



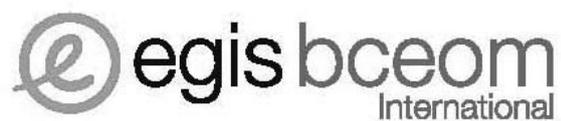
EVALUATION CONJOINTE DU
PROGRAMME DANOIS DE PAYS DU BÉNIN
1990-2006

evaluation

2008.04



**Evaluation conjointe
du Programme danois
de Pays du Bénin,
1990-2006**



SEPTEMBRE 2008

© Ministère des Affaires Etrangères du Danemark
Septembre 2008

Production : Le Département de l'Evaluation, Ministère des Affaires Etrangères
Photo de couverture : Jørgen Schytte
Conception graphique : Designgrafik A/S, Copenhague
Impression : Schultz Grafisk

2. Edition

ISBN : 978-87-7087-014-6
e-ISBN : 978-87-7087-015-3
ISSN : 1399-4972

Livraison gratuite du rapport sur demande auprès du site : www.evaluation.dk et également auprès de :

DBK Logistik Service
Mimersvej 4
DK 4600 Køge
Danemark

Tél: +45 32 69 77 88

La version électronique du rapport est à télécharger sur le site du Ministère des Affaires Etrangères www.um.dk et sur le site du Département de l'Evaluation www.evaluation.dk

Contact: eval@um.dk

La responsabilité du contenu, des résultats et des recommandations incombe aux auteurs.

Les points de vue et les opinions exprimées dans le rapport d'évaluation ne correspondent pas nécessairement à ceux du Ministère des Affaires Etrangères.

Préface

L'aide bilatérale danoise au développement du Bénin a été attribuée depuis 1969. Au cours de la période de 1970 à 1990, l'aide danoise au Bénin était limitée à un nombre de projets différents dans le domaine de l'énergie et de l'alimentation en eau potable. Pour soutenir l'instauration de la démocratie en 1990, le Bénin a été retenu comme Programme-Pays de Danida et l'Ambassade de Danemark fut établie à Cotonou. En 1996, une première stratégie de pays pour la coopération bilatérale danoise avec le Bénin était lancée tout en poursuivant l'appui aux secteurs de l'eau et de l'énergie.

Pour donner suite à l'adoption de la deuxième stratégie de pays (2004-08), la coopération danoise s'est recentrée sur une approche de programme sectoriel, privilégiant les secteurs de l'agriculture, des transports et de l'eau et depuis 2005, le secteur de l'éducation. Un programme de gouvernance a été mis en œuvre en 2004 et un appui au secteur de la justice a été réalisé entre 2003 et 2006. En même temps le Danemark, en accord avec d'autres bailleurs de fonds, a fourni un Appui Budgétaire Conjoint (ABC) direct au budget de l'Etat béninois pour la période 2005-07.

Au début des années 1990, l'aide danoise au développement du Bénin (y compris l'appui aux ONG et l'assistance technique) s'est accrue d'une contribution modeste à hauteur de 7,2 millions DKK (600 millions FCFA), en variant d'une année à l'autre pour atteindre un maximum de 215,6 millions DKK (soit 18,6 milliards FCFA) en 2005. Le total de l'assistance danoise pour la période 1991-2005 s'élève à environ 1,8 milliards DKK (155 milliards FCFA). Ces dernières années, l'aide danoise représente environ 10% de l'aide bilatérale au développement du Bénin et le Danemark est devenu l'un des plus importants bailleurs de fonds bilatéraux.

En vue d'appuyer le processus de partenariat, la gestion de l'évaluation a été effectuée par le Département de l'Evaluation du Ministère des Affaires Etrangères au Danemark en collaboration avec l'Observatoire du Changement Social, Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique au Bénin. Les expériences acquises pourront servir comme source d'inspiration pour les stratégies de coopération bilatérale et conjointe ainsi que pour l'approche méthodologique des évaluations futures.

L'objectif principal de l'évaluation est d'apprécier les résultats de l'appui danois dans la période 1990-2006 sur le fond de l'objectif de développement de la réduction de la pauvreté au Bénin (comme précisé dans le DSRP 2003-05 et dans la stratégie danoise «Partnership 2000»). Toutefois, les efforts et les résultats seront également évalués sur le fond du contexte historique et des standards appliqués lorsque les décisions étaient prises. A cet égard, des points clés de référence seront constitués par les stratégies de pays pour la coopération entre le Danemark et le Bénin publiées en 1996 et 2004.

L'évaluation présentée couvre une période de 16 ans de la coopération bénino-danoise, du début des années 1990 à fin 2006. L'accent est mis sur les niveaux stratégiques, les choix opérés, les décisions prises et non sur les programmes et les projets individuels. Le contexte historique et les standards appliqués lors des décisions prises font également partis du cadre de référence.

L'évaluation conjointe a été effectuée par une équipe indépendante de consultants béninois, français et danois avec M. Hans Genefke Jørgensen comme chef d'équipe.

Nous voudrions remercier chaleureusement toutes les personnes, qui ont participé à l'élaboration de cette évaluation conjointe.

Le rapport de synthèse présente les conclusions et les recommandations les plus importantes de l'évaluation. Les autres éléments de l'évaluation à savoir : l'étude de perception, l'approche méthodologique et plusieurs autres annexes thématiques sont présentées sur le CD-ROM joint au rapport principal. Tous les rapports sont également disponibles sur le site suivant : www.evaluation.dk

*Le Département de l'Évaluation
Ministère des Affaires Étrangères*

*Observatoire du Changement Social
Bénin*

Septembre 2008

Table des matières

Préface	3
Abréviations	7
Résumé excécutif	9
1. Objectifs et approche de l'évaluation	16
1.1 Les objectifs de l'évaluation	16
1.2 Les utilisateurs potentiels de l'évaluation	17
1.3 Approche	17
1.4 Les Notes de Contexte (NC) et les Notes Thématiques (NT)	18
1.5 Le processus de l'élaboration des rapports d'évaluation	19
2. L'évolution structurelle du Bénin	20
2.1 Une démocratie en marche depuis près de 20 ans	20
2.2 L'économie reste freinée par des blocages structurels	20
2.3 Des résultats mitigés en matière de lutte contre la pauvreté	22
2.4 Certains défis à relever	24
2.5 Le poids global de l'aide au développement	27
2.6 L'influence de l'aide publique danoise	34
3. Les stratégies de la coopération danoise	36
3.1 La politique danoise de coopération au développement	36
3.2 Les stratégies danoises de pays pour le Bénin	37
4. Les résultats de l'aide danoise au Bénin	40
4.1 Appuis budgétaires	40
4.2 Les grands programmes sectoriels	43
4.3 Les thématiques transversales	54
5. L'organisation de l'aide danoise	62
5.1 Nouveaux éléments clés dans l'aide danoise	62
5.2 Changements clés du partenaire béninois pour la coopération au développement	63
5.3 L'implication pour une coopération concrète	63
5.4 Conclusions pour l'organisation de l'aide	64
5.5 L'opinion des partenaires sur la qualité de l'aide	65
6. Les performances de l'appui danois	66
7. Recommandations et leçons tirées	70
7.1 La conception des programmes et des approches transversales	70
7.2 Les modalités de l'aide et la coordination des bailleurs	72
7.3 Le développement des institutions nationales	72
7.4 Le Suivi/Evaluation	73
7.5 La gestion et l'organisation de l'appui danois	74

Annexes

Annexe 1 Termes de Référence

On trouve les annexes additionnelles du Rapport d'Evaluation sur le CD-ROM joint, ou sur le site www.evaluation.dk. Les annexes additionnelles présentent :

Annexe 2 Objectifs et Indicateurs des Programmes Sectoriels
Annexe 3 Evènements clés de 1960 à 2007
Annexe 4 La Déclaration de Paris – Les Indicateurs et les Objectifs cibles pour 2010
Annexe 5 Liste des « priorités de politique de développement » de 2003 à 2007

Notes de Contexte

Annexe 6 NC 1 : L'évolution politique, économique et sociale au Bénin depuis 1990
Annexe 7 NC 2 : La coordination des Bailleurs de Fonds

Notes Thématiques

Annexe 8 NT 1 : Le suivi de la lutte contre la pauvreté au Bénin et l'usage fait du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)
Annexe 9 NT 2 : L'organisation et l'administration de l'aide danoise au Bénin
Annexe 10 NT 3.1 : Evaluation du Secteur des Transports
Annexe 11 NT 3.2 : Evaluation du Secteur de l'Eau et de l'Assainissement
Annexe 12 NT 3.3 : Evaluation du Secteur de l'Agriculture
Annexe 13 NT 3.4 : Evaluation du Secteur de l'Education
Annexe 14 NT 4.1 : L'appui au Secteur de la Justice
Annexe 15 NT 4.2 : L'appui au Processus de Décentralisation
Annexe 16 NT 4.3 : L'appui à la lutte contre la Corruption
Annexe 17 NT 4.4 : Droits des Femmes et des Enfants
Annexe 18 NT 5.1 : L'intégration du Genre dans les interventions de Danida
Annexe 19 NT 5.2 : L'intégration du thème de l'Environnement
Annexe 20 NT 5.3 : VIH/SIDA
Annexe 21 NT 6.1 : Pertinence du Contexte 1 : Thèmes transversaux – les modes d'Approches
Annexe 22 NT 6.2 : Pertinence du Contexte 2 : Effets sur le développement des capacités Organisationnelles
Annexe 23 Etude de Perception
Annexe 24 NT7 : Note sur la Méthodologie et le Processus de l'Evaluation
Annexe 25 Summary of the Synthesis Report (en anglais)

Abréviations

<i>ABC</i>	Appui Budgétaire Conjoint
<i>AFD</i>	Agence Française de Développement
<i>AT</i>	Assistance Technique
<i>BAD</i>	Banque Africaine de Développement
<i>BM</i>	Banque Mondiale
<i>BP</i>	Budget Programme
<i>CAD</i>	Comité Aide au Développement
<i>CAFIR</i>	Composante Appui au Financement Rural
<i>CASPA</i>	Composante Appui au Développement du Secteur Privé Agricole
<i>CDC</i>	Chambre des Comptes
<i>CDEAO</i>	Communauté de Développement Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
<i>CDMT</i>	Cadres de Dépenses à Moyen Terme
<i>CNLS</i>	Comité National de Lutte contre le SIDA
<i>CSPRES</i>	Cellule des Programmes de Réformes Economiques et Structurelles
<i>Danida</i>	Coopération danoise du Ministère des Affaires Etrangères de Danemark
<i>DGAT</i>	Direction Générale de l'Administration Territoriale
<i>DKK</i>	Couronnes danoises
<i>DPP</i>	Direction de la Programmation et de la Prospective
<i>DSRP</i>	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<i>EPE</i>	Equivalents Point d'Eau
<i>F CFA</i>	Franc de la Communauté Financière d'Afrique
<i>FADEC</i>	Fonds d'Appui au Développement des Communes
<i>FIDA</i>	Fonds International de Développement Agricole
<i>FMI</i>	Fonds Monétaire International
<i>FR</i>	Fonds Routier
<i>GTZ</i>	Coopération Technique Allemande
<i>HIMO</i>	Haute Intensité de Main d'Œuvre
<i>IDA</i>	Association internationale de développement (de la Banque Mondial)
<i>IDH</i>	Indice de Développement Humain
<i>IGF</i>	Inspection Générale des Finances
<i>INRAB</i>	Institut National des Recherches Agricoles au Bénin
<i>INSAE</i>	Institut de la Statistique et de l'Analyse Economique
<i>LFA</i>	Logical Framework Approach
<i>MAEP</i>	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (ex MDR)
<i>MD</i>	Mission de la Décentralisation
<i>MEPS</i>	Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire
<i>METFP</i>	Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle
<i>MMEE</i>	Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau
<i>MTPT</i>	Ministère de Travaux Publiques et des Transports
<i>NC</i>	Note de Contexte
<i>NT</i>	Note Thématique
<i>OCS</i>	Observatoire du Changement Social
<i>OCDE</i>	Organisation de Coopération et de Développement Economique

ABRÉVIATIONS

<i>OMD</i>	Objectifs du Millénaire pour le Développement
<i>OMS</i>	Organisation Mondiale de Santé
<i>ONG</i>	Organisation Non Gouvernementale
<i>OSC</i>	Organisation de la Société Civile
<i>PADEAR</i>	Programme d'Appui au Développement du Secteur de l'Approvisionnement en Eau potable et de l'Assainissement en milieu Rural
<i>PADSA</i>	Programme d'Appui au Développement du Secteur Agricole
<i>PADSEA</i>	Programme d'Appui au Développement du Secteur Eau et Assainissement
<i>PASEB</i>	Programme d'Appui au Secteur de l'Education au Bénin
<i>PAS</i>	Programme d'Ajustement Structurel
<i>PASR</i>	Programme d'Appui au Secteur Routier
<i>PDC</i>	Plan de Développement Communal
<i>PGDP</i>	Programme Gouvernance et droits de la Personne
<i>PIB</i>	Produit Intérieur Brut
<i>PILSA</i>	Projet d'Interventions Locales pour la Sécurité Alimentaire
<i>PIRSJJ</i>	Programme Intégré de Renforcement des Systèmes Juridique et Judiciaire
<i>PNLS</i>	Programme National de Lutte contre le SIDA
<i>PNUD</i>	Programme des Nations Unies pour le développement
<i>PPTE</i>	Pays Pauvres Très Endettés
<i>PTF</i>	Partenaires Techniques et Financiers
<i>RAT</i>	Réforme de l'Administration Territoriale
<i>SCRIP</i>	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
<i>SEE</i>	Service des Etudes Environnementales
<i>SIDA</i>	Syndrome d'Immuno Déficience Acquis
<i>SIGFIP</i>	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
<i>SP/CNLS</i>	Secrétariat Permanent du Comité National de Lutte contre le SIDA
<i>SCRIP</i>	Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
<i>SRP</i>	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<i>UCOZ</i>	Union des Communes du Zou
<i>UE</i>	Union Européenne
<i>UEMOA</i>	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
<i>UNFPA</i>	Fonds des Nations Unies pour la Population
<i>UNICEF</i>	Fonds des Nations Unies pour les Enfants
<i>USAID</i>	Agence de développement des Etats-Unis
<i>VIH</i>	Virus d'Immunodéficience Humaine

Taux de change : 1.000 FCFA = DKK 11,60

Résumé exécutif

L'évolution politique et économique au Bénin

Après une phase troublée au début de l'Indépendance (1960/1972), le Bénin connaît un régime d'orientation léniniste qui va durer plus de 17 ans. En 1990, le Bénin opte pour la construction d'un Etat démocratique, qui constitue depuis l'un des rares exemples de continuité et d'alternance dans la région. Notons que M. Kérékou, qui a conduit le pays pendant la période révolutionnaire, redevient président en 1995 et le reste jusqu'en 2006. Il aura donc dirigé le Bénin pendant près de 30 ans. Il est indissociable de l'unité du pays, mais aussi de certains de ses blocages. En 2006, le Dr Boni Yayi remporte haut la main l'élection présidentielle, ce qui signe la fin de l'ère Kérékou et un changement de *génération* politique. Cette élection marque aussi un sursaut de la société civile, qui s'est mobilisée dans tout le pays pour assurer une bonne tenue des élections. Cette dynamique, qui s'appuie sur une liberté de la presse peu contestée, est l'une des forces du Bénin actuel et le moteur de son évolution.

De 1994 à 2001, le Bénin connaît une croissance économique réelle de 5% par an. Le pays vit depuis un net ralentissement (3%), qui couvre juste l'accroissement de la population, et le PIB par habitant croît de 1990 à 2006 de moins de 1% par an.

L'impact des politiques publiques de lutte contre la pauvreté est assez mitigé. On a d'un côté une amélioration sensible de certains grands indicateurs sociaux (santé, éducation et approvisionnement en eau), sur lesquels l'aide s'est en partie focalisée dans la période récente. En même temps, la pauvreté monétaire s'est fortement accrue, en ville comme en milieu rural, ce qui suscite plusieurs interrogations¹⁾.

Après la phase d'ajustement qui s'achève au début des années 2000, le Bénin devient éligible à l'initiative PPTE et il adopte en 2002 le premier DSRP²⁾ (2003/2005), qui devient rapidement le cadre de référence des politiques et de l'aide publique. En 2007, dans le sillage de la nouvelle Présidence, le Bénin opte pour une Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP 2007/2009), qui marque un objectif *volontariste* pour une forte accélération de la croissance.

De façon générale, la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté est marquée par le souci croissant d'une meilleure coordination de l'aide et de son *alignement* sur les politiques du pays. C'est dans ce cadre que se met en place un Appui Budgétaire Conjoint (ABC) pour la période 2005/2007, regroupant l'Union Européenne, le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse. Au niveau sectoriel, l'appui international est de plus en plus ciblé sur des programmes et sur des appuis budgétaires sectoriels. A l'instigation des PTF³⁾, des groupes techniques sont mis en place avec des chefs de file par thème ou par

1) *Près de 4 Béninois sur 10 (37%) vivent aujourd'hui en dessous du seuil de pauvreté (ce taux était de 29% en 2002), dont 39% en milieu rural et 35% en ville.*

2) *PPTE = Pays Pauvres Très Endettés (HIPC en anglais) ; DSRP = Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté.*

3) *Partenaires techniques et financiers.*

secteur et des stratégies sectorielles sont discutées et élaborées pour une poignée de secteurs (les plus importants), étroitement en ligne avec le DSRP. La Déclaration de Paris de 2005 a renforcé cet élan d'harmonisation et d'alignement de l'aide.

L'appui danois

La coopération danoise est depuis 10 ans l'un des trois principaux bailleurs bilatéraux du Bénin, après la France et l'Allemagne. Elle est basée sur deux stratégies de pays (de 1996 et 2003), qui se sont montrées très utiles pour le dialogue quotidien avec les partenaires nationaux et aussi pour maintenir une approche stratégique et cohérente. Elle a joué un rôle actif et *innovant* pour promouvoir une approche programme sectorielle et renforcer l'harmonisation de l'aide autour des SRP. Elle a aussi été le « fer de lance » pour développer les appuis budgétaires au niveau sectoriel. Le succès de cette stratégie est évident dans les secteurs eau, transport et éducation, et comparée à sa taille, l'aide danoise a donc contribué à renforcer la coordination de l'aide, en l'orientant de façon claire sur les aspects d'alignement et d'harmonisation de la Déclaration de Paris. Cependant, d'autres aspects de cette Déclaration – comme le développement et l'utilisation des systèmes nationaux pour la gestion des programmes ou le développement de la capacité organisationnelle et l'élimination des systèmes parallèles de l'administration – ont été moins visés.

L'aide danoise au Bénin se focalise sur quatre secteurs : Les transports, l'eau, l'agriculture et l'éducation (en substitution de l'énergie depuis 2004). Elle s'est fixée en plus quatre grands thèmes transversaux : Le genre, l'environnement, le SIDA et toutes les questions liées à la bonne gouvernance. Ces thèmes ont rencontré moins de succès que les programmes sectoriels: les activités dans les domaines de l'environnement et du VIH/SIDA ont été très limitées ; les résultats dans les domaines du genre et de la bonne gouvernance restent à ce jour peu évidents entre autres du fait d'un saupoudrage des activités et de l'absence d'un ancrage solide au sein des institutions nationales.

Selon l'étude de perception réalisée, presque toutes les personnes contactées ont une image positive de la coopération danoise⁴⁾. Phrase typique : « *La coopération danoise est à classer parmi les meilleures : on parle peu, ils comprennent vite et on a des résultats* ». On souligne souvent son aptitude à s'aligner sur les stratégies et les politiques nationales et sa volonté de suivre la Déclaration de Paris. Les principales critiques portent sur la rigidité des procédures, l'accent mis sur « l'exécution budgétaire », les problèmes de conception de certains programmes et le manque de coordination entre les différentes interventions – ce que confirme l'évaluation.

Globalement l'évaluation des performances de l'appui danois est effectuée selon les critères du CAD⁵⁾ :

Pertinence

La pertinence s'attache d'abord à préciser la cohérence des programmes par rapport aux politiques du pays et à la stratégie de Danida. Il y a ici peu de problèmes (au moins au niveau des grands programmes), d'autant que la coopération danoise s'est engagée très

4) L'étude s'est centrée sur des représentants d'institutions en contact direct ou indirect avec Danida, au niveau de l'Etat et des autres partenaires.

5) Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (DAC en anglais).

activement sur une stratégie d'*alignement*. Au deuxième niveau, on ne s'interroge plus sur la pertinence des objectifs, mais sur celle des approches et des moyens (humains, financiers, organisationnels) qu'on se donne pour les atteindre. La question n'est plus ici ce qu'on veut faire, mais *comment* on va le faire. C'est en général à ce niveau que les problèmes se posent et dans le programme pour le Bénin quatre difficultés de type récurrent :

- Si l'aide danoise attache une importance particulière à la Déclaration de Paris en général elle s'est jusqu'ici peu penchée sur l'aspect crucial du développement organisationnel qui est un aspect clé de la Déclaration. De fait, elle manque d'une stratégie claire en matière de renforcement des capacités institutionnelles.
- Si l'approche programme sur laquelle se fonde l'appui confirme largement sa pertinence, la dispersion des activités de nombreux programmes en réduit la cohérence et l'efficacité ;
- Danida a souvent développé des approches innovantes au niveau local, notamment dans le cas de la lutte contre la corruption au niveau communal. Mais en général les actions menées dans la zone de concentration (routes, eau, agriculture, femmes, gouvernance) ne sont pas assez intégrées, ce qui limite les synergies et accroît le risque de saupoudrage.
- Il manque une *systematique* claire pour le suivi des programmes et pour la collecte des informations concernant leurs résultats et leurs impacts.

Efficacité

La stratégie 2004/2008 fournit à l'appui danois un cadre clair d'orientation, tout en assurant la continuité de son intervention dans les secteurs retenus. Il est prévu qu'une partie considérable des indicateurs formulés dans ce cadre pour les quatre secteurs de priorité seront réalisés avant la fin de 2008. Cependant, l'équipe d'évaluation estime que les *objectifs* formulés pour le programme sectoriel de l'agriculture ne seront pas atteints.

Dans le secteur eau, les appuis n'ont pas seulement permis de réviser des forages, mais aussi de mettre en place une nouvelle politique du secteur, permettant d'accroître très fortement le niveau des réalisations et qui s'applique aujourd'hui à l'échelle de tout le pays. C'est probablement l'une des grandes réussites actuelles de l'appui danois. Toutefois, la maîtrise d'ouvrage des équipements réalisés n'est pas encore transférée aux communes. Pour les domaines plus complexes, comme l'agriculture et la gouvernance, les appuis se dispersent sur un grand nombre d'activités, dont l'efficacité, l'efficience et surtout l'impact restent difficiles à évaluer, faute aussi d'éléments objectifs ou de recul. Notons que la dispersion des interventions alourdit fortement les problèmes de pilotage et de suivi au niveau de l'Ambassade Danoise, dont les maigres ressources humaines sont aussi occupées à la gestion des petits projets.

Efficience

L'efficience actuelle du programme danois de coopération est difficile à évaluer, d'autant que bon nombre d'activités souvent dispersées relèvent d'appuis institutionnels, qui sont de fait peu évalués⁶⁾. Mais c'est probablement au niveau du renforcement des capacités

6) *De plus, les indicateurs se centrent sur les résultats immédiats des opérations.*

que les problèmes d'efficacité pourraient s'avérer importants. Pour les infrastructures, on notera que le coût des forages équipés est compatible avec les prix moyens observés. De même, le programme routier fondé sur l'approche HIMO⁷⁾ semble un exemple d'efficacité, même s'il s'est peu penché sur le problème clé de l'entretien, et le programme de l'éducation est lancé à un moment où il y a une augmentation très significative de la scolarisation des filles.

En outre, un aspect central de la Déclaration de Paris est de réduire les « coûts de transaction » à travers la coopération entre les bailleurs et le Gouvernement, et ainsi augmenter l'efficacité de l'aide. Pour le moment, cette coopération se développe rapidement et positivement.

Impact

L'impact de l'appui danois peut s'apprécier à deux niveaux : les impacts institutionnels et l'impact sur les revenus et les conditions de vie :

- La coopération danoise s'est impliquée très fortement dans la recherche d'une meilleure coordination entre les bailleurs et le Gouvernement, à un niveau global et sectoriel. Cet engagement s'est exprimé notamment par un appui constant au processus d'élaboration et de suivi des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et par la promotion de l'appui budgétaire conjoint avec les Pays-Bas, la Suisse et l'Union Européenne, avec à l'horizon son élargissement à d'autres grands bailleurs, comme la France et la Banque Mondiale. C'est probablement dans ce domaine stratégique des modalités de l'aide que l'appui danois a eu un impact fort, visible et probablement durable.
- Pour les actions de renforcement des capacités organisationnelles, elles sont souvent très dispersées et leur impact est difficile à évaluer. Ceci posé, l'appui au secteur eau a permis un très sensible renforcement des services publics en charge du secteur, aux niveaux central et déconcentré⁸⁾. Au niveau de la décentralisation, l'appui a permis de renforcer la capacité des communes à assumer leurs fonctions de maîtrise d'ouvrage, mais ce renforcement a peu de chances pour assurer la durabilité sans le maintien d'une aide extérieure. De plus, dans la plupart des programmes sectoriels, la question du renforcement des capacités ne fait pas l'objet d'une stratégie coordonnée d'ensemble.
- On dispose de peu de données qui permettent d'évaluer l'impact des appuis sur les revenus et les conditions de vie⁹⁾. La situation tient à la complexité même de l'opération sur un plan conceptuel. Il faut convenir aussi qu'à l'exception d'une étude des impacts des pistes rurales, la coopération danoise au Bénin n'a pas porté une attention suffisante à l'évaluation de l'impact de ses interventions, ce qui limite la possibilité d'une gestion des programmes axée sur les résultats.

