respectifs des deux partenaires à ce niveau en prenant en compte la contribution potentielle d'autres PTF déjà engagés auprès de la PNUSS.	9	Enabel et Ministère de la Santé PNUSS	1 & 4	MT	O
R10. Adresser clairement la question de la pérennité financière des investissements consentis par le projet en matière de digitalisation des CS, en particulier en ce qui concerne la prise en charge des forfaits de connexion qui leur permettent d'accéder au DHIS2 et à l'e-SIGL.	10	Enabel Et Ministère de la Santé	1 & 4	MT	O
R11. Spécifiquement par rapport au logiciel SIH actuellement testé dans le centre de santé de Calavi-Kota, mobiliser une équipe d'évaluation, si possible externe pour juger des progrès obtenus en vue de décider d'une éventuelle réorientation de cette expérimentation.	10	Enabel Et Ministère de la Santé	1 & 4	MT	O

[43] La norme au Bénin est désormais de 8 CPN par femme dont 4 au cours du dernier trimestre, une période où les femmes enceintes pour des raisons évidentes, ont du mal à se déplacer

7.5 Leçons apprises - P@SRIS

1. **Positionnement d'un Assitant technique**

Moyennant un soin particulier des équipes d'Enabel dans le domaine et un dialogue équilibré avec le ministère de la Santé intégrant agilité et flexibilité, **le positionnement d'un assistant technique au niveau ministériel** (logique du double ancrage) **n'est pas indispensable** pour assurer un retour d'information efficace sur les innovations entreprises dans le cadre d'un projet donné, assurer la diffusion des leçons apprises au-delà du cercle de ce projet, et alimenter le dialogue sectoriel.

2. **Des initiatives de capitalisation qui alimentent le dialogue sectoriel**

Les initiatives de capitalisation selon le modèle proposé par le P@SRIS ont su montrer leur efficacité en matière d'alimentation du dialogue sectoriel, mais aussi en matière de visibilité de l'appui apporté par la Coopération belge.

3. **L'introduction d'activités de prise en charge de la douleur**

Les activités proposées ont permis non seulement de répondre à des besoins réels et mal couverts, mais aussi de renforcer la crédibilité du système de santé dans son ensemble (approche holistique de la santé ; principe : « *leave no one behind* »).

4. **Des alternatives efficaces et efficiences aux formations en présentiel**

Grâce à l'accès aux nouvelles technologies, il est tout à fait possible de proposer des alternatives efficaces et efficiences aux formations en présentiel basées sur une logique de formation de formateurs (coûteuses, dont l'efficacité peut être remise en cause, et génératrices de nombreux coûts d'opportunités) comme le démontre l'exemple du centre de simulation d'Allada. Toutefois, il est à noter qu'un centre de simulation seul, ne peut permettre une remise à niveau des compétences du personnel en soins obstétricaux ; les deux autres éléments du modèle proposé par Enabel sont également indispensables. C'est donc l'ensemble du dispositif qui devrait être mis à l'échelle par le MS.

5. **Une meilleure flexibilité de programmation et d'exécution**

Le choix d'opérer les financements en régie directe plutôt qu'en cogestion a probablement permis une meilleure flexibilité de programmation et d'exécution, ce qui a été très utile par exemple durant la période de la crise COVID.

6. **La continuité dans l'effort de renforcement de la gouvernance du système de santé par la mise en place d'organes indépendants de surveillance de type PNUSS**

Trois projets successifs d'Enabel ont adressé cette question, ce qui a permis d'obtenir des résultats probants en matière de qualité des soins et d'accueil des malades, de renforcer la demande de redevabilité des communautés, mais aussi d'obtenir le soutien d'autres partenaires.