7) *Haute intensité de main d'œuvre.*

8) *L'impact est ici renforcé par un appui technique et budgétaire maintenu sur plusieurs années.*

9) *A de rares exceptions près, comme les taux d'accès à l'eau potable qui se sont sensiblement améliorés dans les zones d'intervention du PADSEA.*

Durabilité

Qu'il s'agisse des infrastructures ou du renforcement des organisations, la durabilité des acquis reste une préoccupation majeure pour l'appui danois, comme pour les autres bailleurs :

- La pérennité des infrastructures réalisées se heurte à tous les niveaux au manque de moyens humains, organisationnels et financiers pour assurer correctement la maintenance. Comme la contrainte financière et surtout l'*instabilité* des financements sont prédominantes, la maintenance et donc la durabilité dépendent ainsi le plus souvent du maintien de l'aide. En matière de renforcement des capacités, tous ces problèmes sont amplifiés par au moins trois facteurs : i) l'absence d'une stratégie et de priorités claires en la matière ; ii) le non-ancrage de plusieurs grands programmes au sein des structures nationales ; et iii) le « *turn over* » des cadres dans le secteur public du fait des conditions peu attirantes. Ainsi, plusieurs programmes danois s'appuient sur des structures de gestion parallèles.
- La pérennisation des acquis est difficile au Bénin, car les contextes institutionnels et budgétaires restent très incertains. Ainsi, on attend souvent la fin des programmes pour définir concrètement des stratégies de sortie, qui deviennent de ce fait encore plus aléatoires.

Recommandations

La construction de la démocratie béninoise reste un processus complexe, qui est aujourd'hui fragilisé par l'impact limité des politiques de lutte contre la pauvreté. Les recommandations tiennent compte des résultats de cette évaluation, notamment les performances atteintes dans chaque secteur ou thème et les problèmes posés par la structure et par les stratégies d'approche du programme danois. A terme, les questions tournent autour de trois sujets majeurs :

- Comment renforcer les appuis budgétaires et les mesures à prendre pour transférer la gestion des programmes aux organisations nationales ?
- Comment renforcer les appuis budgétaires de façon générale pour mettre en œuvre les grands principes de la Déclaration de Paris ?
- Comment rendre plus efficaces et surtout plus durables les actions de renforcement des capacités au niveau des secteurs public et privé ?
- Comment tirer parti de la décentralisation ?

Les recommandations sont d'ordre stratégique. On les classe en cinq grands domaines, et dans ces domaines, ils sont listés suivant leur ordre de priorité.

La conception des programmes et des approches transversales

a. Monter des programmes plus simples, plus cohérents et mieux ancrés au niveau national

L'aide danoise a tendance à se *complexifier*, avec des programmes ambitieux, mais dispersés et de ce fait difficiles à suivre et à coordonner. Les synergies sont donc faibles et l'importance prise par les tâches de suivi réduit d'autant le pilotage stratégique, sur lequel l'Ambassade devrait se concentrer. Il faut donc tenter de concevoir des programmes plus simples, plus cohérents et avec un ancrage au niveau national plus affirmé. Il faut aussi mieux définir dès le départ les *stratégies de sortie*, qui doivent devenir une activité à part entière des programmes (avec un calendrier d'opérations et des indicateurs de suivi).

b. Investir plus et mieux sur les secteurs productifs

Vu le faible impact actuel de l'aide sur la pauvreté monétaire, ne faut-il pas aujourd'hui renforcer les appuis directs aux secteurs productifs, en les articulant mieux aux actions réalisées en matière d'infrastructures ? La nécessité d'accélérer la croissance du secteur agricole peut fournir un des supports de cette réorientation, en couplant notamment l'aide à l'agriculture avec une amélioration de l'environnement de la production (pistes rurales, autres routes et commercialisation des produits agricoles).

c. Renforcer les thématiques transversales

L'approche transversale n'a pas été très efficace à l'exception du thème Genre. Toutefois, les actions dans ce domaine restent dispersées, sans grande coordination d'ensemble et avec peu d'impact sur la situation *concrète*. L'évaluation tend à montrer que pour être efficaces dans le contexte du Bénin, les thématiques transversales doivent être soutenues par un ancrage institutionnel fort.

d. Monter une stratégie de pays plus souple

Le cadre de programmation sur lequel se fonde le partenariat bénino-danois est assez contraignant, ce qui limite sa capacité à s'adapter aux changements souvent rapides de la situation politique ou du contexte économique. On recommande donc une certaine souplesse dans la mise en application de la prochaine « stratégie de pays », sur la base notamment de documents de cadrage annuel et/ou d'une révision à mi-parcours, qui permettraient de tenir compte des changements du contexte et des nouvelles opportunités.

Les modalités de l'aide et la coordination des bailleurs

a. Améliorer la coordination stratégique et opérationnelle

La coopération danoise joue un rôle discret, mais continu et efficace en matière de coordination bailleurs/Gouvernement, qui reste l'une des conditions de l'amélioration de l'efficacité de l'aide dans son ensemble et de l'appui danois en particulier. Il s'agit aujourd'hui d'intensifier cette coordination *stratégique* en s'accordant sur les conditionnalités à mettre en place dans le cadre des appuis budgétaires, en développant les missions de revue et les paniers de financement conjoints (ce que la coopération danoise fait déjà avec succès) et en se préparant au transfert des programmes aux structures nationales.

b. Repenser la question de la décentralisation et son rôle au cœur du dialogue politique

La question de la décentralisation constitue aujourd'hui pour l'ensemble des partenaires un enjeu majeur, qui doit se situer clairement au cœur du dialogue politique. A terme, le problème de la concentration géographique devra être repensé en fonction de la décentralisation et de la montée en puissance des appuis budgétaires.

La mise en place du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC) est un sujet clé. Il implique pour les bailleurs une modification de leurs approches et de la conception de leurs programmes et de leurs articulations. Cela implique aussi une transformation des modes de pilotage de leurs interventions, qui devront s'aligner sur une logique de résultats, avec une attention recentrée sur les programmes des collectivités locales et en aval sur les problèmes de contrôle et d'évaluation.

Le développement des institutions nationales

a. Confier aux partenaires nationaux la responsabilité des réalisations

Le transfert des responsabilités aux partenaires, qui est l'un des axes de la Déclaration de Paris, s'opère jusqu'ici lentement dans les programmes danois au Bénin. Cependant, il y a eu des progrès substantiels quand l'approche s'est fondée sur des appuis budgétaires secto-

riels et lorsqu'on a transféré la responsabilité de l'argent et de la programmation (par exemple dans la composante DPP du Programme Agriculture). Un dialogue intensif entre les partenaires sur les systèmes de suivi acceptés par des deux côtés est l'un des éléments importants pour faciliter ce processus, et il est recommandé de développer cet élément le plus vite possible.

b. Développer et consolider des systèmes nationaux

Pour bien réussir le transfert de responsabilités, on a souvent besoin de le faire progressivement et d'accorder un soutien à l'intégration des activités de façon appropriée. Le renforcement de la capacité institutionnelle des partenaires sera donc pour Danida un des axes majeurs du développement et de la consolidation des systèmes nationaux de gestion et de suivi.

Le Suivi/Evaluation

a. Développer des évaluations d'impact conjointes

Les études d'impact ou même de capitalisation (comme, par exemple, l'étude sur les pistes rurales) n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante. Ainsi, de nombreux appuis sont modifiés ou abandonnés d'une phase à l'autre, mais sans avoir évalué la pertinence ou l'efficacité de la première approche. Il est dans ces conditions difficile d'assurer un pilotage en fonction des résultats. Ces évaluations pourraient se faire conjointement avec les autres bailleurs intéressés, ce qui permettrait un meilleur partage des connaissances et un renforcement de la coordination.

b. Renforcer la capacité de suivi et d'évaluation

Le renforcement des systèmes de suivi est important pour développer la confiance nécessaire au transfert des responsabilités aux partenaires. Aujourd'hui, ces systèmes sont encore faibles au Bénin, et il est recommandé de faire un effort exceptionnel pour le développement des dispositifs nécessaires.

La gestion et l'organisation de l'appui danois

La gestion et l'organisation de l'appui danois pourraient reposer sur les grands principes suivants :

a. Continuer l'appui budgétaire général et sectoriel en visant une gestion axée sur les résultats

Les principes de la Déclaration de Paris constituent l'axe et le point fort de la stratégie danoise actuelle. Il convient de maintenir et si possible de renforcer cette stratégie dans le futur. Si la progression de l'appui budgétaire global ne peut se faire que prudemment, des appuis budgétaires ciblés ou sectoriels pourraient se développer rapidement, notamment dans le cadre de la décentralisation. Le point clé est le développement de la capacité des organisations partenaires pour la gestion, l'administration et le suivi des activités.

b. Limiter l'utilisation de structures de gestion parallèles

Plusieurs programmes danois se sont appuyés sur des structures de gestion parallèles pour en assurer le pilotage efficace. On a donc eu des résultats rapidement, mais sans s'engager suffisamment dans le développement de la capacité des institutions nationales, ce qui a miné la durabilité des acquis et a compliqué le transfert ultérieur de la responsabilité des programmes aux institutions nationales.

1. Objectifs et approche de l'évaluation

L'aide bilatérale danoise au développement du Bénin démarre en 1969, surtout sous forme de projets dans les secteurs de l'eau et de l'énergie. Après l'instauration de la démocratie en 1990, c'est en 1992 que le Bénin est choisi comme programme pays par la coopération danoise et une ambassade est établie à Cotonou. La première « stratégie de pays » date de 1996. L'assistance danoise (avec l'appui aux ONG et l'assistance technique) s'est accrue progressivement d'environ 7 millions DKK (600 millions FCFA) la première année pour atteindre un maximum de 216 millions DKK (18,6 milliards FCFA) en 2005. Le total de l'assistance danoise entre 1991 et 2005 s'élève à 1,8 milliards DKK (155 milliards FCFA). Globalement, l'ensemble de l'aide internationale au Bénin depuis 1996 est estimé à plus de 15 milliards DKK (1290 milliards FCFA).

Depuis 1996, l'appui danois s'est concrétisé sous forme d'aide projet et d'aide programme. Avec l'adoption de la deuxième stratégie de pays 2004-08, l'appui s'est davantage concentré sur les secteurs de l'agriculture, du transport, de l'eau, et – depuis 2004 – sur l'éducation. En partenariat avec la Banque Mondiale (BM), l'Union Européenne (UE), la Banque Africaine de Développement (BAD) et deux bailleurs bilatéraux (les Pays-Bas et la Suisse), le Danemark a depuis 2004 fourni un appui direct général au budget d'Etat. Un programme thématique de bonne gouvernance, comprenant un appui à la décentralisation, à la lutte contre la corruption et aux droits des femmes et des enfants, a été initié en 2004. Enfin, des appuis ont été alloués également au secteur privé du Bénin ainsi qu'aux ONG.

1.1 Les objectifs de l'évaluation

L'objectif global de l'évaluation est d'évaluer les résultats de l'appui danois sur la période 1990-2006 au regard de l'objectif de la réduction de la pauvreté au Bénin (comme précisé dans le DSRP 2003-05 du Bénin et dans la Stratégie danoise « *Partnership 2000* »). Ces résultats seront appréciés par rapport au contexte historique et aux approches retenues lors de la conception des interventions. A cet égard, les stratégies de pays pour la coopération entre le Bénin et le Danemark définies en 1996 et 2004 constituent des points clés de référence. Il s'agit aussi d'évaluer les résultats obtenus en matière de « rendre compte » et de « savoir acquis ».

Les Termes de Référence définissent quatre questions d'ordre supérieur ou « points focaux » de l'évaluation. Les deux premières questions concernent l'impact des efforts combinés du Gouvernement et des bailleurs de fonds pour soutenir les processus de développement ; les questions 3 et 4 s'attachent plus spécifiquement à l'appui danois dans le pays :

- « 1. Contexte et conditions du cadre pour le processus de développement : acquis résultant des efforts combinés du Gouvernement et du bailleur de fonds. Des questions concernant les changements dans le contexte sont abordées ainsi que les acquis résultant des efforts combinés du Gouvernement et du bailleur de fonds » ;
- « 2. Des efforts combinés des bailleurs de fonds (surtout la coordination et l'harmonisation de l'appui) aux revenus Gouvernementaux » ;

- « 3. La contribution des activités financées par le Danemark au développement du Bénin (les processus et les résultats concrets des efforts danois et les effets à long terme de l'appui) » ;
- « 4. Les modalités de mise en œuvre et le suivi de l'appui danois au développement, y compris : les stratégies de sorties, l'efficacité et la pérennité de l'appui ; mais également l'utilisation des systèmes parallèles, l'assistance technique, l'assistance aux ONG, les procédures de comptabilité, l'efficacité des coûts et les systèmes de suivi ».

L'accent a été mis sur les questions 3 et 4, à savoir *la contribution des activités financées par le Danemark* à l'efficacité des efforts de développement de la coopération au sens large et les modalités de mise en œuvre. Les questions 1 et 2 se sont surtout basées sur des informations existantes (sources secondaires). De même, il a été convenu que l'évaluation se recentre sur les 5 à 10 dernières années, et que l'objectif de l'évaluation est « le savoir acquis » plutôt que « le rendre compte ».

1.2 Les utilisateurs potentiels de l'évaluation

Selon les Termes de Références, les utilisateurs principaux au regard de la responsabilité « de rendre compte » sont le Conseil de Danida et les parlementaires danois et béninois. Concernant les aspects de « savoir acquis », les premiers utilisateurs potentiels de cette évaluation sont les autorités béninoises pertinentes, l'Ambassade de Danemark à Cotonou et les bureaux de l'Afrique et du Développement Politique du Ministère des Affaires Étrangères à Copenhague. En général, le public et la société civile au Danemark et au Bénin sont les groupes cibles de l'évaluation.

1.3 Approche

L'approche et les méthodes utilisées dans l'évaluation sont décrites en détail dans la Note Thématique NT 7 : Méthodologie et Processus d'Évaluation.

L'évaluation se base sur deux sources principales: documents et interviews. Une bonne partie de l'information est issue de sources documentaires, principalement de sources secondaires (évaluations, études), mais aussi de sources primaires (comme les documents de programmes et les comptes rendus de réunions). L'information provient aussi d'interviews individuelles et de groupes réalisés à Cotonou et dans les départements du Zou, du Plateau, de l'Ouémé, du Littoral et de l'Atlantique. L'importance respective des sources d'information varie d'une question d'évaluation à l'autre. Pour les deux premières questions, le travail s'est fait d'abord sur une base documentaire, mais des interviews avec des personnes clés ont fourni d'utiles éclairages. Pour les questions 3 et 4, des interviews avec des acteurs très divers ont été réalisées. Au total, le recueil des données est fait par le biais de plusieurs sources : Etudes de bureau, interviews, visites sur le terrain (observations) et une enquête de perception (questionnaire) sur la qualité de l'appui danois.

L'Étude de Perception est avant tout construite avec l'aide des personnes ayant une connaissance ou une expérience directe de l'appui danois au Bénin. La plupart sont des partenaires de la coopération danoise (fonctionnaires en charge de la coopération, ONG béninoises, assistants techniques, autres bailleurs de fonds). Mais on a inclus aussi des bénéficiaires du milieu rural. L'enquête est menée via Internet, ce qui a limité l'échan-

tillon du sondage. L'échantillon n'est donc pas représentatif de l'ensemble de la population béninoise, mais du groupe plus restreint qui connaît la coopération danoise ou qui a l'expérience de cette coopération¹⁰).

L'évaluation fait référence aux objectifs, aux stratégies et aux modalités de mise en œuvre qui se sont succédés au cours de la période en question. Compte tenu des limites de la mémoire et de la difficulté souvent rencontrée pour retrouver les données et les acteurs, les interviews ont été ciblées sur les années récentes (l'évaluation des activités plus anciennes se faisant principalement sur la base des documents).

1.4 Les Notes de Contexte (NC) et les Notes Thématiques (NT)

L'analyse de l'évaluation et le Rapport de Synthèse sont basés sur l'Etude de Perception, la Note sur la Méthodologie et le Processus d'Evaluation et également sur les Notes de Contexte et les Notes Thématiques élaborées. Chacune de ces notes vise un sujet spécifique et chacune est conçue comme une étude autonome réalisée par des auteurs différents de l'équipe d'évaluation. L'équipe a fréquemment discuté de la cohérence entre les notes et de leurs résultats provisoires et sur cette base les analyses ont été ajustées pour éviter des conclusions contradictoires.

Les Notes de Contexte ont pour objet de décrire et d'analyser brièvement le cadre dans lequel la coopération danoise avec le Bénin s'est déroulée depuis 1990. Ce qui doit permettre de mieux comprendre comment concrètement a été mis en œuvre l'appui danois, avec ses différentes approches et méthodologies.

NC 1 : Le développement économique et structurel au Bénin depuis 1990 et le contexte politique et social

NC 2 : La coordination des bailleurs, le contexte international et les modalités de l'aide

Les Notes Thématiques constituent la base principale du Rapport de Synthèse. Elles se concentrent sur les thèmes prioritaires de l'évaluation et de l'appui danois :

NT 1 : Le suivi de la lutte contre la pauvreté au Bénin et l'usage fait du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) ;

NT 2 : L'organisation et l'administration de l'aide danoise au Bénin ;

NT 3 : Evaluations spécifiques de secteur, avec des conclusions transversales entre secteurs :

- Secteur Transport
- Secteur Eau et Assainissement
- Secteur Agriculture
- Secteur Education

¹⁰⁾ Une description plus en détail de l'approche utilisée se trouve dans la note sur l'Etude de Perception.

NT 4 : Thèmes liés aux droits de l'homme

- Secteur Justice
- Programme de Bonne Gouvernance
 - * Droits des femmes et des enfants
 - * Lutte contre la Corruption
 - * Décentralisation

NT 5 : Thèmes transversaux pour la coopération danoise, en se centrant sur les questions de Genre et des femmes dans la coopération

- L'intégration du thème Genre dans les programmes de coopération
- Précautions prises en matière d'environnement
- VIH/SIDA

NT 6 : Analyse de deux thèmes concernant les chaînes de résultats

- Le traitement des thèmes transversaux dans l'appui danois
- Développement de la capacité organisationnelle dans les secteurs de l'agriculture et de l'eau, en tant qu'élément de l'appui danois.

NT 7 : Méthodologie et Processus d'Évaluation

Des bibliographies pertinentes sont annexées aux Notes Thématiques.

1.5 Le processus de l'élaboration des rapports d'évaluation

Le Département de l'Évaluation de Danida a souhaité, pour fin novembre 2007, une version provisoire du Rapport de Synthèse, avec les Résumés des notes spécifiques :

- Les notes spécifiques ont été élaborées par des groupes de travail, composés normalement par un consultant national et un consultant international de l'équipe d'évaluation ;
- Les travaux sur le terrain ont été réalisés de mi-septembre à mi-novembre 2007 ;
- Le résumé du Rapport de Synthèse a été soumis au Département de l'évaluation de Danida fin novembre, et la première version du Rapport de Synthèse complet et des Résumés des notes spécifiques ont été soumises début décembre 2007 ;
- Les notes spécifiques ont été discutées entre les membres de l'équipe et élaborées en détail pour la plupart d'entre elles avant la fin de l'année 2007 et pour le reste pendant le mois de janvier 2008 ;
- Des commentaires de « peer-review » de deux personnes aussi bien que des commentaires des deux groupes de référence (au Bénin et au Danemark) ont été reçus au cours de la première partie du mois de janvier ;
- Un Rapport de Synthèse provisoire a été réalisé entre janvier et février 2008. Ce rapport a fait l'objet d'une discussion approfondie lors de l'Atelier Technique, qui s'est tenu à Cotonou le 11 mars 2008 ;
- Les commentaires de cet Atelier Technique sont inclus dans la version finale du rapport.

2. L'évolution structurelle du Bénin

On retrace ici le contexte dans lequel s'est insérée l'aide danoise, avec ses différents aspects politiques, économiques et sociaux. L'analyse se centre sur la période récente.

L'Annexe 3 retrace les « Evènements clés de 1960 à 2007 » suivant quatre « entrées » : le contexte politique, l'économie du Bénin, le contexte régional et l'évolution de l'aide danoise. Elle permet de relier les différents contextes et de mettre en relation plusieurs grands évènements de l'époque.

2.1 Une démocratie en marche depuis près de 20 ans

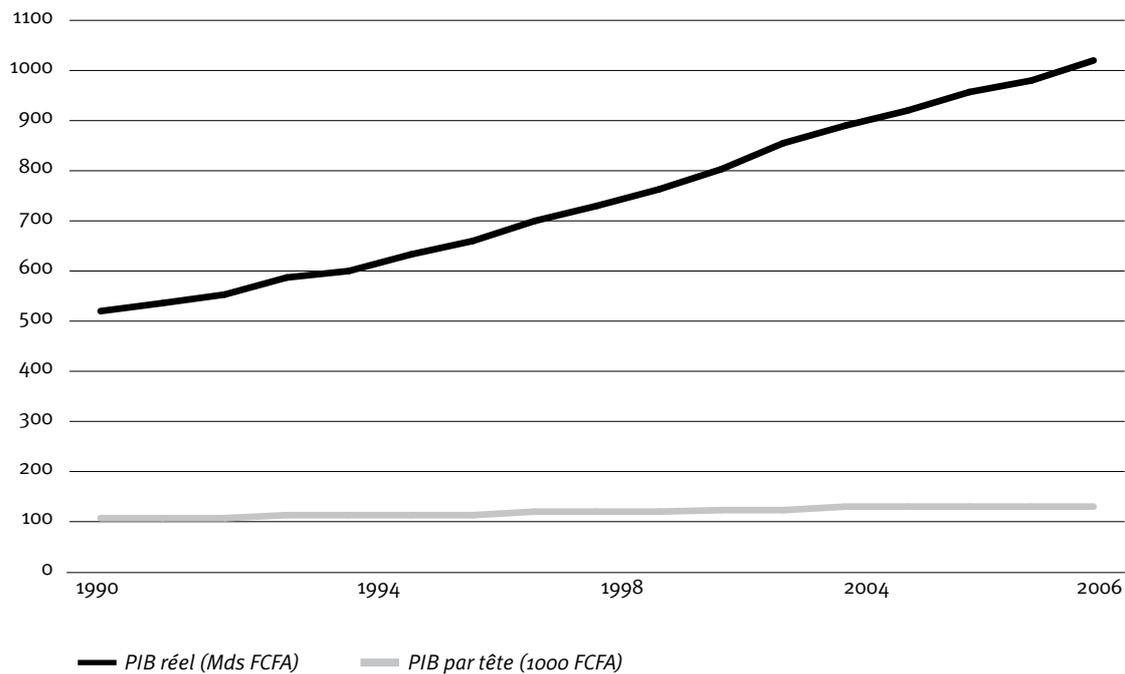
Après une phase très troublée au début de l'Indépendance (1960/1972), le pays connaît un régime d'orientation léniniste qui va durer plus de 17 ans. Ce régime s'effondre en 1989 en pleine faillite sociale et économique alimentée par une gestion calamiteuse du secteur public. En 1990, la Conférence Nationale adopte une nouvelle Constitution. Le Bénin opte pour un Etat de droit, qui constitue depuis l'un des rares exemples de continuité et d'alternance démocratique dans la région. Notons que Mathieu Kérékou, qui a dirigé le pays pendant toute sa phase révolutionnaire, redevient président en 1995 et le reste jusqu'en 2006. Il aura donc dirigé le Bénin pendant 28 ans. Quel que soit le jugement qu'on peut porter sur sa gestion, il paraît indissociable de l'unité du pays, mais aussi de certains de ses blocages.

Le Bénin connaît depuis 1990 une stabilité confirmée par plusieurs élections présidentielles, législatives et communales depuis 2001, qui ont permis des alternances *pacifiques*. L'élection en 2006 de Boni Yayi marque bien sûr la fin de l'ère Kérékou et un changement de génération politique. Elle marque aussi un sursaut de la société civile, qui s'est mobilisée à travers le pays pour empêcher une modification de la Constitution et assurer une bonne tenue des élections. Cette dynamique, qui s'appuie sur une liberté de la presse assez exceptionnelle dans la région, est l'une des forces du Bénin actuel et le moteur de son évolution.

2.2 L'économie reste freinée par des blocages structurels

La figure 1 montre que la croissance au Bénin est réduite en regard de l'accroissement de la population. Après une phase de remise en route et le choc de la dévaluation du FCFA en 1994, le Bénin connaît jusqu'en 2001 une croissance réelle de 5% par an. On note depuis un net ralentissement (3%), ce qui couvre juste l'accroissement de la population (3,2%). Globalement, de 1990 à 2006, le PIB par habitant croît de moins de 1% par an et il a cessé de croître depuis 2001.

Figure 1 : Evolution du PIB réel et par habitant (1990/2006)



Données : INSAE 2007 (PIB réel en FCFA 1985 calculé selon les nouvelles normes UEMOA)

La faible performance globale de l'économie béninoise résulte de plusieurs facteurs combinés, qui se traduisent par une productivité réduite, une forte dépendance à l'égard de l'extérieur et au total une faible compétitivité. Il en résulte, dans un monde en transformation rapide, d'une part une faible *attractivité* du pays et, de l'autre, une capacité de *réaction* limitée.

Plusieurs freins expliquent cette relative lenteur de la croissance :

1) *La situation macroéconomique reste marquée par plusieurs déséquilibres*, en particulier le commerce extérieur dont le déficit ne fait que s'accroître.

2) *L'économie reste trop dépendante de chocs externes* (coton, restriction des échanges avec le Nigeria). Pour le coton, la chute des cours s'est doublée d'une libéralisation toujours mal maîtrisée de la filière et la crise a eu un impact direct sur les revenus du monde rural. Quant aux réexportations sur le Nigeria, qui constituent un pilier de l'économie, leur avenir repose sur des négociations commerciales internationales (notamment entre l'UEMOA, la CDEAO et l'UE), où les marges de manœuvre du Bénin restent limitées vu son poids économique.

3) *La productivité est affaiblie par le poids du secteur informel qui représente près de 70% du PIB* (l'un des taux les plus élevés du monde) et le niveau de service des grandes infrastructures (réseau routier, chemin de fer, énergie, télécom). La mise à niveau de ces infrastructures demande des investissements lourds, mais difficiles à mobiliser, du fait du poids du secteur public dans la gestion de ces services. Le processus de privatisation se heurte au noyau dur des grandes sociétés publiques et les résistances sont d'autant plus fortes que les possibilités d'emploi dans le secteur privé formel sont très réduites.

4) Globalement, l'investissement (public et privé) est limité et le climat des affaires peu incitatif. Le taux d'investissement, qui s'était légèrement amélioré après la dévaluation de 1994, tend à plafonner depuis plus de 10 ans autour de 18% du PIB, ce qui est insuffisant pour entraîner une croissance forte. La hausse de l'investissement en 2007 (25% du PIB) est le fait d'un doublement de l'investissement public. Il marque la volonté d'une accélération de la croissance qu'exprime la nouvelle Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté. Le climat des affaires apparaît dans ce cadre comme un frein majeur. Selon « Doing Business » de la Banque Mondiale, le Bénin en 2007 se situe à la 151^{ème} place sur 178 pays et la situation s'est détériorée dans la période récente. Selon l'analyse, deux problèmes clés se posent pour le développement du climat des affaires : l'insécurité juridique des investisseurs et la corruption, qui tend à toucher l'ensemble du monde des affaires et qui accroît l'incertitude et les logiques à court terme. On y reviendra.

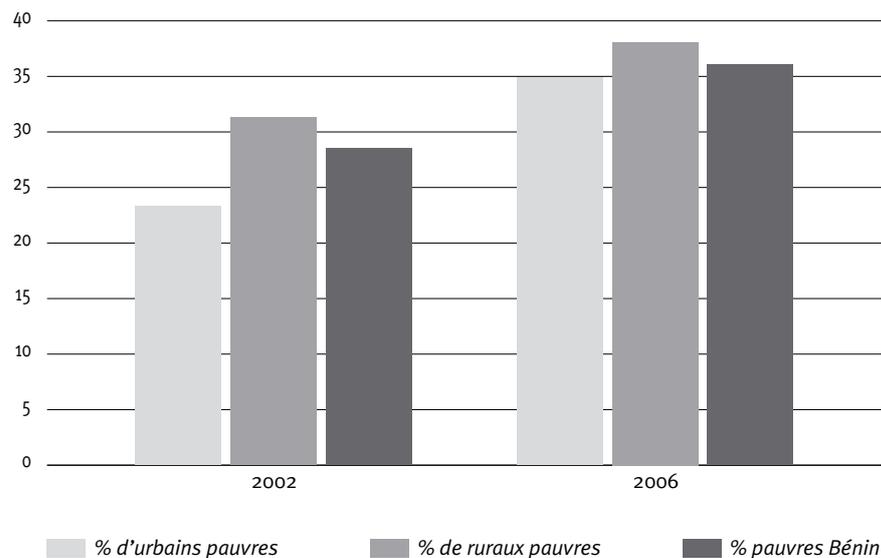
2.3 Des résultats mitigés en matière de lutte contre la pauvreté

L'impact des politiques publiques de lutte contre la pauvreté est assez mitigé. On a d'un côté une amélioration sensible de certains grands indicateurs sociaux (santé, éducation), sur lesquels l'aide s'est en partie focalisée dans la période récente, pour se rapprocher des Objectifs du Millénaire. En même temps, la pauvreté monétaire s'est accrue depuis 2002 en ville comme en milieu rural, ce qui suscite plusieurs interrogations.

Selon l'Indice de Développement Humain (IDH), le Bénin se classe en 2006 au 163^{ème} rang sur 177. Il reste donc parmi les 15 pays les plus pauvres du monde. Ceci étant, l'IDH du Bénin est en progression lente, mais continue depuis 20 ans et il est désormais très proche de la moyenne de l'Afrique au sud du Sahara, qui stagne depuis 1990.

Les résultats préliminaires de l'Enquête sur les conditions de vie des ménages réalisée par l'INSAE avec l'appui de plusieurs bailleurs (dont Danida) permettent de dégager les premières tendances. Elles sont assez préoccupantes : près de 4 Béninois sur 10 (37%) vivent aujourd'hui en dessous du seuil de pauvreté (ce taux était de 29% en 2002) avec une incidence de 39% en milieu rural et de 35% en ville. La *pauvreté monétaire* s'est donc accrue. Comme elle a progressé plus fortement en ville, l'écart de pauvreté entre les villes et les campagnes tend à se réduire fortement.

Cependant, la « pauvreté monétaire » reflète que partiellement les conditions de vie et les effets de l'aide internationale concernant ces mêmes conditions.

Figure 2 : Evolution du taux de pauvreté de 2002 à 2006 selon le milieu

Source : EMICOV 2006 Résultats préliminaires.

Pour considérer plus substantiellement le niveau de vie des populations, un autre concept a été introduit, celui de la *pauvreté d'existence*¹¹⁾. L'application de cette mesure montre que la pauvreté d'existence concernait 43% de la population en 2002 et touche 40% en 2006, avec une incidence de 54% en milieu rural contre 18% en ville. Par rapport à la « pauvreté monétaire » la situation se montre différemment. Selon la « pauvreté d'existence » le niveau général a diminué avec 3 %, mais l'écart de pauvreté entre le milieu urbain et le milieu rural reste remarquable. Ces indications reflètent le niveau de développement des infrastructures, qui est plus avancé dans les zones urbaines. Les conditions de vie sont ainsi les meilleures dans les départements les plus urbanisés et les plus denses. C'est à la campagne au niveau local que les disparités sont les plus marquées : plus d'une commune sur cinq en milieu rural affichent une pauvreté d'existence supérieure à 70%. On voit le chemin qui reste à parcourir pour assurer à l'ensemble de la population béninoise des conditions d'accès plus équitables aux équipements de base.

Niveaux de pauvreté dans le Département du Zou en 2006

Le Département du Zou est la principale zone de concentration de l'appui danois. La zone est plutôt rurale, et elle affiche un taux moyen de « pauvreté monétaire », qui est égal au taux moyen du pays (37%). Dans le Département du Zou la part des dépenses alimentaires est la plus importante (44%), mais au niveau de la « pauvreté d'existence » le Département du Zou se classe en 6ème position (43%), ce qui représente un taux nettement plus bas que l'incidence général (54%) en milieu rural et un taux légèrement supérieur à la moyenne nationale (40%).

11) La pauvreté d'existence s'apprécie au Bénin à partir d'un indice composite de 19 variables, qui vont de l'accès à l'eau potable aux caractéristiques de l'habitat, en passant l'électricité ou le téléphone. Comme cet indicateur combine des données sur les conditions de vie et sur le patrimoine, il tend à masquer les inégalités en zone urbaine.

2.4 Certains défis à relever

La Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRCP) repose sur cinq axes stratégiques :

1. Accélération de la croissance ;
2. Développement des infrastructures ;
3. Renforcement du capital humain ;
4. Promotion de la Bonne Gouvernance ; et
5. Développement équilibré et durable de l'espace national.

Les axes 2 et 3 font l'objet d'une attention soutenue des différents bailleurs et on observe pour le moment des progrès significatifs dans ces domaines. Ils doivent de fait rester des axes prioritaires de l'aide internationale.

Défi 1 : Relancer la croissance en repensant les politiques de réduction de la pauvreté

La baisse de revenus de nombreux ménages suggère de repenser les méthodes de lutte contre la pauvreté, pour accroître leur impact sur les revenus. Trois grandes pistes sont à creuser :

Des politiques mieux ciblées. Aujourd'hui, on a la possibilité d'un ciblage géographique de la pauvreté au niveau de la commune, voire de l'arrondissement. Les politiques de lutte contre la pauvreté pourraient donc fortement s'améliorer, en combinant un ciblage social et géographique au niveau local. L'accroissement de la pauvreté monétaire en ville doit également faire appel à la réflexion.

S'appuyer sur d'autres modes de croissance. On ne peut pas se limiter au traitement social de la misère. Il faut donc s'appuyer sur le développement de filières où la répartition de la valeur ajoutée favorise une majorité de pauvres, ce qui est le cas de plusieurs filières agricoles. La construction et l'amélioration des pistes rurales sont l'un des instruments les plus efficaces pour la promotion du développement rural dans certaines zones. Par ailleurs, le faible impact monétaire des politiques de réduction de la pauvreté suggère de mieux orienter les canaux de distribution des appuis publics. Par exemple, le micro crédit profite plus actuellement aux ménages ruraux les plus aisés. C'est état de fait demande d'innover des recherches sur les modes les plus efficaces et mieux ciblés pour la réduction de la pauvreté.

Améliorer le pilotage des politiques en renforçant le dispositif statistique. L'impact des politiques publiques est aujourd'hui mieux précisé du fait d'un suivi statistique renforcé à l'égard de la réduction de la pauvreté. Ce renforcement est soutenu par divers partenaires, dont le Danemark, qui appuie notamment l'Observatoire du Changement Social et l'Institut des statistiques (INSAE). Comme on l'a vu, ce renforcement ouvre la possibilité d'un *ciblage* de la pauvreté au niveau communal. C'est donc un outil clé pour mesurer l'impact des politiques globales et des plans locaux de développement formulés dans le cadre de la décentralisation. Il convient de soutenir le processus, en lui assurant un financement stable. Il faut aussi renforcer les capacités d'analyse et de *plaidoyer* auprès des décideurs, à tous les niveaux.

Défi 2 : Promotion de la Bonne Gouvernance

Le deuxième grand défi auquel fait face la démocratie béninoise tient aux problèmes de gouvernance de ses services publics, ce qui réduit les performances de l'aide. On se borne à quatre points clés :

La réforme nécessaire de l'Etat. Les services publics souffrent de problèmes structurels identifiés (mais non réglés) depuis longtemps - comme l'absentéisme, le manque d'incitations, l'excessive politisation des cadres et une gestion peu efficace des ressources humaines existantes. Tous ces problèmes sont aiguisés par la faiblesse des salaires et des budgets de fonctionnement et au total on constate une faible performance de l'ensemble du système. L'un des symptômes de ces dysfonctionnements reste le « *turn over* » des cadres, qui réduit fortement l'impact des actions menées pour renforcer les capacités des organisations et en exige en permanence le renouvellement.

Ainsi, la réforme de l'administration demeure un axe clé de toute stratégie de développement et elle doit être conçue comme une fonction permanente de l'action publique. Au niveau de la gouvernance économique, l'Etat a fait de gros efforts dans la période récente pour mieux élaborer et suivre les politiques de développement, via notamment les stratégies de croissance et de lutte contre la pauvreté. Il reste beaucoup à faire en matière de pilotage des interventions, mais aussi de transparence et d'efficacité concernant la dépense publique. On est encore loin d'une administration centrée sur une logique de résultats et remplissant ses obligations de « rendre compte ».

Le problème des collectivités locales et de la décentralisation. Le Bénin ne s'est lancé qu'avec beaucoup de prudence dans le processus de décentralisation et il a fallu attendre 2002 pour que les 1ères élections communales soient organisées. On observe aujourd'hui la même lenteur avec le Fonds d'Appui au Développement des Communes (le FADEC). Ces réticences témoignent d'une volonté de contrôler les financements publics et les aides qui s'orientent vers les collectivités locales.

La décentralisation reste un exercice stratégique, au cœur du dialogue politique entre le Bénin et ses partenaires. Si la décentralisation a besoin de financements, elle a aussi besoin de *mesures d'accompagnement*. Il importe d'abord d'accroître les ressources des collectivités locales, qui sont trop dépendantes de l'aide extérieure, en accroissant notamment la fiscalité locale, ce qui implique entre autre de mettre l'accent sur le foncier. Enfin, il faut veiller à ce que la corruption ne soit pas décentralisée dans les communes. Il faut donc renforcer les procédures de contrôle, tout en soutenant les ONG qui luttent contre la corruption.

Renforcer la sécurité juridique et judiciaire. La justice ne travaille pas dans son environnement actuel en toute sérénité. L'*insécurité* juridique et judiciaire est aggravée par une extrême lenteur de la justice, du fait de gros problèmes matériels, mais aussi d'organisation. Tout ceci contribue à renforcer la mauvaise image que les citoyens et les investisseurs ont de la justice du Bénin. De nombreux bailleurs soutiennent les efforts de réforme, qui s'intègrent désormais dans un plan d'action décennal du Gouvernement dans le secteur. Le Danemark, qui a récemment clôturé un petit projet d'appui au Ministère de la Justice, a décidé de réinvestir dans ce secteur. Vu les enjeux, on ne peut que soutenir cette décision.

Un problème central : la corruption. La corruption (petite ou grande) est devenue au fil du temps l'un des problèmes majeurs du pays. Elle tend à ternir son image et à réduire les bénéfices que le Bénin pourrait tirer de sa stabilité démocratique. Depuis 1990, l'Etat a signé de nombreux textes et mis en place plusieurs institutions. Mais on note un *gap* entre l'inflation des mesures pour lutter contre la corruption et le peu de résultats concrets obtenus. Selon Transparency International, la situation ne semble pas vraiment s'améliorer.

rer, puisque le Bénin passe de la 77^{ème} place en 2004 à la 118^{ème} en 2007¹²⁾. Si le président Boni a créé une nouvelle dynamique de lutte contre la corruption, de nombreux acteurs se demandent comment ces résolutions vont se traduire *en acte*¹³⁾. L'action doit donc être permanente, avec trois pôles d'appui : l'Etat, les élus et les organisations de la société civile, qui veulent être associées au contrôle des marchés publics – ce qui reste le problème clé.

Défi 3 : Développement équilibré et durable de l'espace national

Le développement équilibré et durable est décisif pour maintenir la stabilité politique entre les différents groupes sociaux et pour être sûr qu'il existera aussi, dans le futur, une base de ressources naturelles durables pour toutes les régions du pays.

La distribution démographique favorise les départements du sud (le Littoral, l'Ouémé, l'Atlantique et le Mono), qui représentent à eux seuls près de 40 % de la population, mais seulement 5% du territoire.

Si les disparités au Bénin sont assez modestes, la pauvreté dans la zone sud et dans la capitale est évidemment moins étendue que dans les départements du centre et du nord du pays. De plus, la pauvreté s'est fortement accrue depuis 2003 dans les départements situés à l'est du pays, probablement à cause des problèmes relatifs au commerce avec le Nigeria. Le développement de l'éducation pourrait permettre de diminuer les inégalités géographiques dans les prochaines années, avec un effet important dans les zones les plus pauvres. L'amélioration de la santé aura aussi un effet important sur la productivité et donc sur le taux de pauvreté dans les groupes les plus vulnérables.

De même, les conditions économiques et la rentabilité des investissements varient sensiblement selon les départements. De fait, il importe de mettre en place des politiques et des interventions sectorielles qui, d'une manière dynamique, profitent au maximum des conditions locales pour accélérer la croissance économique et la distribution des investissements sociaux et économiques. Dans ce but, le Gouvernement propose de promouvoir des pôles de développement et de croissance dans les zones au cours des périodes pendant lesquelles existent des conditions favorables pour le développement économique.

Le Bénin dispose d'importantes ressources naturelles et le pays a fortement conscience de l'importance de protéger ces ressources pour assurer un développement durable. Environ 65% du territoire est couvert par une végétation arbustive et arborée, et le pays abrite l'un des plus célèbres parcs de l'Afrique au sud du Sahara. Mais le Ministère de l'Environnement est encore relativement nouveau, et ses ressources sont limitées.

12) *L'analyse des raisons spécifiques de cette glissade dépasse le cadre de cette évaluation. Cependant, il paraît que la fatigue croissante du gouvernement Kérékou, y inclut les ajustements des procédures formelles du contrôle des finances, soit étroitement lié à la glissade. La position du Burkina Faso a suivi une glissade comparable, celle du Ghana s'est améliorée.*

13) *De plus, conséquence imprévue de la lutte contre la corruption, les décideurs publics restent prudents, d'où des délais encore plus importants d'exécution.*

2.5 Le poids global de l'aide au développement

L'aide des bailleurs au Bénin

Le Bénin a bénéficié depuis 1990 d'importants financements externes. On notera que l'aide a fortement augmenté sur la période récente, passant de 270 millions US\$ en 2002 à quelque 330 millions en 2004/2005. De 2002 à 2005, l'aide des Nations Unies a pratiquement doublé, tandis que la part des financements bilatéraux a été réduite de 1/2 à 1/3 de l'aide totale.

Tableau 1 : Evolution des déboursements de l'aide extérieure par groupe de bailleurs (US\$ millions)

Donateurs	2002		2003		2004		2005	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Multilatéraux	126	47	138	55	229	67	196	63
– dont UN	49	18	55	22	85	25	96	31
– dont Autres	77	29	83	33	144	42	100	32
Bilatéraux	132	49	101	40	102	30	104	33
ONG internat.	11	4	13	5	12	4	11	4
Total	270	100	252	100	343	100	312	100

Source : DMRE/DGPD/MDEF (DCAS)

Les principaux bailleurs multilatéraux ont été l'Union Européenne, la Banque Mondiale/ FMI et la Banque Africaine de Développement (BAD) ; pour les bilatéraux, on a dans l'ordre : la France, l'Allemagne, le Danemark, la Belgique et les Etats-Unis. L'aide danoise tourne aujourd'hui autour de 10% de l'ensemble de l'aide.

En 2005, la coopération au développement représente au total près de 7% du PIB, 45% des recettes fiscales et 42 US\$ par habitant. L'investissement public est financé à 47% par une aide extérieure¹⁴⁾.

14) Cf. les statistiques des Finances.

2. L'EVOLUTION STRUCTURELLE DU BENIN

Tableau 2: Evolution de l'aide par type et condition entre 2002 et 2005 (millions US\$)

Type et condition	2002		2003		2004		2005	
	Dons	Prêts	Dons	Prêts	Dons	Prêts	Dons	Prêts
Coopération Technique	77	10	94	11	89	25	79	22
Projets Investissement	68	60	67	26	103	25	79	29
Aide aux Programmes								
/Aide Budgétaire	44	-	39	11	57	39	50	48
Aide Alimentaire	11	-	3	-	3	-	4	-
Aide/Secours d'urgence	1	-	1	-	1	-	3	-
Total par condition	200	70	204	48	253	90	214	98
Total par année	270		252		343		312	

Source : DMRE/DGPD/MDEF (DCAS)

On voit que le total des financements est relativement stable pour la coopération technique et que l'aide budgétaire fait plus que doubler pendant la période récente. On note aussi que l'aide multilatérale augmente sensiblement de 2003 à 2004, entre autres du fait de la hausse des prêts des institutions financières. Les appuis budgétaires passent de 16% du total de l'aide en 2002 à 31% en 2005, ce qui constitue le changement le plus notable de l'aide dans les années récentes, avec la hausse de son volume global. Globalement, ces chiffres tendent à indiquer une confiance croissante des bailleurs à l'égard du développement du Bénin.

Coordination des bailleurs et alignement de l'aide sur les stratégies nationales

Deux grandes périodes ressortent de l'analyse de l'alignement de l'aide et de la coordination des bailleurs entre 1990 et 2006. Il s'agit d'une part des années 90 marquées par la mise en œuvre de trois Programmes d'Ajustement Structurels (PAS), et d'autre part de la période allant de 2000 à 2006 caractérisée par la conception et la mise en place de la première génération du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DRSP).

Les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) des années 1990

Depuis la signature du premier PAS en 1989, la décennie a été marquée par l'alignement de l'aide sur les conditionnalités fixées par le FMI et la Banque Mondiale en matière de politiques économiques. Si les bailleurs ont appuyé, chacun à sa manière, les réformes des PAS, il n'y a pas dans cette phase une coordination formelle de leurs interventions.

La Stratégie de Réduction de la Pauvreté

L'éligibilité du Bénin à l'initiative PPTE en 2000 a conduit le pays à adopter une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté afin d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), auxquels il avait adhéré. Après l'établissement d'une version provisoire du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) en 2001, le Bénin a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE et avec la caution de la Banque Mondiale et du FMI a adopté la version définitive dudit document comme cadre de référence des politiques nationales et des interventions auprès des Partenaires Techniques et Financiers pour la période 2003-05.

Les grands axes et priorités de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté 2003- 2005

Le Gouvernement a, en 2002, défini une stratégie globale de réduction de la pauvreté basée sur les quatre grands axes suivants :

- Le renforcement du cadre macro-économique à moyen terme ;
- Le développement du capital humain et la gestion de l'environnement ;
- Le renforcement de la gouvernance et des capacités institutionnelles ;
- La promotion de l'emploi durable et le renforcement des capacités des populations pauvres à participer aux processus de décision et de production.

Les priorités du Gouvernement contenues dans chacun de ces quatre axes stratégiques sont :

- La consolidation de la stabilité macro-économique du Bénin ;
- L'amélioration de l'accès à l'éducation de base, à l'alphabétisation, aux soins de santé primaire et à l'eau potable, à la lutte contre le VIH/SIDA et le paludisme ;
- La lutte contre la corruption, la consolidation de la démocratie et la décentralisation ;
- La promotion de l'emploi durable et le renforcement des capacités des populations pauvres à mener des activités génératrices de revenus et un bon aménagement du territoire national.

Cette Stratégie de première génération, suivie peu après de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, a donné du tonus aux efforts de coordination qui existaient au niveau des bailleurs de fonds. En réalité, l'initiative de la coordination et du dialogue avec le Gouvernement provient des bailleurs eux-mêmes, qui se sont répartis en 2005 au sein de petits groupes techniques de travail, avec à leurs têtes un bailleur bilatéral ou multilatéral comme chef de file. En 2007, une nouvelle Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRCP) a été adoptée. Ses objectifs restent pour la plupart en étroite continuité avec ceux du DSRP.

Cinq grands axes de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté 2007-09

Cinq axes stratégiques ont été retenus et sont déclinés en domaines d'intervention prioritaires qui précisent les actions et les mesures qui seront mises en œuvre au cours de la période 2007-09 :

- Axe 1: Accélération de la croissance ;
- Axe 2: Développement des infrastructures ;
- Axe 3: Renforcement du capital humain ;
- Axe 4: Promotion de la bonne gouvernance ;
- Axe 5: Développement équilibré et durable de l'espace national.

L'appui budgétaire non ciblé joue un rôle croissant. La nature même des appuis budgétaires non ciblés fait qu'ils doivent être gérés par les Trésors publics selon les procédures des pays bénéficiaires. Dans le cadre du DSRP 2003-05, l'UE, le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse se sont organisés en créant le groupe dit « ABC » pour apporter un appui budgétaire conjoint direct non ciblé. L'UE en est le plus grand contributeur, suivie du Danemark, des Pays-Bas et

de la Suisse. La France et l'Allemagne se sont jointes au groupe ABC dans le but de coordonner leur aide budgétaire. La BM et la BAD ont manifesté le désir de rejoindre le groupe, mais basent le dialogue avec le Gouvernement sur d'autres indicateurs de résultats, ce qui pose la question de l'harmonisation des matrices d'indicateurs entre les groupes de bailleurs.

Les appuis aux programmes sectoriels n'ont pas atteint le même degré de coordination des bailleurs, mais les cadres nationaux de lutte contre la pauvreté ont favorisé la formulation de stratégies nationales pour les secteurs prioritaires, notamment dans les secteurs de l'eau, de la santé et de l'éducation. Ces stratégies ont constitué la base d'une harmonisation des programmes d'aide. Jusqu'ici peu de stratégies nationales sectorielles ont été élaborées et approuvées, en relation étroite avec la DSRP ou le CSRP. Mais des efforts sont actuellement déployés pour augmenter le nombre de ces stratégies pour favoriser l'harmonisation des différents appuis, tout en s'assurant en même temps qu'il existe une cohérence entre ces stratégies, basée notamment sur leur alignement avec le SCRP.

La Déclaration de Paris, Indicateurs et objectifs-cibles pour 2010

La Déclaration de Paris, conclue en 2005, résulte de nombreuses discussions au niveau international sur l'harmonisation de l'aide et de son alignement sur les stratégies nationales, menées depuis 2000 sous la tutelle du CAD.

Cette Déclaration se fixe 12 objectifs-cibles à l'horizon 2010, avec des indicateurs spécifiques qui doivent être suivis aux échelons global et national. Le tableau suivant présente de façon sommaire les progrès réalisés au Bénin suivant ces 12 indicateurs. On trouvera par la suite des analyses plus détaillées¹⁵⁾.

De façon générale, il apparaît que le développement au Bénin a été très positif ces dernières années, pour ce qui concerne les principes et les indicateurs de la Déclaration de Paris. Les institutions (surtout les ministères) et les bailleurs de fonds ont contribué très activement à la réalisation d'une grande part des objectifs formulés. Le Danemark sur la période récente s'est imposé comme l'un des bailleurs les plus actifs pour la promotion et la réalisation de ces principes. Ainsi, des progrès très importants ont été obtenus sur les indicateurs 1, 3, 7 et 8 avec des résultats moins significatifs (mais tout de même notables) sur les indicateurs 9 et 11.

Ceci posé, on a peu progressé en matière de développement des capacités nationales pour la gestion et le contrôle du développement et sur l'utilisation des dispositifs nationaux (structures et procédures), ce qui réfère notamment aux indicateurs 2, 4, 5 et 6. Si la méfiance à l'égard des systèmes nationaux reste très importante, il apparaît aussi que l'attention des bailleurs aux problèmes de développement des capacités organisationnelles nécessaires pour l'administration reste relativement faible. Surtout, la coordination entre les bailleurs pour renforcer et développer cette capacité a jusqu'ici été très limitée. Du fait de cette méfiance à l'égard des structures nationales, les bailleurs ont recouru à des systèmes parallèles pour gérer leurs programmes d'appui, ce qui a miné d'autant les contributions des bailleurs au développement des capacités organisationnelles et institutionnelles nécessaires.

Si les bailleurs souhaitent intensifier leur coopération sur les objectifs 10 et 12, le processus de coordination est encore trop récent pour espérer des résultats significatifs dans ces domaines. En conclusion, on conviendra que pour le Bénin, les problèmes principaux résident dans les objectifs 2, 4, 5 et 6.

15) Cf. liste détaillée des indicateurs et des objectifs-cibles en Annexe 4.

Tableau 3 : Les progrès au Bénin sur les 12 indicateurs de la Déclaration de Paris

Indicateurs et objectifs-cibles	Résumé indicatif des progrès au Bénin
<p>Appropriation <i>Indicateur 1</i> : Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles</p>	<p>Sur la base du CSRP on a déjà formulé certaines stratégies sectorielles. On est en train d'en formuler d'autres et d'assurer la compatibilité avec les budgets annuels. Ces stratégies ont formé une base importante pour la formulation de l'appui international.</p>
<p>Alignement <i>Indicateur 2</i> : Des systèmes nationaux fiables orientés sur la gestion des finances publiques et sur la passation des marchés.</p> <p><i>Indicateur 3</i> : Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales.</p> <p><i>Indicateur 4</i> : Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné.</p> <p><i>Indicateur 5a</i> : Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques ; <i>Indicateur 5b</i> : Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés.</p> <p><i>Indicateur 6</i> : Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles.</p> <p><i>Indicateur 7</i> : L'aide est davantage prévisible, et le pourcentage des versements est opéré selon des calendriers convenus.</p> <p><i>Indicateur 8</i> : L'aide est non liée.</p>	<p>Un grand effort a été fait pour améliorer les systèmes nationaux de gestion des finances publiques et on a noté des progrès substantiels en général et dans certains secteurs.</p> <p>On a observé une croissance substantielle de l'aide internationale qui est comptabilisée dans le budget national, entre autres sous forme d'appui budgétaire général et sectoriel.</p> <p>L'appui au développement des capacités organisationnelles a été faible et dispersé, et la coordination des bailleurs pour cet appui a été réduite.</p> <p>L'augmentation de l'utilisation des systèmes nationaux progresse, mais lentement.</p> <p>Il existe encore un grand nombre de structures parallèles pour la réalisation des activités.</p> <p>On a fait beaucoup de progrès en matière de prévisibilité de l'aide internationale.</p> <p>On a fait beaucoup de progrès sur la promotion de l'aide non liée.</p>

2. L'EVOLUTION STRUCTURELLE DU BENIN

Indicateurs et objectifs-cibles	Résumé indicatif des progrès au Bénin
Harmonisation <i>Indicateur 9</i> : Utilisation de procédures ou dispositifs communs.	On a fait beaucoup de progrès concernant la partie de l'aide fournie dans le cadre d'approches fondées sur des programmes sectoriels.
<i>Indicateur 10</i> : Encourager les analyses conjointes.	Une partie croissante des missions des donateurs et des travaux analytiques sont effectués conjointement, mais le progrès est lent.
Gestion Axée Sur Les Résultats <i>Indicateur 11</i> : Cadres orientés vers les résultats, ce qui permet d'évaluer les progrès réalisés en ce qui concerne a) les stratégies nationales de développement et b) les programmes sectoriels.	Au niveau national et entre les bailleurs, on fait un effort pour développer des systèmes transparents pour l'évaluation de la performance concernant les progrès réalisés au plan des stratégies nationales et des programmes sectoriels ; mais la qualité des efforts est encore faible (par exemple des revues conjointes sectorielles).
Responsabilité Mutuelle <i>Indicateur 12</i> : Responsabilité mutuelle, y inclus des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits concernant l'efficacité de l'aide.	Des évaluations mutuelles entre les pays partenaires concernant l'efficacité de l'aide reste une approche nouvelle qui n'a pas encore pénétré l'environnement des bailleurs au Bénin.

Effets de l'aide internationale globale

Effet global de l'aide

L'évolution économique, sociale et politique du Bénin de 1990 à 2006 est analysée dans les sections 2.3 et 2.4 de ce Rapport de Synthèse. En général, s'il est évident que l'aide extérieure a permis de stabiliser le cadre macroéconomique vers la fin des années 90 et au début des années 2000, le DSRP 2003-2005 a privilégié les investissements sociaux et n'a pas permis de suffisamment soutenir le tissu productif pour mettre en route une croissance soutenue. L'Indice du Développement Humain (IDH) s'est amélioré, mais la pauvreté monétaire a augmenté au cours de la période.

Comme indiqué plus haut dans le Tableau 3, la coopération Gouvernement/bailleurs s'est développée substantiellement depuis 2000, avec des résultats significatifs sur la coordination entre les bailleurs et entre les bailleurs et le Gouvernement.

Un effort sérieux a aussi été fait pour le développement de la capacité du secteur public, ciblé surtout sur les secteurs sociaux, mais aussi sur le Ministère des Finances et les autres institutions en charge de l'administration économique.

Effets sur les réformes

Les réformes ne constituent pas une fin en soi. Elles visent deux objectifs principaux, à savoir : i) Créer un cadre favorable à l'émergence économique et sociale ; ii) Renforcer les capacités organisationnelles pour assurer la Bonne Gouvernance. Les principales réformes entreprises depuis la fin des années 90 ont ciblé, entre autres :

- Les réformes liées à la gestion des Finances Publiques, qui visent à améliorer la qualité de la dépense publique :
 - L'introduction des Budgets Programmes (BP) dans le cadre de la gestion budgétaire axée sur les résultats ;
 - La révision du Cadre Juridique des Finances Publiques ;
 - La mise en place du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) ;
 - L'établissement de Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) ;
 - La révision du Code de Passation des Marchés Publics ;
 - Le soutien aux Corps de Contrôle à travers un appui à l'Inspection Générale des Finances (IGF) et à la Chambre des Comptes (CDC) ;
 - Au terme de la mise en œuvre du DRSP en 2006, le besoin de poursuivre l'assainissement des Finances Publiques est toujours d'actualité.
- La loi sur la réforme de la fonction publique, qui a été introduite à l'Assemblée depuis 2000. Cependant beaucoup reste à faire dans le domaine du renforcement du capital humain et de la gestion des statuts et des carrières des agents de l'État, ce qui donne lieu à des fréquents arrêts de travail qui paralysent le fonctionnement de l'Administration.
- La question de la Décentralisation, qui est passée à l'ordre du jour des préoccupations nationales depuis la Conférence Nationale des Forces Vives tenue en 1990 et a bénéficié de l'attention de plusieurs bailleurs de fonds. Les premières élections communales se sont tenues en 2002, mais la démocratie locale peine à voir le jour en raison du non transfert des pouvoirs et des ressources financières aux élus locaux.
- Le plan stratégique de lutte contre la corruption, qui a été adopté en 2002. La création de l'Observatoire de Lutte contre la Corruption traduit l'engagement politique du Gouvernement béninois en faveur de cet élément important de l'accompagnement du développement du DSRP et de la bonne gouvernance. Toutefois, les cas de malversations et de détournements de fonds publics continuent d'être identifiés et ils réclament des mesures plus efficaces.

De façon générale, si des efforts ont été accomplis dans la période récente en matière notamment de programmation budgétaire et de contrôle des dépenses publiques, on note un retard dans la réalisation des grandes réformes structurelles, en particulier pour la privatisation des entreprises publiques, mais aussi pour la politique de décentralisation. La réforme du secteur privé, moteur de la création de richesses, n'a pas été retenue comme priorité dans le DSRP.

Développement des capacités organisationnelles

L'appropriation des stratégies, des plans et des systèmes dépend des capacités des institutions responsables des politiques économiques et sociales au niveau national. Sur ce plan, la mise en œuvre du DRSP a révélé d'un côté des insuffisances persistantes au niveau de la capacité des institutions à appliquer les réformes et à susciter des changements et, de l'autre, le manque d'initiatives entre les bailleurs pour coordonner l'appui au développement de la capacité institutionnelle nécessaire. Au niveau des dépenses publiques, la situation reste marquée par des taux d'exécution budgétaire limités, avec notamment les raisons suivantes :

- La non maîtrise par les Ministères des Budgets Programmes ;
- L'insuffisance de capacités pour la programmation des investissements et pour la passation des marchés publics ;
- Le manque d'effectif au niveau de la Direction des ministères et surtout du Trésor, et de la Comptabilité Publique et de la Direction du Budget ;

2. L'EVOLUTION STRUCTURELLE DU BENIN

- L'inexistence de plans stratégiques dans plusieurs ministères ;
- La démotivation du personnel ;
- Le manque de volonté politique affirmée.

Au niveau des indicateurs de la Déclaration de Paris, le développement des capacités organisationnelles et institutionnelles (indicateurs 2, 4, 5 et 6 du Tableau 3) apparaît aujourd'hui comme le point faible le plus important dans l'aide internationale au Bénin. C'est la contrainte principale pour transférer la responsabilité du pilotage des programmes et des projets aux partenaires béninois.

Développement du dialogue politique

Par le processus d'alignement et par un apprentissage dans la direction des discussions de politique, le Gouvernement devrait parvenir à assurer son rôle de leader. La période 2003-2005 témoigne d'une volonté des bailleurs d'harmoniser et d'aligner leurs assistances sur les priorités nationales, surtout en matière d'appui budgétaire. On note ainsi de plus en plus de missions conjointes organisées pour le suivi des appuis budgétaires et pour la mise en œuvre du DSRP. Même si des progrès significatifs ont été réalisés dans l'administration de plusieurs secteurs et dans le Ministère des Finances, la lenteur des réformes destinées à améliorer la qualité des dépenses publiques du Gouvernement n'accélère pas le processus. Globalement, le développement des programmes sectoriels basés sur les stratégies de secteur nationales a contribué à un meilleur ancrage de l'appui au sein des institutions béninoises, à une plus forte efficacité des aides et au développement du dialogue entre le Gouvernement et les bailleurs.

2.6 L'influence de l'aide publique danoise

Le Tableau 4 montre le poids respectif des grands bailleurs et les montants de l'aide de 1992 à 2005. La France, l'UE et l'Allemagne sont traditionnellement les principaux bailleurs du Bénin. Depuis 2000, le Danemark, les Pays-Bas et la Belgique ont fortement augmenté leurs appuis. Chacun de ces bailleurs a eu des arguments spécifiques pour accroître son aide. Pour tous, la consolidation de la démocratie au Bénin, basée sur une presse libre, des élections régulières et des discussions ouvertes, a joué un rôle important.

Ainsi, jusqu'en 2005, le Danemark est le quatrième bailleur après la France, l'UE et l'Allemagne. Mais, depuis, l'aide danoise dépasse celle de l'Allemagne et se rapproche du niveau de l'aide française. L'aide danoise tourne aujourd'hui autour de 10% de l'ensemble de l'aide bilatérale au Bénin.

Le Danemark s'est appuyé avec beaucoup de succès sur cette position pour contribuer à l'*harmonisation* des aides et leur *alignement* sur le DSRP, pour promouvoir les appuis budgétaires de type général et sectoriel (en particulier dans les secteurs eau, éducation et transport) et pour développer l'approche programme dans tous ses secteurs d'intervention.

Globalement, Danida a joué un rôle *pilote* pour porter ces « innovations », en particulier dans le secteur eau et plus récemment dans celui de l'éducation. La plupart des donateurs bilatéraux, mais aussi des multilatéraux comme la BM et la BAD, ont soutenu et rejoint ces initiatives. Comparé à sa taille, l'appui danois au Bénin a donc joué un rôle très actif pour renforcer la coordination et l'efficacité de l'aide, en ligne avec les grands principes de la Déclaration de Paris.

Tableau 4: L'aide des principaux bailleurs bilatéraux et de l'UE 1992/2005 (US\$ millions)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1992-05
Belgique	1	1	4	3	2	18	4	4	5	4	10	11	13	13	92
Danemark	1	4	8	13	15	19	15	9	20	23	24	21	32	36	239
France	36	46	56	54	44	27	29	28	74	43	40	37	63	43	619
Allemagne	40	48	31	51	22	20	32	27	22	22	24	31	24	28	424
Pays Bas	6	5	8	5	8	11	10	5	4	8	2	20	10	23	125
UE	37	39	10	17	26	32	30	25	3	43	28	51	89	38	467
Total	121	142	118	143	117	127	119	98	127	143	128	171	232	180	1,966

Source: Statistique du CAD (chiffres arrondis)

3. Les stratégies de la coopération danoise

3.1 La politique danoise de coopération au développement

Depuis 1990, le Ministère des Affaires Etrangères de Danemark a approuvé deux nouvelles stratégies de développement globales : « Un Monde en Voie de Développement » (1994), et « Partenariat 2000 » (2000). Ces stratégies représentent l'orientation globale de la coopération danoise et forment la base pour la formulation des « stratégies de pays ». La stratégie pour le Bénin suit étroitement ces nouvelles orientations stratégiques.

La stratégie « Un Monde en Voie de Développement » a défini les trois thèmes transversaux qui constituent une part importante de la politique danoise : le rôle des femmes dans le processus de développement, l'environnement et la promotion de la démocratisation et des droits de l'homme. Cette stratégie a retenu plusieurs grands principes pour l'aide bilatérale, notamment :

- La concentration de l'appui de projet dans un nombre restreint de secteurs et de sous-secteurs sélectionnés ;
- Le recours à des programmes sectoriels dans la mesure du possible ;
- L'utilisation de l'appui budgétaire et une contribution à la réduction de la dette ;
- Une aide accrue au développement de capacités dans les pays bénéficiaires au niveau de la planification, de l'administration, des budgets sectoriels et des audits.

La stratégie « Partenariat 2000 », qui poursuit la stratégie précédente, met l'accent sur les principaux éléments suivants :

- L'introduction et le développement de l'appui programme sectoriel comme élément clé d'une approche qui vise au développement des institutions partenaires en ce qui concerne l'ancrage institutionnel des activités et le développement de la capacité institutionnelle ;
- Une priorité accrue pour le VIH/SIDA et des efforts plus importants pour l'appui aux enfants et à la jeunesse ;
- La promotion de la croissance en faveur des populations pauvres, sur la base du développement des conditions favorisant l'émergence du secteur privé et des investissements nationaux accrus ;
- L'intégration des questions relatives au thème du genre et aux sujets environnementaux dans tous les aspects de la coopération au développement ;
- La promotion de la démocratisation et du respect des Droits de l'Homme.

Somme toute, la politique danoise actuelle recommande pour l'aide spécifique à un pays comme le Bénin de :

- Cibler l'appui sur 2 ou 3 secteurs prioritaires ;
- Examiner la pertinence d'inclure dans le programme les trois « thèmes transversaux » : Genre, Environnement et Droits de l'Homme ;
- Inclure les quatre « thèmes/priorités » : Globalisation et Intégration Internationale, Prévention des conflits Violents, Enfants et Jeunes et VIH/SIDA ;

- Et, finalement de définir un rythme annuel des « priorités politiques pour le développement », (le Gouvernement danois définit depuis 2003 sur une base annuelle des « priorités politiques pour le développement », avec au total 14 priorités de 2003 à 2007 (cf. Annexe 5)).

Il reste pour l'Ambassade à fixer des priorités entre ces éléments et, sur cette base, à définir et mettre en place un programme de coopération avec le Bénin. En principe, toutes les priorités retenues doivent faire partie du programme formulé et mis en œuvre.

3.2 Les stratégies danoises de pays pour le Bénin

Le Danemark a élaboré deux stratégies de pays : la première en 1996 et la deuxième pour la période 2004-08. Une troisième stratégie doit être approuvée en 2008 pour 2009-13.

Contenu de la première stratégie de pays, de 1996 à 2000 (prolongée jusqu'en 2004)

La première stratégie s'est concentrée sur quatre secteurs prioritaires : l'approvisionnement en eau et l'assainissement, l'agriculture et l'énergie, le secteur de l'énergie devant après 3 à 4 ans être remplacé par celui des transports. Il est mentionné clairement que l'environnement est un thème transversal et non un secteur prioritaire et qu'on devrait porter une attention plus importante au développement institutionnel.

Pour le secteur de l'eau, il est indiqué qu'un programme de secteur serait élaboré en 1996, avec pour objectif de renforcer l'appui danois à la coordination des bailleurs et au dialogue politique dans le secteur.

Les trois secteurs (eau, agriculture et transport) devraient créer une plate-forme commune pour le développement des zones rurales – le développement des routes rurales devant notamment favoriser la commercialisation des produits agricoles. Cette synergie entre la construction des routes rurales et l'agriculture a également été soulignée dans les discussions au sein du « Comité danois pour la coopération au développement »¹⁶⁾ lors de la réunion du 28 février 1997.

Évaluation de la première stratégie danoise de pays pour le Bénin

La première stratégie pour le Bénin, qui s'appuyait sur les grandes orientations de la stratégie danoise globale de 1995, s'est avérée un outil propice pour le développement de la coopération danoise avec le Bénin.

Trois des grands objectifs de la stratégie globale furent omis dans la formulation de la stratégie pour le Bénin, mais ils furent plus tard inclus dans le programme danois au cours de son exécution :

- L'accent mis sur les droits de l'homme et la démocratie ;
- L'intégration de l'appui de programme prolongé, sous forme d'appui budgétaire sectoriel ;
- Le soutien au développement de la capacité institutionnelle – sur la base d'activités intégrées au sein des programmes sectoriels.

16) Ce Comité approuve, entre autres, les programmes spécifiques de l'aide danoise et alloue les budgets liés.

La stratégie était simple et bien structurée, mais elle s'est concentrée dans une large mesure sur les stratégies sectorielles, avec des appuis plus limités pour l'amélioration du cadre global de la coopération au développement au Bénin, ainsi que sur les thèmes transversaux. En particulier, il semble rétrospectivement que l'aide danoise aurait dû mettre plus d'emphasis sur la question du développement de la capacité institutionnelle des ministères et des autres organismes impliqués.

Contenu de la deuxième stratégie de pays, 2004 à 2008

Les objectifs de la deuxième stratégie 2004-08 étaient en accord avec les priorités nationales, notamment celles du DSRP, et elle a mis l'alignement et l'harmonisation des bailleurs au premier plan. Cette stratégie repose sur une approche pragmatique, avec une aide concentrée sur quatre secteurs et un programme centré sur la bonne gouvernance. Cependant, chacun des grands programmes a comporté un nombre considérable de composantes. En outre, l'aide danoise a continué de développer un nombre très élevé de petits projets.

Au total, le programme danois s'élevait à 900 millions DKK de dons pour 2004-08, avec trois grandes composantes :

- Appui budgétaire prévu à environ 15% du total de l'aide danoise ;
- Poursuite des appuis précédents aux quatre secteurs de l'agriculture, de l'eau, des transports et de l'éducation ;
- Mise en place d'un programme pour la bonne gouvernance, la consolidation démocratique et pour la promotion des droits de l'homme.

Les sujets transversaux comme l'égalité des genres, l'environnement et le VIH/SIDA étaient censés être pris en compte dans les programmes de chaque secteur.

La stratégie reposait en partie sur le développement graduel d'une approche programme dans les secteurs, de façon à combiner les appuis budgétaires de type sectoriel et global. L'objectif était d'avoir en 2008 80% de l'aide danoise assignée au budget national, administrée par l'administration béninoise nationale et locale. Les actions au niveau local devaient se concentrer sur deux départements : Le Zou et un département voisin.

Des indicateurs de résultats sont fixés pour l'appui budgétaire comme pour chacun des quatre secteurs. Il en est de même pour le thème de la bonne gouvernance, qui inclut les questions de la décentralisation, des droits des femmes et des enfants, et la lutte contre la corruption. L'accent est mis sur l'intégration des trois thèmes transversaux du genre, de l'environnement et du VIH/SIDA.

Évaluation de la deuxième stratégie danoise de pays pour le Bénin, 2004 à 2008

La stratégie danoise pour le Bénin est en étroite conformité avec la politique globale de coopération du « Partenariat 2000 », dont elle suit (même dans les détails) les recommandations. Elle a surtout reflété les directives de politique globales pour se concentrer sur la propriété, l'alignement et la coordination nationale des stratégies et des procédures des bailleurs. Plus que toute autre chose, ceci a constitué la base d'une coopération au développement assez réussie entre le Danemark et le Bénin.

De façon générale, le cadre global de la coopération au Bénin a changé rapidement depuis 2004 et, comme le montrent les chapitres suivants, l'aide danoise a joué un rôle important dans ce changement. Celui-ci s'est focalisé sur quatre grands axes :

- Le développement et l'utilisation de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP),
- L'alignement des stratégies des bailleurs sur la SCR nationale,
- L'augmentation de l'appropriation par le Gouvernement béninois des résultats du développement, et surtout
- L'augmentation et l'amélioration de l'harmonisation des programmes des bailleurs, basée sur l'alignement des programmes sectoriels nationaux.

Le sujet de l'appui budgétaire a été le point de départ pour l'harmonisation de l'appui des bailleurs, mais rapidement cette coordination a concerné également les programmes sectoriels. Tout le processus a été soutenu par l'adoption de stratégies sectorielles nationales de plus en plus conformes au contenu du PRSC et par la concentration de l'aide danoise sur une approche de type programme sectoriel.

Si les indicateurs formulés pour les objectifs globaux étaient assez larges et holistiques, plusieurs des indicateurs relatifs aux secteurs sont plus spécifiques.

La stratégie était très détaillée et formulée pour une période de cinq ans, comme toutes les autres stratégies danoises de pays. Toutefois ceci semble assez peu rationnel pour un pays comme le Bénin, qui est en pleine phase de mutation et d'ajustement de ses principes administratifs et de ses politiques et également en train de concevoir une nouvelle approche pour le développement économique. Ceci peut être utile comme guide pour les activités pendant les premières années, mais pour la dernière partie de la période de cinq ans il s'avère beaucoup moins approprié.

4. Les résultats de l'aide danoise au Bénin

L'évaluation se limite ici aux grands programmes soutenus par l'aide danoise : appuis budgétaires, programmes sectoriels et thèmes transversaux.¹⁷⁾ Le « Programme d'appui à la Bonne Gouvernance et aux Droits de la Personne » (PGDP) est dans la logique d'intervention actuelle un programme sectoriel, alors que la thématique de la Gouvernance relève à l'évidence d'une approche transversale, ce qui pose (on le verra) certains problèmes.

On souligne que sur la période récente les secteurs transport (45%) et eau (20%) drainent à eux seuls près de la 2/3 de l'aide danoise. L'appui budgétaire général, l'appui à l'agriculture et l'appui à la gouvernance et à la société civile représentent chacun de 9% à 10% de l'aide. On note aussi la montée en puissance du secteur de l'éducation qui, sur 2006/2007, a consommé 12% de l'appui total.

Le Tableau 5 montre des variations considérables d'une année à l'autre, par exemple de 2001 à 2003 pour le secteur des transports. Ces variations tiennent en partie au poids des grands travaux de construction de routes, pour lesquels les paiements fluctuent beaucoup suivant l'année.

4.1 Appuis budgétaires

Volume de l'appui budgétaire général et sectoriel

Le Danemark a fait trois attributions d'appui budgétaire au Bénin :

- 1996-1998 : un total de 52.9 millions DKK ;
- 1999-2001 : un total de 75 millions DKK ;
- 2004-2006 : un total de 110 millions DKK ;

La première attribution était liée étroitement aux réformes structurelles présentées par la Banque Mondiale et destinée à consolider la démocratie par un appui au processus de décentralisation. En outre, une composante spécifique était destinée à améliorer l'efficacité des ministères des finances et de la planification (la « composante PAGE »). Cet appui a été mis en place au début de la coopération danoise au Bénin. Il se voulait un signal clair au Gouvernement béninois, montrant qu'il pouvait compter sur le Danemark en tant que partenaire sérieux et substantiel pour le développement.

La deuxième attribution a été faite en étroite collaboration avec l'UE, les Pays Bas et la Suisse et a constitué une des premières tentatives pour favoriser la coordination des bailleurs au Bénin. Elle a également permis au Danemark de renforcer le dialogue politique à un niveau élevé avec le Gouvernement béninois. L'objectif était de contribuer aux

17) Les « petits » projets (moins de 3 millions DKK) ne font pas l'objet de cette évaluation. Leur montant global reste toutefois très important. On y reviendra.

Tableau 5 : La répartition de l'aide danoise au Bénin 1999-2007 (paiement de l'année) (DKK millions)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	Total	%
Total	52.9	56.4	185.1	274.7	131.1	183.9	209.7	190.7	218.7	1503.2	100.0
Transport	13.6	-17.1	86.7	207.8	85.5	86.1	73.6	38.7	100.3	675.2	44.9
Eau et Assainissem.	2.0	14.0	40.2	39.5	24.5	44.7	64.7	38.0	37.9	305.5	20.3
Appui budg. général	16.5	25.8	26.1	0.3	0.1	28.5	23.7	29.7	2.0	152.7	10.2
Agriculture	14.0	21.3	25.6	9.6	8.5	3.8	14.3	24.8	26.2	148.1	9.9
Gouv. et Soc. Civile	5.3	9.5	5.2	11.2	5.8	13.0	21.0	28.5	28.4	127.9	8.5
Education	0.3	2.5	0.9	2.3	4.5	6.1	11.1	27.4	21.9	71.3	4.7
Industrie	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	3.5	0.9	5.8	0.4
Energie	0.0	1.7	0.3	0.9	2.8	0.0	0.0	0.0	0.0	5.7	0.4
Autre infrastr. Soc.	0.0	0.2	0.3	0.3	1.6	1.5	-0.1	0.2	0.4	4.4	0.3
Autres secteurs	0.0	0.0	0.0	1.0	0.4	-0.2	0.0	0.0	0.0	1.2	0.1
Secteur privé	0.6	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.1
Program. de popul.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.7	0.0
Non ventilé	0.6	0.1	-0.1	2.7	0.2	0.4	0.0	-0.1	0.0	3.8	0.3

* Estimation

Source : Ambassade de Danemark à Cotonou

réformes économiques du Bénin, avec pour but d'améliorer la situation des couches les plus pauvres de la population et de réduire la dette intérieure due aux travailleurs du secteur public béninois qui, pendant de longues périodes, n'ont pas reçu de salaires en raison d'une situation financière difficile.

Une évaluation de cet appui budgétaire en 2002 a conclu que ce dernier s'est avéré une contribution importante pour l'assurance de la stabilité macro-économique du pays, pour la promotion des réformes administratives urgentes et pour l'arrêt de la croissance des dettes intérieures au Bénin.

La troisième attribution (110 millions DKK pour 2004-06) s'est basée sur la poursuite d'une coopération étroite entre l'UE, les Pays-Bas, la Suisse et le Danemark (le « groupe ABC »). La Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et le FMI ont aussi contribué au cours de cette période d'importants appuis budgétaires, avec plus ou moins le même but de renforcer l'exécution de la Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (SRP), approuvée par le Bénin pour la période de 2003-05. Cependant, les conditions pour l'appui budgétaire étaient différentes pour les deux groupes de bailleurs.

Depuis, la collaboration entre ces deux groupes s'est graduellement améliorée et il y a aujourd'hui des discussions continues pour harmoniser les approches et les procédures en matière d'appui budgétaire des différents bailleurs. Les discussions se concentrent en particulier sur les conditionnalités de l'appui.

La réalisation de l'appui budgétaire

On a eu des résultats très positifs en ce qui concerne le développement des stratégies dans un certain nombre de secteurs prioritaires, avec des stratégies de lutte contre la pauvreté approuvées et des programmes sectoriels basés sur ces stratégies. L'appui budgétaire lié, pour certains bailleurs, à ces programmes sectoriels paraît avoir joué un rôle très important pour obliger les partenaires à s'aligner et à harmoniser leurs activités dans le cadre de programmes nationaux. Mais l'appui budgétaire général a aussi fortement soutenu la coordination entre les bailleurs et la coordination entre les bailleurs et le Gouvernement. Dans ce sens, on a fait des progrès très importants et surtout en ce qui concerne les objectifs de la Déclaration de Paris.

Environ la moitié de l'appui budgétaire était conditionnelle, avec trois indicateurs prévus comme préalables au décaissement de la part conditionnelle de l'appui :

- Le volume des dépenses publiques ;
- L'attribution des moyens financiers adéquats aux nouvelles communes ;
- Le développement dans le secteur de l'éducation qui doit se concentrer sur la scolarisation des filles dans les zones rurales.

Cependant, en dépit de la faible réalisation de certaines de ces conditions (en particulier les dotations financières pour les communes), tous les fonds ont été décaissés. La première année parce que le nouveau président venait juste d'entrer en fonction et le Danemark a voulu le soutenir franchement, et l'année suivante, parce que les fonds avaient été déjà décaissés.

Pour l'appui budgétaire sectoriel, les PTF impliqués ne se sont pas encore mis d'accord sur des matrices d'indicateurs et les revues annuelles ne font pas encore mention des résultats acquis avec une matrice d'indicateurs.

L'engagement de soutien au budget des deux groupes de donateurs pour 2004 à 2006 s'est élevé au total à environ 1,4 milliards DKK, soit approximativement 10% du budget national global pour le Bénin en 2004. La part du Danemark s'est élevée à plus de 6% de ce montant.

En plus du soutien aux composantes du DSRP, un peu plus de 10% de l'appui budgétaire danois de 2004-06 (les composants 2 et 3) a été assigné à la surveillance et à l'évaluation de l'exécution du DSRP, principalement par l'Observatoire du Changement Social (OCS).

Comme il apparaît au Tableau 5, l'appui budgétaire a varié fortement d'une année à l'autre. Le volume moyen de l'appui budgétaire pour la période considérée (1999 à 2007) représente plus de 10% de tout l'appui danois au Bénin.

Réalisation des objectifs et indicateurs formulés pour l'appui budgétaire

La stratégie « Partenariat bénino-danois » a fixé des objectifs à atteindre à la fin de 2008 :

1. L'OCS a élaboré des indicateurs. Les systèmes de suivi sont améliorés et pleinement opérationnels en 2006.
Cet objectif a été atteint.
2. Les affectations de budget aux ministères prioritaires dans le cadre de la stratégie de pauvreté (éducation de base, santé, eau, et transport) passent de 45% en 2004 à 50%.
Cet objectif a été atteint.
3. L'exécution budgétaire passera à 95%.
Cet indicateur n'a pas été accompli.

4.2 Les grands programmes sectoriels

On a élaboré des notes thématiques qui analysent les plans, les activités et les résultats spécifiques des programmes danois dans les secteurs de l'eau, de l'agriculture, du transport et de l'éducation. L'évaluation de ces programmes sectoriels se réfère à diverses notes thématiques.

D'abord, quatre faiblesses globales des programmes sectoriels sont décrites et analysées, en se centrant sur les indicateurs 2, 4, 5 et 6 de la Déclaration de Paris (les 12 indicateurs formulés sont regroupés en Annexe 4).

Quelques indicateurs de la Déclaration de Paris

- Indicateur 2 : Développement des systèmes nationaux fiables ;
- Indicateur 4 : Renforcement du développement des capacités par un soutien coordonné ;
- Indicateur 5 : Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés ;
- Indicateur 6 : Renforcement des capacités nationales en évitant les structures parallèles.

Puis, les conclusions des analyses des quatre programmes sectoriels sont brièvement résumées. Dans les chapitres suivants on a inséré des références aux résumés des Notes Thématiques, en invitant les lecteurs à lire ces notes plus détaillées, sur lesquelles se basent les conclusions du Rapport de Synthèse.

Installation des relations appropriées avec les organisations partenaires

La Déclaration de Paris souligne (indicateurs 2 et 5) l'importance de développer des systèmes nationaux fiables et d'utiliser, entre autres, ces systèmes nationaux pour la gestion des finances publiques et pour la passation des marchés. Une coopération étroite avec les institutions nationales est donc essentielle.

Beaucoup d'organisations au Bénin ont démontré leur souhait de développer des partenariats, avec la volonté et la capacité de s'approprier le pilotage des activités de développement. L'appui programme sectoriel soutient fortement cette perspective. Bien que les appuis budgétaires de type sectoriel ne fassent que commencer, leur mise en place tend à développer l'ancrage dans les organisations nationales aux niveaux central et local, et ainsi de créer un cadre institutionnel soutenable pour les changements dans le secteur public. Ce processus se développe actuellement dans les secteurs de l'eau et de l'éducation. Il pourrait aussi se renforcer dans le secteur transport, si les bailleurs s'accordent sur la création du Fonds Routier (FR), avec la flexibilité voulue lors de sa mise en œuvre.

Le PASR inclut une forte composante d'appui institutionnel, avec des activités de soutien au niveau de la décentralisation et du secteur privé, ce qui contribue à renforcer la capacité du Bénin à *absorber* un volume d'aide plus important (NT 3.1 : Note sur le Secteur Transport).

Au niveau organisationnel, les interventions ont renforcé la recherche agricole et la capacité du MAEP à prendre en considération la dimension genre. Elles ont aussi contribué au renforcement des caisses de crédit villageoises et aux ONG qui fournissent des services aux producteurs ruraux (NT 3.3 : Note sur le Secteur Agriculture).

La Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRCP) et les stratégies sectorielles deviennent l'une des bases du dialogue entre les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et les institutions partenaires. Cependant, il existe encore peu de stratégies sectorielles au Bénin qui sont en conformité avec le SCRCP. Actuellement le Ministère des Finances/CSPRES (qui est le responsable global de l'exécution de la SCRCP) encourage fortement d'autres ministères à ajuster leurs stratégies et leurs programmes de sorte qu'ils respectent et soutiennent la stratégie globale. Il essaie ainsi de s'assurer l'existence des stratégies sectorielles appropriées, la concordance entre ces stratégies, et qu'elles soient toutes orientées vers la SCRCP.

La coopération danoise accorde une grande importance à la responsabilisation du partenaire. Tous ces appuis ont été mis en place dans le respect du partenaire (NT 3.2 : Note sur le Secteur Eau et Assainissement).

Depuis la fin des années 1990, les bailleurs de fonds ont commencé à coordonner leurs initiatives. Mais jusqu'ici, on n'est pas encore arrivé à un appui conjoint et coordonné sur la base d'une stratégie nationale pour le secteur (NT 3.3 : Note sur le Secteur Agriculture).

Pour les programmes sectoriels, une coopération étroite avec les partenaires nationaux semble la manière la plus efficace et la plus soutenable pour réaliser les changements nécessaires des organisations. C'est aussi la meilleure façon à terme de bien aligner l'aide danoise avec le PRSC. Au Bénin, deux éléments contribuent à soutenir le dialogue avec les partenaires nationaux : l'accent mis par l'aide danoise sur l'appui budgétaire (aux niveaux général et sectoriel) et sur la décentralisation de la gestion du programme danois au niveau de l'Ambassade à Cotonou. Ces deux éléments ont donc joué un rôle significatif dans le succès de l'aide danoise au Bénin.

En dehors du secteur de l'eau et de l'assainissement, Danida n'a pas soutenu systématiquement le développement de stratégies nationales sectorielles. A un certain niveau, Danida s'est impliqué dans le développement de capacités organisationnelles des institutions partenaires, mais ce soutien a été peu systématique dans la perspective de développement des capacités nationales pour une administration autonome. En dehors du secteur de l'eau, Danida n'a pas utilisé systématiquement les systèmes nationaux pour l'administration et le suivi de ses programmes de coopération et n'a pas soutenu le développement de la capacité institutionnelle via par exemple des formes concrètes d'apprentissage ; de cette manière, on a perdu une opportunité capitale pour le développement des capacités locales.

Les consultants danois et internationaux sont les acteurs principaux pour la formulation de PADS A I et II. En principe ces documents étaient élaborés avec la partie nationale ; mais leur contribution était souvent marginale. Certaines parties béninoises considèrent donc les deux PADS A comme une « affaire des danois » (NT 3.2 : Note sur le Secteur Eau et Assainissement).

La lourdeur des systèmes et des procédures nationaux pour l'administration, pour la gestion financière et pour des adjudications est l'un des plus grands obstacles au développement d'un système administratif plus efficace et plus efficient.

Bien que la stratégie de Danida soit bien appréciée à travers l'appui budgétaire, il n'en demeure pas moins évident que les procédures nationales de passation des marchés sont trop complexes (plus de deux cent cinquante jours en moyenne) (NT 3.2 : Note sur le Secteur Eau et Assainissement).

Malgré les appuis de Danida et des autres partenaires dans la composante, le Bénin n'est pas encore en mesure de consommer plus de 50% (en moyenne) des ressources annuelles allouées à la composante, à cause des systèmes nationaux de gestion (NT 3.2 : Note sur le Secteur Eau et Assainissement).

Le développement de la capacité organisationnelle et de l'ancrage institutionnel

La Déclaration de Paris souligne (indicateurs 4 et 6) l'importance de renforcer les capacités nationales organisationnelles et institutionnelles. Cet objectif est en relation étroite avec celui de développer et d'utiliser ces systèmes nationaux (indicateurs 2 et 5 discutés plus haut).

4. LES RESULTATS DE L'AIDE DANOISE AU BENIN

Le programme de Danida a d'abord soutenu en coopération avec la Banque Mondiale le développement de la capacité du Ministère des Finances, mais cet appui s'est achevé à la fin des années 1990 pour ensuite s'intégrer au sein de l'appui budgétaire. De plus, les programmes sectoriels ont soutenu le développement des capacités spécifiques des ministères partenaires :

- Une composante mineure dans le secteur de l'agriculture a soutenu le développement de la capacité de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) au sein du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) ;
- Dans le secteur de l'eau et l'assainissement, le programme danois a comporté un appui substantiel pour le renforcement du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau (MMEE) et de la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau), et plusieurs activités ont été réalisées dans ce secteur au niveau local pour le développement institutionnel ;
- Le programme sectoriel pour l'éducation s'est attaché au développement de la capacité administrative du Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire (MEPS) et du Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle (METFP) pour renforcer la capacité de planification, de gestion financière et de suivi de ces ministères ;
- Un soutien au programme du secteur des transports a été orienté vers le processus de décentralisation et la prise en compte des thèmes transversaux aussi bien que vers la formation d'entrepreneurs et de consultants locaux.

Ainsi, des efforts concertés ont été faits grâce à l'aide danoise pour le développement de la capacité dans le secteur de l'eau et dans une composante du programme de l'agriculture et ces efforts semblent avoir été très appréciés par les partenaires nationaux. Mais, de façon générale, le développement systématique de la capacité institutionnelle ou d'organisation n'a pas joué un rôle important dans les programmes danois au Bénin. Ceci met sérieusement en danger la durabilité des résultats acquis, et cela limite la perspective des résultats de la coopération. Pour atteindre les objectifs de la Déclaration de Paris avant 2010, les problèmes de développement de la capacité organisationnelle et institutionnelle paraissent les problèmes les plus cruciaux.

Bien que la stratégie de Danida soit bien appréciée à travers l'appui budgétaire, il n'en demeure pas moins évident que les procédures nationales de passation des marchés sont trop complexes (plus de deux cent cinquante jours en moyenne) (NT 3.2 : Note sur le Secteur Eau et Assainissement).

Malgré les appuis de Danida et des autres partenaires dans la composante, le Bénin n'est pas encore en mesure de consommer plus de 50% (en moyenne) des ressources annuelles allouées à la composante, à cause des systèmes nationaux de gestion (NT 3.2 : Note sur le Secteur Eau et Assainissement).

Les secteurs de l'agriculture et de la bonne gouvernance sont de beaucoup les secteurs les plus compliqués du programme de Danida, et on notera que le programme relatif au secteur agricole a ressenti le besoin d'un meilleur cadre global de cohérence, pour éviter la

dispersion de ses nombreuses activités. Dans le secteur de l'agriculture, on a tenté de baser la gestion et la coordination des composantes sur les ressources et les systèmes du MAEP. On a de cette façon renforcé les institutions nationales, mais en même temps, le développement de l'intervention a souffert d'une gestion faible et lente.

À cause de l'absence d'une gestion opérationnelle du PADS A, il n'est pas possible de créer une cohérence stratégique afin de résoudre les problèmes qui empêchent les quatre filières d'évoluer, parce qu'en réalité chaque composante/organisation fonctionne isolément et vise à ses propres résultats et ses propres intérêts organisationnels. A cause de ce défaut de conception, le schéma de maîtrise intégrale des 4 filières agricoles n'a pas été réalisé. (Voir les liens verticaux du Tableau 2 dans la section 5.4 de la note NT 3.3 sur l'Agriculture). En somme, les résultats du programme n'ont pas contribué sensiblement à une conquête de marchés et à une croissance économique (NT 3.3 : Note sur le Secteur Agriculture).

La composante d'appui au secteur privé du PADS A I et les composantes axées sur les producteurs privés du PADS A II ont été exécutées par des unités d'exécution sans ancrage institutionnel réel. Les composantes du secteur public de PADS A I et II sont plus axées sur le renforcement des institutions de l'Etat (NT 3.3 : Note sur le Secteur Agriculture).

Décentralisation et développement local

Au niveau local, les capacités techniques, administratives et de gestion sont en général réduites, et on doit sérieusement se demander comment intégrer à une échelle beaucoup plus large des activités pour le développement des capacités individuelles et organisationnelles dans chacune des composantes des programmes au niveau local.

Au niveau politique, la décentralisation reste une question clé depuis le début des années 90, et le Danemark a soutenu ce changement structurel depuis son démarrage. Cependant, le soutien du niveau national pour une telle décentralisation est resté assez « vague » – quoiqu'il ait été fortement soutenu politiquement et économiquement par de nombreux bailleurs. Du point de vue de l'aide danoise, la décentralisation reste étroitement liée au processus de démocratisation (avec une participation accrue des différents acteurs aux processus décisionnels locaux) et elle a de cette manière constitué un argument important pour l'appui danois au Bénin.

En matière de renforcement des capacités des communes et des départements à planifier et suivre des travaux publics, des efforts restent à faire quant au transfert aux communes de la maîtrise d'ouvrage (NT 3.2 : Note sur le Secteur Eau et Assainissement).

Danida a essayé de développer ces objectifs en concentrant un certain nombre d'activités sur des communes des deux départements du Zou et des Collines, en plaidant fortement pour les effets de synergie potentiels d'une telle concentration. Mais dans la pratique chacun des programmes sectoriels a suivi ses propres buts et objectifs et malgré certains efforts de coopération on constate toujours le manque de bonne coordination entre les différents secteurs.

4. LES RESULTATS DE L'AIDE DANOISE AU BENIN

En particulier le Programme Eau s'est concentré avec succès sur les avantages de la décentralisation et a couplé ceci avec une approche axée sur les besoins et l'accent mis sur le développement du secteur privé. Ceci semble avoir renforcé l'efficacité du programme et son ancrage dans des organisations et des compagnies partenaires. De même, le Programme Agriculture s'est appuyé sur une approche axée sur les besoins du secteur privé. Mais la cohérence des activités au sein du programme a été moins claire – d'où des actions dispersées, sans résultats stratégiques et impacts évidents.

La concentration géographique dans le secteur sur les départements de l'Atlantique, du Borgou, de l'Alibori et du Zou a l'avantage d'une plus grande efficacité en évitant le « saupoudrage » territorial (NT 3.2 : Note sur Secteur Eau et Assainissement).

Danida n'a pas choisi les zones géographiques spécifiques d'intervention dans le secteur agricole. Danida a, par contre, choisi de se concentrer sur les filières ou sous-secteurs. Pour contribuer à la diversification, on a laissé de côté la filière coton (NT 3.3 : Note sur le Secteur Agriculture).

Avec l'introduction de l'approche HIMO (Haute Intensité de Main d'Œuvre), le secteur des transports s'est de plus en plus concentré sur les pistes rurales. S'il était soutenu par une mise en place appropriée du Fonds Routier, ce programme pourrait avoir un fort impact, dans le sens où il contribue à :

- Un accès amélioré aux marchés pour les produits agricoles ;
- Une génération locale d'emplois (également pour les femmes) ;
- Un développement local des capacités de production et de réparation des outils ;
- Un développement local des capacités concernant l'entretien efficient des pistes rurales.

Danida a facilité un changement stratégique innovateur de technologie vers une plus grande utilisation de la main d'œuvre, de l'équipement et des outils locaux. Cette approche HIMO implique la formation d'entrepreneurs et de conseillers locaux, l'emploi d'artisans pour fabriquer et réparer les outils nécessaires et la mobilisation des ONG locales. L'approche HIMO s'est avérée fortement efficiente dans le contexte béninois (NT 3.1 : Note sur le Secteur Transport).

L'approche HIMO a été la base pour l'emploi de beaucoup de travailleurs locaux et a permis de faire du programme une source très importante de revenu direct aux bénéficiaires (NT 3.1 : Note sur le Secteur Transport).

Le caractère d'accessibilité aisée et permanente acquis par les pistes réhabilitées a contribué visiblement à l'impulsion de nouvelles dynamiques économiques (NT 3.1 : Note sur le Secteur Transport).

Trois problèmes ont jusqu'ici limité le succès du développement décentralisé : le problème de l'entretien, de la coordination entre les PTF, et du rôle des communes. Cependant, on a noté des progrès dans le secteur de l'eau sur l'entretien, et ceci avec une organisation appropriée et des moyens financiers relativement réduits, le concept de HIMO pourrait constituer une approche technique soutenable pour améliorer l'entretien et la durabilité des pistes.

Un système amélioré d'entretien constitue le principal gage de durabilité des routes, surtout pour les pistes rurales. Un autre problème est celui d'un accord entre les principaux bailleurs du secteur routier en vue de l'adoption de modalités communes pour le financement de la réhabilitation et de l'entretien des pistes rurales (NT 3.1 : Note sur le Secteur Transport).

Le problème du transfert des compétences et des ressources au niveau local a été la pierre angulaire de la décentralisation et du développement local. Toutefois, quelle que soit la volonté politique, le potentiel fiscal local reste très réduit et sa mobilisation, comme son développement, demandera du temps. Le financement des communes doit donc être basé sur la redistribution des fonds nationaux provenant de l'impôt ou d'autres prélèvements. Celle-ci doit être accompagnée par des mesures, portant notamment sur l'accroissement des recettes locales (ce qui suppose probablement de débloquer la question foncière).

Systèmes insuffisants pour le Suivi et l'Evaluation (S&E)

Des systèmes de suivi et d'évaluation soigneusement conçus devraient faire partie de la préparation de chaque programme.

Le PADS A I avait un cadre logique et une structure compliqués. Le PADS A II aussi résulte d'une mauvaise conception, ce qui crée des problèmes de suivi (NT 3.3 : Note sur le Secteur Agriculture).

Les systèmes de suivi et les évaluations du PADS A n'ont pas perçu les problèmes fondamentaux. Les évaluations se limitent à constater si le programme a fourni les résultats planifiés et sur cette base, arrivent à la conclusion qu'en général le programme a atteint ses objectifs (NT 3.3 : Note sur le Secteur Agriculture).

Le Suivi à ce niveau (nombre de groupements touchés) focalise l'attention sur des résultats prédéfinis à un niveau trop bas, au lieu de se centrer sur ce qui est important : l'achèvement des objectifs immédiats et de l'objectif de développement (NT 3.3 : Note sur le Secteur Agriculture).

C'est une conclusion de l'évaluation qu'un certain nombre de composantes, en particulier dans le secteur de l'agriculture, ne sont pas suffisamment bien construites. Le cadre logique (le LFA) n'est pas bien fait, le programme est trop compliqué, et les objectifs retenus pour les diverses composantes ne mettent pas l'accent sur les résultats et les impacts, mais encourage au contraire à se concentrer sur les activités et les extrants (comme le démon-

trent les objectifs/indicateurs retenus pour le Programme Agriculture dans la stratégie danoise 2004-08). Sans une conception appropriée et sans une logique du programme, il sera presque impossible de mettre en place un système adéquat pour le S&E.

A l'exception du secteur des transports, il manque pour les autres secteurs des évaluations concernant les effets stratégiques et l'impact des activités, comme par exemple l'étude d'impact réalisée par un consultant national dans le secteur des transports.

De façon générale, il conviendrait de favoriser « l'apprentissage » interne des programmes et de l'Ambassade de Danemark, sur la base par exemple de discussions, de revues et d'évaluations d'impact, qui méritent beaucoup plus d'attention qu'elles n'en reçoivent actuellement. Souvent, des recommandations des revues/évaluations ne sont pas reflétées dans les nouveaux programmes. Ainsi, pour le lancement du nouveau programme du secteur de l'éducation, un programme pilote a été mis en œuvre. Mais les résultats de cette phase pilote n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation systématique – quoiqu'une telle évaluation ait été vivement recommandée lors d'une revue de mise en place.

Une évaluation systématique de la phase pilote n'a pas été réalisée avant de formuler, approuver et initier le programme PASEB. La mission d'identification du PASEB 1 a démarré en même temps que la mise en œuvre de la phase pilote (NT 3.4 : Note sur le Secteur Education).

Les acquis des programmes sectoriels prioritaires

Le Secteur du Transport

Depuis l'introduction de l'aide danoise au Bénin, l'aide au secteur du transport s'est élevée jusqu'à près de la moitié de l'aide du Danemark, soit au total près de 1 milliard DKK.

L'appui a été orienté vers les routes principales (200 km), les routes secondaires (530 km) et, de façon croissante, sur les pistes communales (970 km). Le programme vise une augmentation de la production agricole au Bénin.

L'appui danois a été innovant et les résultats (surtout pour les pistes rurales) ont été systématiquement orientés vers le problème de pauvreté dans les zones rurales, avec pour effet d'améliorer les possibilités d'une augmentation de la production agricole. Mais la coordination avec les autres activités menées dans les secteurs de l'agriculture, de l'eau et de l'éducation a manqué, même si la construction des pistes rurales est peut-être la contribution la plus efficace pour le développement rural et le secteur agricole. L'introduction de l'approche HIMO et l'accent mis sur les pistes rurales ont permis d'accroître substantiellement l'importance de l'aide danoise au secteur transport, avec des effets significatifs sur le développement rural au Bénin.

Le Secteur de l'Eau et l'Assainissement

L'aide au secteur de l'eau et de l'assainissement a représenté plus de 20% du total de l'aide danoise au Bénin.

Les activités dans le secteur ont produit des résultats significatifs : *Soit* en relation à l'approvisionnement en eau dans les zones rurales, où l'appui danois de 2002 à 2006 a

ramené de 65% à 42% la part des 3,5 millions de personnes habitant en zone rurale qui n'ont pas accès à l'eau potable. *Soit* en relation au développement de la capacité organisationnelle dans le secteur et à l'appui bien réussi concernant la décentralisation de la gestion de la responsabilité pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement.

L'appui institutionnel a été orienté vers les institutions au niveau central (le MMEE et la DG-Eau), mais aussi vers les institutions locales et le secteur privé. Si cet appui peut être considéré comme réussi, les communes n'ont pas encore les ressources humaines et financières requises pour assumer les compétences que les lois sur la décentralisation leur ont transférées, et les procédures nationales de passation des marchés sont encore trop complexes et trop lentes.

Sur la base des comparaisons des coûts unitaires des forages équipés de pompes manuelles, il apparaît que les coûts des constructions au Bénin sont plus ou moins en accord avec les coûts dans d'autres pays limitrophes ouest africains.

Les réalisations en matière d'eau potable et d'hygiène ont eu des résultats très positifs en termes de santé et elles peuvent aussi améliorer le taux de scolarisation des filles et la production agricole. Une coordination active entre bailleurs a aussi permis de développer la coopération avec les institutions nationales du secteur. Aujourd'hui presque tout l'appui danois au secteur est canalisé sous forme d'un appui budgétaire sectoriel.

Le Secteur de l'Agriculture

L'aide au secteur de l'agriculture s'est élevée à environ 10% de l'aide totale du Danemark au Bénin. Trois programmes sectoriels ont été lancés : d'abord le PILSA (avec la Banque Mondiale), puis les phases 1 et 2 du PADSAs.

L'objectif du programme PILSA était une restructuration de base des services agricoles et l'introduction d'un nouveau mode de coopération entre le secteur public, le secteur privé, les ONG et la société civile.

Les objectifs des programmes PADSAs ont inclus :

- L'accroissement des recettes d'exportation par une amélioration des rendements et une diversification de la production (en relation au poids dominant de la filière coton) ; et
- La valorisation durable des potentialités agro-écologiques en vue de l'augmentation du revenu des producteurs.

Le groupe cible était les petits producteurs et leurs organisations.

Le PADSAs 2 englobe quatre composantes (voir le tableau suivant), et chaque composante a jusqu'à quatre sous-composantes, ce qui débouche au final sur un programme vaste et assez compliqué. Le programme n'a pas un ancrage dans une institution publique, mais des ancrages différents : deux composantes sont ancrées dans le MAEP (au sein de la DPP et de l'INRAB – l'Institut National des Recherches Agricoles du Bénin), et deux composantes n'ont pas d'ancrage clair : le CASPA, qui est la composante d'Appui au développement du Secteur Privé Agricole ; et le CAFiR, qui est la composante d'Appui au Financement Rural. Cependant, il est prévu que les quatre composantes établiront une collaboration étroite pour le soutien intégré du groupe cible des petits producteurs.

4. LES RESULTATS DE L'AIDE DANOISE AU BENIN

Les dimensions des interventions des composantes du PADSA 2

(cf. Section 5.4 de la Note Thématique 3.3 sur le Secteur Agriculture)

Composante du PADSA II	Domaine d'appui	Filière			
		Anacarde	Karité	Mais	Manioc
CASPA	Stockage		● (Conservation)	● (Séchage, conservation)	
	Transformatio	● (Décorticage)	● (Transforma- tion à petite échelle)	● (Equipement)	● (Equipement, Processus)
	Commer- cialisation	● (Exportation)	● (Organisation)	● (Organisation)	● (Exportation régionale)
CAIM Sous- composante Normalisation et contrôle qualité	Contrôle Qualité et Genre	●	●	●	●
CARA	Recherche	●	●	●	●
CAFIR	Financement rural	●	●	●	●

Légende:

- : Besoin d'appui, mais partiellement financé par d'autres programmes
- : Appui prévu par le PADSA II
- : Appui transversal par le PADSA II

En gros, les composantes ont produit les extrants très concrets, conformément au programme, et ils ont en dehors contribué substantiellement au renforcement de la recherche agricole et de la capacité du MAEP. De plus, le programme a inclus le thème du genre dans le développement agricole, et le PADSA a permis de renforcer des caisses villageoises et des ONG qui fournissent des services aux petits producteurs et à des groupements villageois.

Le problème fondamental est que le programme n'a contribué que faiblement à l'atteinte des objectifs de développement (notamment la diversification des productions et l'amélioration de la compétitivité) et seulement de façon vague à certains résultats attendus, comme la conquête de nouveaux marchés et la croissance économique. Ainsi, les appuis danois dans le secteur agricole sont restés ponctuels et dispersés.

La situation tient premièrement à la complexité du programme et à l'absence d'une structure ou d'une institution pouvant coordonner les multiples interventions et formuler des réponses adéquates aux problèmes non prévus au moment de la formulation du programme. Surtout, on a noté la nécessité d'une structure qui pourrait s'assurer de la coordination entre les interventions des différentes composantes et sous-composantes vis-à-vis des petits producteurs.

Le Secteur de l'Education

Le secteur de l'éducation a été choisi comme secteur prioritaire seulement en 2003, et le programme actuel (le PASEB 1) prolonge une phase pilote de 2005-06. Comme le PASEB 1 vient de démarrer, il n'existe pas encore de résultats significatifs, et il est encore trop tôt pour évaluer les structures et les processus de mise en œuvre du programme. Le PASEB 1 est constitué de deux composantes, qui visent respectivement l'éducation de base (presque 75% du budget) et la formation technique (environ 15%). Il fait partie d'un programme sectoriel, basé sur une coopération très proche entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark. Environ 75% de l'aide danoise est canalisée sous forme d'aide budgétaire ; le reste est consacré au développement de la capacité institutionnelle (environ 13%) et à l'administration.

Conclusions globales sur les programmes sectoriels

Le choix des secteurs pour l'aide danoise a toujours été un objet central de discussion. La politique globale danoise pour la coopération au développement a souligné le besoin de concentrer et de réduire le nombre de programmes sectoriels dans chaque pays. Cependant, dans la pratique, le besoin de flexibilité en matière de planification et de mise en œuvre de l'aide reste crucial pour que l'Ambassade Danoise puisse remplir ses engagements et ses objectifs budgétaires.

La politique danoise globale recommande de cibler l'aide dans un pays sur 2 ou 3 secteurs, alors que l'aide au Bénin pour le moment comporte quatre programmes sectoriels, plus un programme assez complet pour la bonne gouvernance. Néanmoins, l'équipe d'évaluation propose de continuer le soutien danois à ces quatre secteurs et à la bonne gouvernance, car :

- L'équilibre entre les secteurs productifs (transport et agriculture) et sociaux (eau et assainissement et éducation) correspond bien aux besoins du Bénin, et ce montage permet à l'ambassade d'ajuster le volume de l'appui danois d'une manière flexible ;
- Le programme agricole est le moins cohérent, mais c'est aussi le secteur d'intervention le plus difficile. Les relativement faibles résultats de ce programme sont dus, entre autres, à la complexité du programme et à l'essai (très positif) de confier la gestion de l'appui au département DPP du MAEP ;
- Au Bénin, deux programmes sectoriels de Danida ont obtenu de fortes réussites : les programmes relatifs aux secteurs du transport et de l'eau. Ces programmes sont bien préparés, bien réalisés, et il existe une possibilité de liaison fructueuse avec d'autres programmes – par exemple entre les programmes de l'agriculture et du transport.

Vu les critiques formulées à l'égard du PADSA, on pourrait succomber à la tentation de proposer d'éliminer le secteur de l'agriculture du programme danois ; mais considéré du côté béninois, on perdrait donc un bailleur avec un programme sectoriel rationnel et basé sur des expériences de plusieurs années dans le secteur. Le bailleur danois serait très difficile à remplacer.

Pour la réduction de la complexité des programmes, le nombre de composantes et surtout le nombre des institutions partenaires dans les secteurs sont importants. Au Bénin, le nombre de composantes et de partenaires est très élevé, surtout dans le Programme Agriculture, et ceci met en danger la cohérence au sein du programme.

Au lieu de réduire le nombre de programmes, l'équipe d'évaluation propose de lier mieux des programmes qui peuvent se renforcer mutuellement (surtout l'agriculture et le transport), de limiter le nombre de composantes dans les programmes, et surtout de réduire le nombre d'institutions partenaires.

Réalisation des objectifs/indicateurs formulés pour les secteurs

La stratégie « Partenariat bénino-danois » présente les résultats attendus des quatre programmes sectoriels. Ces objectifs/indicateurs sont listés et évalués en Annexe 2, avec les réalisations estimées à la fin de 2008.

4.3 Les thématiques transversales

La coopération danoise pour le Bénin s'est fixée quatre grands thèmes transversaux : Le genre, l'environnement, la lutte contre le SIDA et toutes les questions liées à ce qu'on désigne aujourd'hui par la bonne gouvernance. Sur la période, chacun de ces thèmes a fait l'objet d'une attention et de modes d'approches assez différents – certains relevant d'un programme spécifique, alors que les autres devaient s'insérer dans les autres interventions. L'évaluation permet de faire le point sur les résultats de cette stratégie.

Bonne Gouvernance et promotion des Droits de la Personne

Jusqu'au début des années 2000, l'aide danoise en matière de gouvernance s'est centrée sur un appui technique au niveau du Ministère du Plan et celui des Finances dans le cadre d'un projet conduit par la Banque Mondiale¹⁸⁾ et sur une multiplicité de « petits » projets relevant de plusieurs responsables au sein de l'Ambassade Danoise ; d'où les problèmes de suivi et de continuité de l'intervention. Il fut donc décidé de regrouper les actions autour de ce que la stratégie de partenariat bénino-danois 2004/2008 appelle un « Programme thématique d'appui », ce qui va donner naissance au Programme Gouvernance et Droits de la Personne (le PGDP), auquel on a adjoint le projet de renforcement du Ministère de la Justice réalisé entre 2003 et 2006, qui est directement lié à ce thème.

Le PGDP (70 millions DKK), initié à la fin de l'année 2004, va se prolonger jusqu'en 2008, où d'autres interventions doivent prendre le relais. Conçu comme un programme pilote, il s'organise autour de 3 grandes composantes : Décentralisation, Lutte contre la Corruption et Droits de la femme et des enfants. C'est un programme ambitieux, mais très complexe qui, dès le départ, révèle des problèmes de *conception* :

- Les composantes sont séparées, avec peu de synergie d'ensemble, et cette dispersion se reproduit au sein de chaque composante, avec de nombreuses activités à des niveaux divers et souvent peu reliées¹⁹⁾. Il s'agit donc moins d'un programme articulé, fondé sur une stratégie d'ensemble, que d'une collection de projets ou d'activités regroupés sous une seule unité de gestion.

18) *Le Projet d'appui à la gestion économique, à qui Danida a fourni 26 millions DKK de 1994 à 1999.*

19) *L'une des principales difficultés du montage tient à la volonté de combiner au sein de chaque composante des activités au niveau local et national. De plus, les cadres logiques de certaines composantes n'étaient pas très précis, d'où la nécessité de les reprendre au démarrage du programme.*

- Un problème de pilotage *stratégique* marque l'ensemble de l'opération, accentué au niveau de la mise en œuvre par les faiblesses du Comité de pilotage et le poids pris par le suivi *opérationnel*. De fait, le PGDP compte plus de 40 partenaires publics et privés, souvent sans grande liaison entre ses composantes ou avec les autres appuis danois, ce qui pose le problème de coordination de l'intervention, mais aussi du programme de pays dans son ensemble.
- Enfin, le PGDP est piloté par une unité de gestion externe, sans ancrage au sein d'une structure nationale et donc sans perspective de durabilité.

Décentralisation

A la différence des autres partenaires, le PGDP a tenté de combiner une approche à 3 niveaux, qui vise à prendre en compte les problèmes de conception et de mise en œuvre auxquels est confrontée la politique béninoise de décentralisation :

- Au niveau central, un appui à la Mission de Décentralisation (mais l'impact sera limité du fait des difficultés de l'assistance technique à s'insérer dans la Mission) ;
- Au niveau déconcentré, l'appui technique à la Préfecture d'Abomey a permis de mieux exercer son rôle en matière d'appui/conseil aux communes et de suivi de la SCRIP au niveau départemental ;
- A l'appui local à la gestion des 15 communes de concentration, ce qui a permis de renforcer leurs capacités en matière de pilotage du développement local (maîtrise d'ouvrage, gestion financière, suivi/coordination des plans locaux de développement). La question clé des recettes communales a été abordée, via la mise en place d'équipements marchands et le renforcement du dispositif des recettes/perceptions. Enfin, on a une amorce d'intercommunalité avec la création de l'Union des Communes du Zou (UCOZ), mais qui reste portée à bout de bras par l'aide.

Le PGDP a donc des acquis non négligeables, mais leur pérennité reste conditionnée au maintien d'appuis techniques et financiers à long terme. L'accroissement des recettes communales est dans ce cadre un enjeu majeur et on voit mal comment l'affronter sans s'attaquer au foncier. Enfin, si le programme a laissé un assez large pouvoir de décision aux élus locaux, on reste loin pour les communes d'une maîtrise d'ouvrage autonome, pourtant prévue par les textes. Mais il est difficile d'aller plus loin dans le contexte actuel, sans la mise en place du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC), toujours en discussion.

La coopération danoise a contribué au développement des capacités locales, notamment en :

- améliorant la capacité de la préfecture d'Abomey à exercer son rôle
- développant des capacités au niveau communal ;
- amorçant l'intercommunalité par la création de l'Union des Communes du Zou (UCOZ) ;
- renforçant le réseau de recettes-perceptions ;
- créant des bases d'exercice d'un contrôle citoyen de l'action publique locale ;
- contribuant à la concertation entre partenaires techniques et financiers (PTF) puis entre PTF et gouvernement (NT 4.2 : Note sur la Décentralisation).

Les communes ont des ressources humaines et financières trop limitées pour assumer les responsabilités qu'on leur a transférées. En 2005, le budget moyen d'une commune rurale s'élevait à 110 millions FCFA (hors aide externe), ce qui représente 1.400 FCFA par habitant (soit 2 euros), qui servent pour l'essentiel à couvrir les frais de personnel et de fonctionnement. La capacité propre d'investissement est marginale. En clair, le processus de décentralisation reste porté à bout de bras par l'aide externe, qui tente d'accélérer le processus.

La mise en place du FADEC devrait permettre de relancer tout le processus de la réforme dans un nouveau contexte, qui impliquera pour les bailleurs une modification de leurs approches et de la conception de leurs programmes. Il impliquera aussi une transformation des modes de *pilotage* des interventions, qui devront s'axer sur une logique de résultats, avec une attention recentrée sur les programmes des collectivités locales et en aval sur les problèmes de contrôle et d'évaluation.

Lutte contre la Corruption

L'attention portée à la lutte contre la corruption s'est accrue depuis les années 2000. Ce n'est qu'en 2004 qu'un appui structuré démarre dans le cadre de la deuxième composante du PGDP. La force de cet appui tient à son ambition de cibler en même temps les divers types d'acteurs (institutions publiques, société civile, médias, population) aux différents niveaux. C'est aussi sa faiblesse, du fait des problèmes de cohérence et de suivi que pose cette stratégie.

Les principales leçons apprises de l'appui danois à la lutte contre la corruption sont :

- la difficulté de traiter de manière satisfaisante sous la forme de projets ou de programmes des thèmes transversaux en les isolant des secteurs ;
- la quasi impossibilité de mesurer les effets des appuis (au moins à court terme) ;
- l'impossibilité de mesurer l'effet de l'appui d'un seul partenaire (NT 4.3 : Note sur la Lutte contre la Corruption).

Si l'efficacité des appuis reste dans ce domaine difficile à apprécier, le programme a permis de renforcer plusieurs institutions, notamment les organisations citoyennes engagées contre la corruption, avec une liaison au niveau local entre la lutte contre la corruption et la décentralisation, ce qui conditionne à terme le développement du processus. Toutefois, les organisations soutenues sont trop dépendantes des subventions externes et il convient de rechercher pour l'avenir des modes de financement plus stables et plus autonomes.

Droit des femmes et des enfants

La composante vise à améliorer le statut juridique, politique, économique et culturel des femmes et des enfants, avec trois grands résultats attendus : i) la promotion des droits des femmes est renforcée ; ii) la participation des femmes à la prise de décision est accrue ; iii) la promotion des droits des enfants est renforcée. Il s'agit de la déclinaison du thème genre au niveau du PGDP, avec des actions dans le Département du Zou pour lutter contre l'exploitation et le trafic d'enfants.

Les principaux résultats auxquels la coopération danoise a contribué sont :

- une meilleure visibilité de l'accès des femmes dans les instances de décision ;
- un meilleur accès des femmes aux ressources et aux facteurs de production ;
- une amélioration notable du statut des filles et des femmes dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle ;
- le développement d'une recherche de collaboration/synergie des interventions entre les Partenaires Techniques et Financiers et le Gouvernement. (NT 4.4 : Note sur les Droits des Femmes et des Enfants).

Les actions de promotion de la femme seront analysées plus en détail au niveau de la thématique Genre. On se borne ici à trois remarques :

- Si les objectifs sont ambitieux, les moyens restent insuffisants pour leur réalisation et sont consacrés pour l'essentiel à des activités d'appui/conseil dont l'impact reste difficile à évaluer ;
- Bien que focalisée sur les communes du Zou, la composante regroupe plusieurs petits projets séparés et la dispersion est accentuée par l'absence de coordination entre les divers opérateurs ;
- Le faible ancrage institutionnel de la plupart des actions limite à la fois la portée des acquis et leur pérennité.

L'approche adoptée n'a donc pas vraiment réussi à renforcer la cohérence et l'efficacité de l'aide danoise en ce domaine.

L'appui au Secteur de la Justice

L'appui danois dans le secteur (2003/2006) a fait l'objet de deux conventions pour un total de près de 5 millions DKK, qui visent à renforcer deux directions du Ministère de la Justice²⁰). Le projet, qui ne s'intègre pas au cadre de référence de la réforme dans le secteur²¹), reste d'un montant assez modeste ; au départ il a eu des difficultés liées aux désaccords sur les modalités de l'exécution directe. Malgré ses limites, l'appui a permis d'embaucher des experts nationaux et d'améliorer le cadre de travail des deux directions cibles. Toutefois, l'Etat n'a pas pu respecter son engagement de prendre en charge le personnel complémentaire, d'où la mise en *stand by* de l'appui danois. La reprise de cet appui dans le cadre du programme Gouvernance envisagé pour 2008 paraît tout à fait légitime vu l'importance qu'a le secteur de la Justice dans la lutte contre la corruption et la promotion des droits humains, qui sont deux des priorités de la coopération danoise. Il serait souhaitable que cet appui s'intègre au PIRSJJ, tout en contribuant à l'élaboration d'une stratégie renforcée pour le secteur.

20) *La Direction de la Programmation et de la Prospective et celle des Droits de l'Homme.*

21) *Le Programme intégré de renforcement des systèmes juridique et judiciaire (PIRSJJ).*

Les principales leçons apprises de l'appui danois à la justice peuvent se résumer :

- à la possibilité d'obtenir des résultats malgré la modicité des moyens engagés ;
- à l'efficacité des montages institutionnels permettant de confier directement l'exécution aux bénéficiaires ;
- au caractère récurrent de la question de la pérennité par rapport à laquelle la coopération danoise s'est contentée jusqu'à présent de simples engagements du partenaire sans exiger des garanties solides. (NT 4.1 : Note sur le Secteur Justice).

La coopération danoise envisage de prolonger le PGDP et de diviser les multiples activités du PGDP dans deux programmes orientés vers la lutte contre la corruption et vers la bonne gouvernance. Cela pose entre autre le problème de leur coordination au sein du processus de décentralisation et également la question de l'intégration du thème Genre au sein de ces programmes.

L'Environnement

Malgré les enjeux actuels et à terme (dégradation des sols, changements climatiques), la question de l'environnement est restée marginale pour l'ensemble du programme danois, et l'environnement occupe une position assez limitée dans les Stratégies pour la réduction de la pauvreté au Bénin.

Dans la pratique, seulement le programme sectoriel des transports a intégré une activité orientée vers des améliorations environnementales. Cette activité est basée dans le SEE et cette institution s'est révélée si utile qu'également un autre thème transversal (le VIH/SIDA) l'a utilisé comme ancrage institutionnel. Cependant, aucun effort focalisé sur le développement de la capacité institutionnelle n'a été évalué ou mis en œuvre, quoique le Bénin ait récemment établi un nouveau Ministère de l'Environnement très engagé sur la limitation de la dégradation environnementale.

On pourrait discuter si la question de l'environnement a joué indirectement un rôle notamment dans les programmes sectoriels pour l'eau et l'agriculture : une des composantes du Programme Eau se focalise sur « l'assainissement », ce qui inclut une cartographie des ressources en eau disponibles, celle-ci pourrait également être utile pour la gestion environnementale des ressources en eau. Un objectif pour le Programme Agriculture est « *d'intensifier et diversifier de façon durable la production agricole* », ce qui indique une tentative de diminuer la dépendance forte à l'égard de la production de coton, qui a des effets fortement destructeurs sur l'environnement. Cependant, la documentation rendue disponible pour l'évaluation ne reflète pas de telles considérations.

Lutte contre le SIDA

De même, l'appui en matière de lutte contre le SIDA a été jusqu'ici très modeste, en dehors de quelques actions de prévention autour des chantiers routiers financés par la coopération danoise²²⁾. De fait, le développement de la thématique au sein des programmes s'est heurté à des problèmes de ciblage des interventions, de choix des partenaires

22) *Dans le Secteur Eau, l'appui en est resté au montage de quelques plans d'action dans le cadre du PADSEA 2.*

d'exécution et surtout d'ancrage institutionnel. Il en a résulté des retards, des résultats très limités et au final un montant de décaissements très inférieur à celui des autres bailleurs dans le domaine.

Les faibles résultats enregistrés dans la prise en compte du VIH/SIDA comme élément transversal dans les programmes a poussé Danida à l'adoption d'une nouvelle approche, avec un Programme de Renforcement de la Lutte contre le SIDA placé sous la direction du Secrétariat Permanent du CNLS. (NT 5.3 : Note sur le VIH/SIDA).

En 2006, changement de cap : le Danemark opte pour un programme spécifique d'appui au niveau national : le Programme d'Appui au Renforcement de la Lutte contre le SIDA, signé en juin 2007, pour un montant de 33 millions DKK. Le programme s'appuie sur le SP/CNLS²³⁾, qui a la charge de piloter l'ensemble des actions mises en œuvre dans le pays pour lutter contre le SIDA. Cet ancrage au sein d'une structure nationale, qui a déjà le soutien de plusieurs bailleurs, offre à l'appui danois de nouvelles perspectives pour développer son action dans le domaine.

L'intégration du Genre

L'intégration du Genre est l'un des points forts de l'*image* de la coopération du Danemark au Bénin. C'est aussi le seul thème où l'approche transversale a eu des résultats tangibles, avec une présence réelle au sein des programmes sectoriels. Prenant d'abord l'appui à la société civile, puis au Ministère de la Famille et de l'Enfant (après 1998), Danida a soutenu :

- Le renforcement du cadre juridique pour un statut amélioré de la femme au Bénin, qui s'est concrétisé avec l'adoption en 2004 (après plus de 10 ans de lobbying) du nouveau Code des personnes et de la famille ;
- La participation des femmes aux instances de prise de décisions, au sein notamment des équipes communales (PGDP) et des comités de gestion de l'eau (PADSEA) ;
- L'amélioration des capacités économiques des femmes, via les caisses de crédit villageoises et les actions de soutien aux groupements féminins réalisés dans le cadre du PADS ou les salaires distribués aux femmes dans le cadre des chantiers routiers et des équipes de cantonniers (PASR II) ;
- Le renforcement des capacités d'analyse et de mise en œuvre de l'approche genre, au niveau de plusieurs ministères²⁴⁾, mais aussi des acteurs publics et privés locaux impliqués dans la gestion du développement au niveau communal (PGDP) ;
- La réduction des écarts entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes, en matière de scolarisation, de formation et d'alphabétisation (PASEB).

23) Secrétariat Permanent du Comité National de Lutte contre le SIDA.

24) Ministère de la Famille, mais aussi les départements en charge de l'Eau, de l'Agriculture, de l'Education ou du Transport, qui disposent de points focaux et parfois de services pour suivre ou développer l'approche.

Il a été difficile de recueillir des éléments opérationnels d'appréciation des avancées obtenues et de l'impact de l'intégration du « Genre » sur le quotidien des groupes cibles : les projets financés sont trop récents et d'assez brève durée.

.....

Il importe que les projets visant l'intégration du genre, soient élaborés et mis en œuvre dans une vision intégrée, prenant en compte plusieurs dimensions des écarts constatés.

(NT 5.3 : Note sur l'intégration du Genre).

Il s'avère difficile d'évaluer l'impact et la durabilité de ces actions, qui relèvent pour la plupart de *chantiers* de longue durée. Toutefois, l'implication des femmes à tous les niveaux de décision devient *normale*. De très nombreuses associations de femmes et de promotion de la femme se développent dans le pays, dont certaines organisées sous forme de réseaux à l'échelle nationale. Globalement, le taux net de scolarisation passe au Bénin de 38% en 1990 à 77% en 2005 et celui des filles de 28% à 71%, ce qui change les perspectives à terme.

Ces acquis résultent d'une action combinée du Gouvernement, des partenaires et d'une évolution lente, mais réelle de la société. On estimera toutefois, avec plusieurs acteurs, que le Danemark a joué dans le domaine du genre un rôle certain d'*impulsion*. Ce rôle tient pour une part à l'importance que le Danemark accorde à la question du genre dans le dialogue politique. Ainsi, dès la conception des programmes une attention particulière est portée au genre et certains sont en partie axés sur la question (c'est le cas des appuis à l'agriculture et à l'éducation).

Conclusions globales sur les thématiques transversales

En dehors des programmes sectoriels, la politique globale danoise souhaite inclure dans les programmes de coopération ce qui suit:

- Trois « thèmes transversaux » : Genre, Environnement et Droits de l'Homme ;
- Quatre « thèmes de priorité » : Globalisation et Intégration Internationale, Prévention des conflits Violents, Enfants et Jeunes, et VIH/SIDA) ; et
- 14 « priorités politiques de développement ». Ces thèmes concernent des thèmes prioritaires pour des années spécifiques (cf. Annexe 5).

Tous ces éléments doivent en principe être pris en compte par le programme danois de coopération avec le Bénin, et c'est probablement le problème principal pour la préparation d'un programme cohérent de l'aide danoise. La multiplication de ces « priorités » complique sérieusement la programmation de l'appui (voire ses besoins de continuité) et le risque est de décentrer l'aide danoise des besoins premiers du Bénin pour tenir compte des demandes de politiques générales.

Dans le passé, l'aide danoise au Bénin s'est conformée strictement aux priorités politiques formulées dans la stratégie de coopération avec le Bénin « Partenariat bénino-danois » et dans la stratégie globale pour l'appui danois « Partenariat 2000 ». Cependant, malgré l'orientation sur un nombre réduit de thèmes dans le programme pour le Bénin, la conclusion de l'équipe d'évaluation est que l'intégration de ces thèmes n'a pas été possible dans le programme de coopération avec le Bénin. A l'évidence, les thèmes de l'environne-

ment et du VIH/SIDA n'ont jamais été bien intégrés dans les programmes sectoriels et les résultats obtenus dans ces domaines restent insignifiants.

Des réflexions d'ordre stratégique ont été initiées pour insérer les thèmes du Genre, de l'Environnement et du SIDA. Mais les actions concrètes ne sont pas allées très loin, à l'exception du genre (NT 3.1 : Note sur le Secteur Transport).

Les aspects de Genre et VIH/SIDA ont été globalement peu intégrés dans l'appui danois au cours de la période de l'étude, car un véritable problème d'ancrage s'est manifesté. Aucun intérêt n'a jamais été accordé aux impacts environnementaux des ouvrages réalisés dans le secteur (NT 3.1 : Note sur le Secteur Transport).

Aujourd'hui le Programme de Bonne Gouvernance est très dispersé. C'est encore un programme nouveau, composé de nombreuses petites activités plus ou moins autonomes qui ont besoin d'être mieux ciblées et coordonnées.

Cependant, le programme est en cours de reformulation. Dans ce processus l'intention est de mieux focaliser, mieux lier les différentes activités et ainsi tenter de mettre en place un nouveau programme plus simple et plus cohérent.

Dans la pratique, les composantes du PGDP (Décentralisation, Lutte contre la Corruption et Promotion des Droits des Femmes et des Enfants) fonctionnent de manière presque autonome, chacun ayant une multitude de partenaires donnant l'impression d'une grande mosaïque de petits projets juxtaposés (NT 4.2 : Note sur la Décentralisation).

L'équipe d'évaluation arrive sur cette base à trois conclusions :

- Le centrage de l'Ambassade sur la stratégie de pays « Partenariat bénino-danois » a été une décision essentielle pour une coopération très réussie entre le Bénin et le Danemark,
- L'Ambassade Danoise n'a pas eu la capacité nécessaire pour traiter entièrement tous les thèmes transversaux et les intégrer dans les programmes sectoriels, et
- La réalisation de nombreux petits projets, approuvés sur la base de la compétence déléguée à l'Ambassadeur, a impliqué une lourde charge pour l'administration de l'Ambassade, ce qui a limité ses appuis au pilotage et à la réalisation des programmes sectoriels.

5. L'organisation de l'aide danoise

5.1 Nouveaux éléments clés dans l'aide danoise

Depuis le début des années 90, au moins trois changements importants ont eu lieu dans le montage technique de la coopération danoise.

1. L'option de favoriser les programmes d'appui sectoriels a constitué une part importante de la stratégie de 1995, intitulée « Un Monde en Voie de Développement ». Cette approche a été reprise dans la première stratégie danoise pour l'aide au Bénin (1996) et elle est depuis lors le modèle principal pour la structure de l'aide danoise. Par la suite le concept a été développé sous forme de « SWAps », avec notamment des « paniers communs » de financement permettant un appui budgétaire ciblé sur un secteur spécifique. De plus en plus de bailleurs ont accepté cette approche comme un moyen de mieux coordonner leurs programmes, tout en les alignant sur la planification et les stratégies nationales sectorielles. Les programmes sectoriels ont donc constitué un bon outil pour l'harmonisation et l'alignement de l'aide.

2. Les questions de l'harmonisation et de l'alignement de l'aide au développement sont devenues centrales au début du millénaire menant à la Déclaration de Paris de 2005, qui a été acceptée par les bailleurs et par les pays en voie de développement. Dès le début, ces grands principes ont été fortement soutenus par la coopération danoise et, au Bénin, Danida a joué un rôle important dans le processus de coordination. Ainsi, des programmes de type sectoriels se sont développés dans les secteurs de l'eau, de la santé, du transport et de l'éducation ; ces programmes sont basés sur les stratégies sectorielles nationales et en conformité avec la SCRP. Financièrement, il s'agit des programmes soutenus par un certain nombre de bailleurs bilatéraux et multilatéraux, qui ont accepté des principes communs pour la planification, l'administration et le contrôle des programmes. Les « paniers communs » ou d'autres types de cofinancements ont joué un rôle important dans ce processus d'harmonisation, qui a eu trois objectifs : l'alignement sur la stratégie nationale du secteur, la réduction des coûts de transaction et un usage plus rationnel des ressources des fonctionnaires nationaux. Au Bénin, le Danemark a concentré ses efforts sur la question de l'appui au budget général et sur l'harmonisation des appuis dans les secteurs de l'approvisionnement en eau, du transport et de l'éducation. L'appui budgétaire sectoriel s'est montré un outil très efficace et très utile pour le processus d'harmonisation sectorielle.

3. La décentralisation des responsabilités et des compétences du siège de Danida au niveau des ambassades danoises a permis de prendre (suivant le cadre défini par le programme de pays) les décisions plus rapidement, avec un dialogue plus actif et plus direct avec les Gouvernements des pays partenaires. L'essentiel des décisions techniques et administratives relève donc aujourd'hui de l'Ambassade et de nouveaux dispositifs ont été mis en place pour assurer le dialogue entre le siège de Danida et l'Ambassade de Danemark au Bénin, notamment : un système pour garantir la qualité interne de tous les programmes ; un processus pour l'élaboration des rapports d'évaluation des performances par le personnel du siège ; et l'élaboration au niveau de l'Ambassade d'un « Business Plan » annuel.

5.2 Changements clés du partenaire béninois pour la coopération au développement

De même, un certain nombre de changements ont eu lieu dans le contexte béninois pour la planification, l'exécution et le suivi de la coopération au développement. Un élément clé dans ces derniers changements a été l'élaboration et l'approbation des Stratégies pour la Réduction de la Pauvreté (SRP). La première de ces stratégies (Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Bénin) a été approuvée en 2002 et mise en vigueur pour la période de 2003/2005. La seconde (le SCRCP) couvre la période de 2007/2009. Si la première génération de SRP a été fortement influencée par les bailleurs, le Bénin s'approprie graduellement de ces stratégies et politiques de développement, au niveau global et sectoriel, ce qui forme une base opérationnelle pour l'alignement des aides. Les bailleurs se sont engagés activement pour que le Bénin prenne des options claires dans deux grands domaines : les réformes du secteur public et le processus de décentralisation. Tout ceci a facilité le dialogue politique entre le Gouvernement et les bailleurs, avec une mise en œuvre progressive des principes d'alignement et d'harmonisation.

5.3 L'implication pour une coopération concrète

L'accent mis sur l'alignement et l'harmonisation tend à donner plus de responsabilité aux partenaires nationaux dans la gestion quotidienne des programmes. Il n'y a jamais eu beaucoup d'assistants techniques (AT) danois dans les programmes et aujourd'hui les AT sont principalement employés à des fins de coordination et de planification. Toutefois, leurs activités relèvent de structures de gestion parallèles, ce qui limite l'impact sur le développement des capacités nationales.

L'augmentation des appuis budgétaires dans un certain nombre de secteurs implique un transfert progressif des responsabilités vers les organisations partenaires. Mais en dehors du secteur eau, peu a été fait pour préparer les partenaires à ces nouvelles responsabilités, ce qui implique un risque d'échec à terme.

La mise en commun des activités (comme des revues ou des évaluations) suppose que les bailleurs puissent réagir à l'unisson. Ceci pourrait mettre en danger l'environnement constructif actuel pour le dialogue entre le Gouvernement et les bailleurs, en réduisant la marge de manœuvre du Gouvernement qui pourrait se retrouver face à un « bloc » de bailleurs.

L'Ambassade favorise le maintien du « reporting » selon les directives de Danida, ce qui implique peu de contacts et de dialogues quotidiens avec les partenaires nationaux. La budgétisation basée sur les résultats pourrait être fortement utile. Elle donne une certaine transparence à l'efficacité des activités et pourrait également former une base importante pour l'installation d'un système simple de suivi et d'évaluation pour les programmes. Cependant, jusqu'ici peu de progrès ont été faits pour l'introduction de cette approche dans les programmes de Danida.

La coopération danoise ne dispose pas d'un système de suivi et d'évaluation approprié et le fondement pour le développement d'un tel dispositif reste faible, car les indicateurs et les données sur le développement des programmes sont généralement assez réduits. A terme, le suivi/évaluation devrait relever des partenaires nationaux.

Le rôle et l'importance des Béninois employés par l'Ambassade de Danemark évoluent. La stabilité des agents béninois confère une grande importance pour la mémoire institutionnelle de l'Ambassade et assure en même temps une relation forte à la société béninoise. Ainsi, ils deviennent des personnes ressources pour l'administration de l'aide danoise.

L'évaluation des performances de Danida et de l'assurance qualité interne semblent être utiles pour évaluer de façon systématique le développement des orientations de Danida au niveau de l'Ambassade. Notons que les rapports de performance pourraient évoluer vers un bon instrument pour le développement institutionnel et la capitalisation des expériences internes, en donnant une opinion « externe » sur le fonctionnement de l'Ambassade.

5.4 Conclusions pour l'organisation de l'aide

La force de l'aide danoise est de s'orienter directement vers les besoins et les demandes du Bénin. Cet avantage a été renforcé grâce à la décentralisation du système de coopération danoise, qui a permis à l'Ambassade de répondre immédiatement aux problèmes et aux besoins formulés au niveau local (y compris par des « petit projets » allant jusqu'à DKK 5 millions). Les compétences du système de coopération ont été utilisées par l'Ambassade d'une manière constructive et avec des résultats fructueux, notamment pour développer un dialogue étroit et constructif entre les bailleurs et entre ces derniers et le Gouvernement. Cela a permis la mise en place de programmes sectoriels soutenus par un groupe majeur de bailleurs et par le Gouvernement et les ministères impliqués. La Déclaration de Paris a joué un rôle important pour ce développement de la coopération.

La gestion des programmes doit s'appuyer de plus en plus sur les structures nationales. Ceci a un certain nombre d'implications, par exemple :

- Les compétences en matière de gestion des programmes joueront à l'avenir un rôle croissant. Le renforcement de ces capacités est donc un enjeu prioritaire,
- Le pilotage, le suivi/évaluation et le contrôle doivent être développés et ancrés dans les structures partenaires.

La décentralisation au niveau de l'Ambassade de Danemark a été fortement réussie et c'est la base même de la bonne réputation de l'aide danoise au Bénin. On note cependant quelques faiblesses, notamment :

- L'Ambassade a approuvé beaucoup de petits projets, ce qui impose des tâches lourdes de suivi,
- L'Ambassade continue à insister sur le recours à des formats et à des procédures de Danida pour rédiger les rapports,
- La mise en place de systèmes d'administration parallèles (sous la forme d'unités de gestion basées physiquement à l'Ambassade ou confiées à des entreprises privées) perdue,
- Le temps pour des apprentissages internes à l'Ambassade est insuffisant, et les ressources administratives somme toute limitées sont utilisées aujourd'hui au maximum.

5.5 L'opinion des partenaires sur la qualité de l'aide

Perception générale

Les partenaires de Danida ont une opinion assez positive de l'aide danoise. Les plus positifs ont souligné son aptitude à s'aligner sur les stratégies et les politiques nationales, ainsi que la flexibilité et la capacité d'écoute de Danida. D'autres ont aussi mentionné des points négatifs comme des procédures rigides et la faible cohérence du programme de coopération dans son ensemble. Toutefois, l'aide danoise reste peu visible, bien que Danida fasse partie des grands bailleurs de fonds du Bénin.

Modalités de gestion

La grande majorité des partenaires se sont focalisés au cours des entretiens sur les procédures administratives – sur leur flexibilité ou leur rigidité. La plupart ont souligné qu'il n'y a pas de problèmes avec les règles de Danida et que les procédures sont souples. D'autres estiment que les procédures sont rigides, mais qu'ils peuvent quand même les suivre. Les représentants de Danida ont également souligné leur flexibilité et ont expliqué que la décentralisation de Danida (presque toutes les décisions sont prises à Cotonou) constitue la base de sa flexibilité.

Mise en œuvre de la Déclaration de Paris, appui budgétaire et usage de l'assistance technique

Les représentants du Gouvernement et des autres bailleurs ont observé que Danida s'est engagée très activement pour appliquer la Déclaration de Paris, ce qu'ils jugent positif pour la plupart.

Analyses plus critiques du système d'aide

Plusieurs responsables de la mise en œuvre des programmes danois s'inquiètent de ce que le taux d'exécution budgétaire comme critère d'efficacité prime sur les objectifs d'appropriation.

6. Les performances de l'appui danois

On peut évaluer globalement les performances de l'appui danois selon les grands critères du CAD et les lignes directrices de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005).

Pertinence

La notion de pertinence s'attache d'abord à préciser la cohérence des programmes par rapport aux politiques du pays et à la stratégie de Danida. Comme les appuis s'inscrivent de plus en plus au sein des stratégies de lutte contre la pauvreté, qui constituent le cadre d'intégration de l'ensemble des politiques publiques, il y a ici peu de problèmes. A un deuxième niveau, on ne s'interroge plus sur la pertinence des objectifs, mais sur celle des approches et des moyens – humains, financiers, organisationnels – qu'on se donne pour les atteindre. La question n'est plus ici ce qu'on fait ou ce qu'on veut faire, mais comment on va le faire. C'est en général à ce niveau que les problèmes se posent.

Dans la conception des programmes, on suit les grands principes de Bonne Gouvernance comme l'implication et la participation active des bénéficiaires les plus pauvres et des diverses parties prenantes. Parfois Danida a été innovante à cet égard :

- Un exemple est l'introduction de l'approche HIMO pour la construction et la maintenance des pistes rurales, ce qui a permis un important renforcement de la capacité des communautés rurales ;
- Un autre exemple est l'appui basé sur la demande (demand driven) au secteur privé du programme agricole. En général Danida a contribué sensiblement à l'implication du secteur privé et de la société civile ;
- Enfin l'appui à la décentralisation, qui a soutenu d'une manière innovante la participation de la population et des femmes en particulier, pour promouvoir la démocratie locale et le contrôle de la corruption.

Ceci posé, Danida a tendance à concevoir des programmes trop compliqués, avec parfois des approches assez « problématiques ». Trois exemples parmi d'autres, à des niveaux divers :

- Le PADSA a soutenu un modèle de caisses villageoises de crédit, alors qu'on sait depuis longtemps qu'elles n'ont aucune chance de durabilité sans leur ancrage direct sur un réseau local formel de micro-finances, ce qui est la politique recommandée au sein des pays de l'UEMOA ;
- On peut aussi s'interroger sur la pertinence de l'approche retenue au sein du même programme pour soutenir le développement de quatre filières de diversification (ce qui est un objectif très pertinent), alors que la dispersion des activités ne permet pas d'envisager de façon cohérente l'ensemble des problèmes auxquels ces filières sont confrontées ;
- Enfin, on peut se demander s'il est très pertinent de choisir une zone de concentration géographique sans intégrer plus étroitement les divers appuis (routes, eau, agriculture ou bonne gouvernance), ce qui suppose une approche et des outils de cohérence territoriale non seulement au niveau des communes, mais aussi des départements.

Efficacité

Malgré de fréquents retards à l'allumage souvent liés à l'imprécision des cadres logiques (ceux-ci ne se systématisent vraiment qu'à partir des années 2000), les appuis peuvent

être considérés comme efficaces. En ce qui concerne les infrastructures économiques et sociales, il y a des résultats importants au niveau des bénéficiaires. L'appui au secteur de l'eau a contribué à ramener de 65% en 2002 à 42% en 2006 le taux de personnes en zone rurale qui n'ont pas accès à l'eau potable. L'appui au secteur des transports a amélioré l'accès routier de beaucoup de communautés en conformité avec la stratégie globale de réduction de la pauvreté. L'appui à l'éducation a contribué sensiblement à l'augmentation du taux de scolarisation, en particulier celui des filles.

En général, toutes les composantes du programme agricole de Danida (PADSA I et II) ont produit les extrants planifiés. Mais les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre sont plus importantes que celles prévues dans les hypothèses lors de la formulation du programme. Pour cette raison et (plus fondamentalement) à cause de l'absence d'une gestion mieux coordonnée, on n'a pas pu adapter les interventions à la réalité, résoudre les problèmes imprévus, créer les effets de synergie, etc. Si les activités prévues sont réalisées, les résultats contribuent peu à l'atteinte des objectifs réels du programme.

Les opérations menées ont eu des effets importants au niveau organisationnel. Au niveau de la décentralisation, l'appui a permis de renforcer la capacité des communes à assumer leurs fonctions de maîtrise d'ouvrage, mais ce renforcement a peu de chances de durer sans le maintien d'une aide externe. Il y a des indications de renforcement organisationnel des organisations publiques (par exemple, le Ministère des Travaux Publics et des Transports est capable d'insérer les thèmes du Genre, de l'environnement et du SIDA dans ses plans d'action), du secteur privé (des entreprises privées sont mieux capables de réaliser des ouvrages dans les secteurs eau et transport) et de certaines OSC (des OSC sont capables de jouer un rôle décisif dans le contrôle de l'exécution budgétaire des communes). Enfin, la mise en œuvre de l'approche HIMO a permis l'accumulation d'un important savoir-faire dans les communautés locales.

Efficiences

Pour les infrastructures, qui constituent une large part de l'aide danoise, les indications recueillies témoignent d'une bonne efficacité des programmes : le coût des forages équipés est compatible avec les prix moyens observés dans la région et le programme routier fondé sur l'approche HIMO semble un exemple d'efficacité. Ceci étant à défaut de données l'efficacité actuelle du programme danois dans son ensemble est difficile à mesurer. Mais la multiplication des projets et des composantes de certains programmes (surtout l'Agriculture et la Bonne Gouvernance) et la dispersion des petits projets accordés par l'Ambassade tendent à réduire l'efficacité du programme, de même que l'attention insuffisante portée aux systèmes d'entretien des infrastructures.

Impact

L'impact de l'appui danois peut s'apprécier à deux niveaux : l'impact sur les conditions de vie du groupe cible de la population et l'impact institutionnel (renforcement de la capacité organisationnelle nationale et les modalités de la coordination entre les bailleurs et le Gouvernement).

On dispose de peu de données qui permettent d'évaluer l'impact des appuis sur les conditions de vie, et il existe en général peu de données sur l'impact des programmes danois. La situation tient à la complexité même de l'opération sur un plan conceptuel, et il faut convenir que la coopération danoise au Bénin n'a pas porté jusqu'ici une attention suffisante à l'évaluation de l'impact de ses interventions, ce qui limite la possibilité d'une gestion des programmes axée sur les résultats.

Tout de même, il y a des indications positives des impacts : On note un accroissement des revenus pour les bénéficiaires du microcrédit au sein du Programme Agricole. Pour le secteur de l'eau les données montrent un impact de l'appui danois sur les conditions de vie. C'est évident que l'approvisionnement en eau potable réduit les maladies hydriques, réduit les temps d'occupation domestique des femmes et facilite la scolarisation des filles, toutes choses qui concourent à la réduction de la pauvreté, surtout dans les communes des départements du Zou et des Collines qui sont les départements principaux pour l'aide danoise.

La seule étude d'impact socio-économique réalisée concerne la réhabilitation des pistes rurales. Selon cette étude, le programme a contribué à l'impulsion de nouvelles dynamiques économiques, dont une augmentation des superficies emblavées, un écoulement plus facile des produits sur les marchés, ainsi qu'une amélioration des revenus des producteurs. Depuis la réhabilitation des pistes, les populations fréquentent de plus en plus les Centres de Santé et on observe une augmentation de la scolarisation des enfants.

Pour les actions de renforcement des capacités, elles sont souvent très dispersées et leur impact est difficile à évaluer. Ceci posé, l'appui au secteur eau a permis un très sensible renforcement des services publics en charge du secteur, au niveau central et déconcentré. Notons que l'appui au secteur transport a eu aussi des impacts importants à différents niveaux et les leçons tirées de l'expérience permettent aujourd'hui au Ministère des Travaux Publics et des Transports (MTPT) de poursuivre leur intervention. Sur la base des compétences techniques acquises en travaux HIMO, des communautés entretiennent de leur propre initiative des voies d'accès aux pistes réhabilitées.

Des acquis importants sont obtenus notamment dans le secteur eau, où les appuis n'ont pas seulement permis de faire des forages, mais aussi de mettre en place une nouvelle politique du secteur, qui a permis d'accroître très fortement le niveau des réalisations et s'applique aujourd'hui à l'échelle du pays. C'est probablement l'une des principales réussites actuelles de l'appui danois.

Comme on l'a vu, la coopération danoise s'est impliquée très fortement dans la recherche d'une meilleure coordination entre les bailleurs et le Gouvernement, à un niveau global et sectoriel. Cet engagement s'est exprimé notamment par un appui constant au processus d'élaboration et de suivi des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et par la promotion de l'appui budgétaire conjoint avec les Pays-Bas, la Suisse et l'Union Européenne, avec en ligne son extension à d'autres grands bailleurs, comme la France et la Banque Mondiale. C'est probablement dans ce domaine stratégique des modalités de l'aide que l'appui danois a eu un impact fort, visible et probablement durable.

Durabilité

Qu'il s'agisse des infrastructures (hard) ou du renforcement des organisations (soft), la durabilité des acquis reste une préoccupation majeure pour la coopération danoise, comme pour l'ensemble des bailleurs. Deux remarques cependant :

- La pérennité des infrastructures réalisées se heurte à tous les niveaux au manque de moyens humains, organisationnels et financiers pour assurer la maintenance correctement. Comme la contrainte financière et surtout l'instabilité des financements sont prédominants (c'est vrai des budgets publics, mais également de ceux des ménages et des entreprises privées), la maintenance et donc la durabilité dépendent donc le plus souvent d'une poursuite de l'aide externe ;

- En matière de renforcement des capacités (appui/conseil et formation), les problèmes de durabilité sont amplifiés par le non ancrage de plusieurs grands programmes au sein des structures nationales et par le turn over rapide des cadres dans le secteur public. Parfois, c'est l'approche même qui pose problème. C'est le cas, comme on l'a vu, des caisses de crédit qui ne peuvent persister sans un appui externe. La seule solution envisageable en fin de projet est donc de les rattacher à un opérateur de microcrédit – dont la logique d'implantation, les modes d'approche et les services offerts ne seront pas forcément compatibles avec un ciblage sur les groupes les plus vulnérables.

De manière générale, la pérennité des acquis est un objectif difficile à atteindre au Bénin, tant les contextes budgétaires et institutionnels sont incertains. Mais on attend aussi le plus souvent la fin des programmes pour définir concrètement des stratégies de sortie, qui deviennent de ce fait encore plus aléatoires.

Pour sortir d'une logique d'urgence et tenter de limiter le bricolage institutionnel, on fera deux suggestions : 1) la stratégie de sortie doit être définie dès la conception des programmes, avec une description précise des solutions envisagées et une bonne évaluation des risques (les hypothèses sont souvent très optimistes) ; 2) la pérennisation doit être considérée comme une activité à part entière des programmes (avec un plan d'opérations et des indicateurs de suivi), en s'inscrivant de façon claire dans le contrat des opérateurs chargés de la mise en œuvre des programmes.

Respect de la Déclaration de Paris

Les problèmes de fond de l'administration publique béninoise justifient une certaine prudence dans la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris. On a toutefois sur la période (malgré les dérapages budgétaires qui ont marqué la fin de l'ère Kérékou) une amélioration du pilotage économique, de la programmation et du contrôle de la dépense publique, ce qui conditionne les perspectives à terme.

Le Bénin semble bien parti pour réaliser les 12 objectifs de la Déclaration de Paris pour 2010. Surtout, la coopération étroite avec plusieurs bailleurs de fonds a eu des résultats très positifs en matière d'alignement et d'harmonisation de l'aide. Une condition cruciale pour le progrès continu de la réalisation des indicateurs est, cependant, le développement et l'utilisation de systèmes nationaux fiables pour la gestion des finances publiques et pour la passation des marchés (indicateurs 2 et 5), et le renforcement des capacités individuelles, organisationnelles et institutionnelles et l'élimination des structures de mise en œuvre parallèles (indicateurs 4 et 6).

Si l'appui danois a fortement contribué à l'alignement et à l'harmonisation des interventions, cet appui a en même temps laissé le développement des capacités institutionnelles à l'initiative du Bénin. En dehors du secteur de l'eau, on s'est de fait limité à utiliser l'appui budgétaire général et sectoriel comme le mode privilégié de transfert des responsabilités aux systèmes nationaux. Comparé à la qualité des autres volets de l'aide danoise, l'appui concret au développement de la capacité institutionnelle nécessaire a été faible, sans cohérence systématique – même dans les secteurs prioritaires.

7. Recommandations et leçons tirées

Quelques points clés pour l'avenir

La construction de la démocratie béninoise reste un processus difficile, qui est aujourd'hui fragilisé par les faibles résultats des politiques de lutte contre la pauvreté. Si l'on a obtenu une amélioration des indicateurs sociaux sur lesquels les aides se sont focalisées dans la période récente, en même temps la pauvreté monétaire s'accroît pour une fraction considérable de la population, surtout pour les groupes les plus pauvres. Dans le cadre de la conception d'une nouvelle stratégie de partenariat pour le Bénin, on soulignera notamment les points clés suivants :

- L'efficacité de l'aide reste un problème de fond. Les grandes lignes directrices de la Déclaration de Paris (appropriation, harmonisation, alignement, logique de résultats et responsabilité mutuelle) doivent constituer l'un des piliers de la nouvelle approche ;
- La réduction de la « pauvreté monétaire » doit redevenir un objectif prioritaire. Cela implique de mettre l'accent sur la gouvernance économique, mais aussi de repenser les politiques actuelles de réduction de la pauvreté, en s'appuyant entre autres sur un meilleur ciblage social et géographique de la pauvreté et sur une accélération de la décentralisation. Celle-ci impliquera des changements dans la conception des projets et des programmes, et dans la priorité du développement des secteurs productifs (par exemple le secteur des transports) ;
- L'accroissement de la pauvreté en ville, avec le développement probable de nouveaux types de pauvres (ni ruraux, ni urbains, mais migrants mobiles), va poser rapidement – vu le rythme d'urbanisation – un problème général d'orientation de l'aide.

Les recommandations proposées tiennent compte des résultats de cette évaluation, notamment les performances atteintes pour chaque secteur, les thèmes et les problèmes posés par la structure et les approches du programme danois. A terme, les questions tournent autour de trois sujets :

- Comment renforcer les appuis budgétaires, avec les mesures préalables pour transférer la gestion et l'administration des programmes aux organisations nationales ?
- Comment rendre plus efficaces et surtout plus durable les actions de renforcement des capacités dans les secteurs public et privé, et aussi au niveau des communes ?
- Comment accélérer et tirer parti de la décentralisation ?

Les recommandations sont d'ordre stratégique, classées en cinq grands domaines (cf. Tableau 6). Pour chacun de ces domaines, les recommandations sont présentées par ordre de priorité.

7.1 La conception des programmes et des approches transversales

a. Monter des programmes plus simples, plus cohérents et mieux ancrés au niveau national

On a vu que l'aide danoise a tendance à se complexifier, avec des programmes ambitieux, mais dispersés et de ce fait difficiles à suivre et à coordonner. Les synergies sont donc faibles et l'importance prise par les tâches de suivi réduit d'autant le pilotage stratégique, sur

lequel l'Ambassade devrait se concentrer. Il faut donc tenter de concevoir des programmes plus simples, plus cohérents et avec un ancrage au niveau national plus affirmé. La limitation du nombre de composantes des programmes et surtout du nombre des institutions partenaires est une approche évidente pour cette simplification. L'objectif est de limiter les problèmes de suivi, d'accroître globalement l'efficacité des appuis, et de développer une base saine pour que les organisations partenaires puissent devenir pleinement responsables des programmes, y compris de leur administration. Le développement de la capacité organisationnelle et la définition des appuis nécessaires seront des éléments clés des nouveaux programmes.

On ajoutera qu'il faut aussi mieux définir dès le départ les stratégies de sortie, qui doivent devenir une activité à part entière des programmes (avec un calendrier d'opération et des indicateurs de suivi). Surtout, on doit se préparer pour le transfert de la gestion et de l'administration des programmes aux partenaires nationaux.

b. Investir plus et mieux dans les secteurs productifs

Vu le faible impact actuel de l'aide sur la pauvreté monétaire, ne faut-il pas aujourd'hui renforcer les appuis directs aux secteurs productifs, en les articulant mieux aux actions réalisées en matière d'infrastructures ?

La nécessité d'accélérer la croissance du secteur agricole (sur laquelle aujourd'hui tout le monde s'accorde) peut fournir l'un des supports de cette réorientation, en se focalisant sur l'amélioration de l'environnement de la production (pistes rurales, autres routes et commercialisation des intrants et des produits agricoles). Cela impliquera une stratégie avec une démarche plus territoriale, en renforçant les liaisons entre le développement agricole, les infrastructures et la politique de décentralisation.

c. Renforcer les thématiques transversales

L'approche transversale n'a pas été très efficace à l'exception du thème genre. Toutefois, les actions dans ce domaine sont restées dispersées, sans grande coordination d'ensemble et avec peu d'impact sur la situation concrète. L'évaluation tend à montrer que pour être efficaces dans le contexte du Bénin, les thématiques transversales doivent être soutenues par un fort ancrage institutionnel ; c'est la ligne de la Déclaration de Paris et c'est ce qui vient d'être mis en œuvre dans le nouveau programme de lutte contre le SIDA. On recommande une telle approche pour le thème du genre, où il y a aussi une large place au niveau local pour définir des modes mieux intégrés, plus efficaces et plus concrets de promotion des femmes, en relation avec les collectivités et les associations locales. Suivant les priorités politiques et le budget de l'aide danoise, une approche comparable pourrait s'appliquer à l'environnement.

d. Monter une stratégie de pays plus souple

Le cadre de programmation sur lequel se fonde le partenariat bénino-danois est assez contraignant, ce qui limite sa capacité à s'adapter aux changements souvent rapides de la situation politique ou du contexte économique. On recommande donc une certaine souplesse dans la mise en application de la prochaine stratégie de pays, sur la base notamment de documents de cadrage annuel et/ou d'une révision à mi-parcours. Cela permettrait de tenir compte des changements de contexte et des nouvelles opportunités.

e. Développer les approches innovantes

La coopération danoise a été assez innovante dans la période récente, notamment dans la promotion des aides budgétaires, dans la coordination entre les PTF et dans ses appuis

aux collectivités locales. Certaines approches suscitent pas mal d'interrogations, notamment dans le domaine de l'appui institutionnel. Il faut à ce niveau trouver des ressources pour soutenir de « nouvelles approches ». Cela est valable pour les approches en matière de microcrédit, pour les modes d'appui/conseil et le renforcement des capacités ainsi que pour la mise au point de nouvelles méthodes pour améliorer la situation concrète des femmes. Il y a dans tous ces domaines d'appuis institutionnels et de renforcement des capacités des marges importantes d'amélioration.

7.2 Les modalités de l'aide et la coordination des bailleurs

a. Améliorer la coordination stratégique et opérationnelle

La coopération danoise joue un rôle discret, mais persistant et efficace en matière de coordination bailleurs/Gouvernement, qui est l'une des conditions de l'amélioration de l'efficacité de l'aide dans son ensemble et de l'appui danois en particulier. En conformité avec la Déclaration de Paris, il s'agit aujourd'hui d'intensifier cette coordination stratégique en s'accordant sur les conditionnalités à mettre en œuvre dans le cadre des appuis budgétaires, en développant les missions de revue et les « paniers de financement » conjoints (ce que la coopération danoise fait déjà avec succès) et en se préparant pour le transfert des programmes aux structures nationales. L'expérience montre qu'il est difficile d'organiser une coordination au niveau opérationnel, si la thématique choisie est trop large et avec trop d'institutions représentées. La coordination entre bailleurs ne se fait durablement que sur la base d'une institution de pilotage solide au niveau national.

b. Repenser la question de la décentralisation et son rôle au cœur du dialogue politique

La question de la décentralisation constitue aujourd'hui pour l'ensemble des partenaires un enjeu majeur, qui doit être clairement au cœur du dialogue politique. À terme, le problème de la concentration géographique devra être repensé en fonction de la décentralisation et de la montée en puissance des appuis budgétaires.

La mise en place du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC) est un sujet clé. Il implique pour les bailleurs une modification de leurs approches et de la conception de leurs programmes et de leurs articulations. Cela implique aussi une transformation des modes de pilotage de leurs interventions, qui devront s'axer sur une logique de résultats, avec une attention recentrée sur les programmes des collectivités locales et en aval sur les problèmes de contrôle et d'évaluation.

7.3 Le développement des institutions nationales

a. Confier aux partenaires nationaux la responsabilité des réalisations

Le transfert des responsabilités aux partenaires est l'un des axes de la Déclaration de Paris, mais ce transfert jusqu'à présent ne s'est opéré que lentement dans les programmes danois au Bénin. Cependant, des progrès substantiels ont été obtenus quand l'approche est fondée sur des appuis budgétaires sectoriels ou lorsqu'on a transféré la responsabilité de l'argent et de la programmation (par exemple dans la composante DPP du Programme Agriculture). Souvent c'est le bailleur qui hésite à transférer la responsabilité des programmes, mais l'hésitation vient parfois des institutions partenaires. Un dialogue intensif entre les partenaires concernant les systèmes de suivi acceptés des deux côtés est un des éléments importants pour faciliter ce processus, et il est recommandé de développer cet élément le plus vite possible.

b. Développer et consolider des systèmes nationaux

Le renforcement des systèmes nationaux pour la gestion et le suivi des opérations se fait d'abord « au quotidien ». C'est pourquoi l'utilisation des structures nationales est fortement recommandée. Mais pour bien réussir le transfert des responsabilités, on a souvent besoin d'un transfert progressif et d'un soutien pour intégrer de façon appropriée les activités. Le développement de la capacité institutionnelle et des systèmes des partenaires sera donc pour Danida un des axes majeurs du développement et de la consolidation des systèmes nationaux de gestion et de suivi.

c. Consolider une politique pour l'emploi et le développement professionnel du personnel

Le « turn over » du personnel dans les institutions partenaires demeure très élevé. Les conditions de travail sont peu attractives (notamment dans le secteur public) et les cadres changent d'emploi dès qu'ils en ont la possibilité. Ce processus mine la capacité du personnel et complique le transfert de responsabilités aux institutions. Pour cette raison il est nécessaire que les institutions partenaires développent des conditions suffisamment attractives pour s'assurer d'un personnel compétent.

7.4 Le Suivi/Evaluation*a. Développer des évaluations d'impact conjointes*

Les études d'impact ou même de capitalisation (comme, par exemple, l'étude sur les pistes rurales) n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante. Ainsi, de nombreux appuis sont modifiés ou abandonnés d'une phase à l'autre, mais sans avoir évalué la pertinence ou l'efficacité de la première approche. Il est dans ces conditions difficile d'assurer un pilotage en fonction des résultats. Malgré la difficulté de l'opération, certaines études d'impact pourraient être éclairantes au niveau stratégique, comme par exemple une évaluation des modes actuels de renforcement des capacités, notamment des divers types d'appui/conseil fournis aux différents niveaux (décentralisation, gouvernance, groupements et associations, actions de promotion de la femme. Ces évaluations pourraient se faire conjointement avec d'autres bailleurs intéressés, ce qui permettrait un meilleur partage des connaissances et un renforcement de la coordination.

b. Renforcer la capacité nationale de suivi et d'évaluation

Le renforcement des systèmes nationaux de suivi est important pour développer la confiance nécessaire pour le transfert des responsabilités aux partenaires. Aujourd'hui ces systèmes sont encore faibles au Bénin, et il est recommandé de faire un effort exceptionnel pour le développement des dispositifs nécessaires.

c. Améliorer le pilotage des politiques en renforçant le système de suivi de la pauvreté

La coopération danoise avec d'autres bailleurs soutient depuis son démarrage un dispositif de suivi de la pauvreté. Celui-ci s'est donc nettement amélioré au cours de la période récente et il ouvre aujourd'hui la possibilité d'un ciblage de la pauvreté au niveau local. C'est donc un outil important pour évaluer l'impact des politiques globales et des plans communaux de développement. On recommande de soutenir le processus, en renforçant les capacités d'analyse et de plaidoyer auprès des décideurs à tous les niveaux (national et local).

7.5 La gestion et l'organisation de l'appui danois

Enfin, la gestion et l'organisation de l'appui danois pourraient reposer sur cinq grands principes :

a. Continuer l'appui budgétaire général et sectoriel en visant une gestion axée sur les résultats
Les principes de la Déclaration de Paris constituent l'axe et le point fort de la stratégie danoise actuelle. Il convient de maintenir et si possible de renforcer cette stratégie dans le futur. Si la progression de l'appui budgétaire global ne peut se faire que prudemment, des appuis budgétaires ciblés ou sectoriels pourraient se développer rapidement, notamment dans le cadre de la décentralisation. Mais cela suppose la mise en place du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC), financé par le Gouvernement et abordé par les bailleurs, qui ouvrent à l'évidence de nouvelles perspectives d'augmentation et de coordination des aides au développement local. Le point clé est le développement de la capacité des organisations partenaires pour la gestion, l'administration et le suivi des activités.

b. Limiter l'utilisation de structures de gestion parallèles
Plusieurs programmes danois se sont appuyés sur des structures de gestion parallèles pour en assurer un pilotage efficace. On a donc eu des résultats rapidement, mais sans s'engager suffisamment dans le développement de la capacité des institutions nationales, ce qui réduit la durabilité des acquis et a compliqué le transfert ultérieur de la responsabilité des programmes aux institutions nationales.

c. Limiter la multiplication des petits projets
De nombreux petits projets ont ciblé des problèmes et parfois des urgences réelles. Il ne s'agit donc pas de perdre en souplesse. Mais le personnel de l'Ambassade Danoise reste limité et il faut focaliser les efforts et les activités sur les programmes stratégiques.

d. Etudier l'opportunité d'une meilleure cohérence géographique des programmes
Le progrès de la décentralisation au Bénin constituerait un changement profond de la situation, avec des incidences à terme sur les approches et sur l'architecture du programme de pays dans son ensemble. Il importe donc d'étudier comment l'aide danoise peut bénéficier au mieux de cette perspective.

Tableau 6 : Matrice des Recommandations

Niveau	Recommandations
<i>1. Conception des programmes et approches transversales</i>	1.a Monter des programmes plus simples, plus cohérents et mieux ancrés au niveau national 1.b Investir plus et mieux dans les secteurs productifs 1.c Renforcer les thématiques transversales 1.d Monter une stratégie de pays plus souple 1.e Développer les approches innovantes
<i>2. Les modalités de l'aide et la coordination des bailleurs</i>	2.a Améliorer la coordination stratégique et opérationnelle 2.b Repenser la question de la décentralisation et son rôle au cœur du dialogue politique
<i>3. Le développement des institutions nationales</i>	3.a Confier aux partenaires nationaux la responsabilité des réalisations 3.b Développer et consolider des systèmes nationaux 3.d Consolider une politique pour l'emploi et le développement professionnel du personnel
<i>4. Le suivi/Evaluation</i>	4.a Développer des évaluations d'impact conjointes 4.b Renforcer la capacité de suivi et évaluation 4.c Améliorer le pilotage des politiques en renforçant le système de suivi de la pauvreté
<i>5. La gestion et l'organisation de l'appui danois</i>	5.a Continuer l'appui budgétaire général et sectoriel en soutenant activement les principes d'alignement et d'harmonisation privilégiant la gestion axée sur les résultats 5.b Limiter l'utilisation de structures de gestion parallèles 5.c Limiter la multiplication des petits projets 5.d Etudier l'opportunité d'une meilleure cohérence géographique des programmes

ANNEXE 1 Termes de Référence

Réf. 104.A.1.e.68

7 mars 2007

Termes de Référence pour Evaluation conjointe du Programme danois de
Pays du Bénin 1990-2006

1. Introduction

L'aide bilatérale danoise au développement du Bénin a été fournie depuis 1969, surtout sous forme de projets différents d'énergie et d'eau potable. Cependant, suite à l'instauration de la démocratie en 1990, le Bénin a été choisi comme pays programme par la Coopération danoise en 1992, et une ambassade danoise fut établie à Cotonou. La première stratégie de pays de la coopération bilatérale danoise avec le Bénin était lancée en 1996. L'assistance danoise (y compris l'appui aux ONG et l'assistance technique) s'est accrue d'une contribution modeste de DKK 7,2 million la première année en variant d'une année à l'autre à un maximum de DKK 215,6 million en 2005. Le total de l'assistance danoise 1991-2005 s'élève à environ DKK 1,8 milliard (1,822 million). L'aide globale fournie au Bénin depuis 1996 est estimée à USD 2,5 milliard. La contribution danoise au développement est donc montée de 4-5 % à environ 10 % de l'aide globale fourni au Bénin pendant la dernière décennie. Ces dernières années, le Danemark a été l'un des plus grands bailleurs de fonds bilatéraux contribuant au développement du pays.

Depuis 1990, le Bénin poursuit un processus de démocratisation particulièrement stable. Les institutions démocratiques prévues par la Constitution sont établies, les élections présidentielles et législatives ont été organisées régulièrement et – pour la première fois en 2002 – les élections communales et municipales. Parallèlement, le Bénin enregistre depuis beaucoup d'années une évolution macro-économique stable avec une croissance annuelle de 5%, bien que la stabilité macro-économique demeure fragilisée par le fait qu'elle dépend du prix du coton sur le marché mondial et des conditions relatives aux activités de transit vers les pays voisins. La stabilité politique et le progrès économique ont permis une série d'avances dans le domaine social :

- La mortalité infantile est passée de 104‰ à 90‰ en 2002 et ;
- la part de la population rurale ayant accès à l'eau potable est de 50,2% (RGPH 2002)
- La part des enfants qui commencent l'école primaire est passée de 58% à environ 80% et le taux d'alphabétisation est passé d'un quart à un tiers de la population adulte.

Toutefois, en dépit d'une croissance économique relativement élevée, le Bénin est toujours l'un des 20 pays les plus pauvres du monde selon les Nations Unies et la part de la population vivant au dessous du seuil de pauvreté est demeurée constante à environ 30%. Les défis actuels sont entre autres :

- Une répartition plus égale de la croissance économique et une réduction de la pauvreté, surtout celle des couches les plus pauvres, dans les zones rurales, dans le nord, et des femmes.

- Une augmentation de l'espérance de la vie, actuellement environ 59 ans (RGPH 2002).
- Le développement du Secteur Privé créant davantage de possibilités d'emploi, attirant les investissements étrangers et une diversification de l'économie.
- La Lutte contre la Corruption considérée comme un obstacle important au développement du pays, surtout par le renforcement des institutions formelles établies.
- La consolidation de la démocratie et de la décentralisation, surtout par le transfert de plus de ressources aux nouvelles communes.

L'aide danoise au Bénin était dans les années 70 et 80 limitée à un nombre de projets d'électricité de d'alimentation en eau potable. Dans la période évaluée, deux types d'appui ont été fournis, sous forme de prêts/dons (1969-1992) et sous forme de dons non liés (1992-aujourd'hui). Le Bénin étant choisi comme pays programme, l'aide à ces secteurs s'est poursuivie au cours des premières années, mais par l'adoption de la première stratégie de pays en 1996, l'appui était concentré sur les secteurs de l'agriculture, de l'eau potable et du transport. Parallèlement, des appuis ont été apportés à la réforme du secteur public, au processus d'ajustement structurel et à la démocratisation. L'appui au secteur de l'électricité a connu en retrait progressif en 2000 par la finalisation d'un projet d'électrification rurale dans la partie nord du Zou. Depuis 1996, l'aide danoise a été allouée à la fois sous forme d'aide au projet et d'aide au programme. Le premier programme d'aide au Secteur Agricole 1997-2002 s'élevant à DKK 150 millions était approuvé en 1996, suivi par une phase II 2004-08 à un montant de DKK 165 millions. Le secteur routes et transport a reçu un appui de DKK 400 millions, tandis qu'un montant de DKK 200 millions a été alloué au secteur eau potable. Finalement, environ DKK 150 million a été alloué comme appui au processus des réformes économiques. Par l'adoption de la deuxième stratégie de pays 2004-08, l'aide a été davantage concentrée à l'appui aux secteurs de l'agriculture, du transport, de l'eau, et – depuis 2005 – au Secteur de l'Education. En partenariat avec la Banque Mondiale, l'Union Européenne, la Banque Africaine de Développement ainsi que les bailleurs de fonds bilatéraux, les Pays Bas et la Suisse, le Danemark a, depuis 2004, également alloué un appui direct général au budget d'Etat. Un programme thématique de Bonne Gouvernance, comprenant un appui à la décentralisation, à la Lutte contre la Corruption et aux droits des femmes et des enfants a été mis en œuvre en 2004. Finalement, des appuis ont été alloués au Secteur Privé du Bénin ainsi qu'aux ONG. Des revues régulières des programmes d'appui ont été menées, et pour la première fois, l'Unité Danida d'Assurance de la Qualité a procédé à une Revue de Performance du programme pour le Bénin en novembre 2004 suivi par une deuxième revue en novembre 2006.

A ce jour, l'évaluation de la coopération bénino-danoise au développement a été limitée. En 1997, une évaluation de l'appui à la balance du budget était menée. Une évaluation du programme de pays était programmée pour la fin de la première période de stratégie, elle était initiée en 2000 mais arrêtée parce que la qualité du rapport version préliminaire n'était pas satisfaisante. Cependant, un nombre de revues, parfois des revues conjointes d'un secteur, sont disponibles.

Les Termes de Référence comprennent les chapitres suivantes : Chapitre 2 précise le but de l'évaluation ; Chapitre 3 reporte les utilisateurs principaux de l'évaluation ; Chapitre 4 présente l'approche à l'évaluation ; Chapitre 5 formule les questions de l'évaluation ; Chapitre 6 comprend le calendrier et Chapitre 7 la composition de l'équipe d'évaluation ; Chapitre 8 précise la gestion de l'évaluation et finalement, Chapitre 9 fait le bilan des

résultats escomptés de l'évaluation. Les Termes de Référence renferment également deux annexes : Annexe 1 reportant la Matrice d'Évaluation et Annexe 2 reportant la Liste des Références.

2. But de l'Évaluation

2.1 Objectif principal de l'évaluation³³⁾

L'objectif global de l'évaluation est d'évaluer les résultats de l'appui danois dans la période 1990-2006 sur le fond de l'objectif de développement de la réduction de la pauvreté au Bénin (comme précisé dans le DSRP 2003-2005 béninois, et dans la Stratégie danoise « *Partnership 2000* »). Toutefois, les efforts et les résultats seront également évalués sur le fond du contexte historique et des standards appliqués lorsque les décisions étaient prises. A cet égard, des points clé de référence seront constitués par les stratégies de pays pour la coopération entre le Bénin et le Danemark publiées en 1996 et 2004. L'évaluation répondra aux deux questions générales d'évaluation relatives à la responsabilité de rendre compte et au savoir acquis (voir Lignes Directrices d'Évaluation Danida).

2.2 Objectifs spécifiques de l'évaluation

Plus spécifiquement, l'évaluation examinera si – et dans quelle mesure – l'appui danois au Bénin :

- Adhère aux buts généraux des politiques danoises et béninoises vis-à-vis de la pauvreté ;
- Adhère aux thèmes transversaux : i) Genre, ii) environnement, iii) participation publique, droits de la personne et Bonne Gouvernance ; et aux autres thèmes : enfants et VIH/SIDA, telles qu'énoncés dans les politiques des deux partenaires ;
- Était pertinent au regard des besoins de la pauvreté du pays tels que précisés dans les stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté ainsi que dans les stratégies et politiques sectorielles ?
- Était efficace dans ses contributions au développement global politique, économique et humain du Bénin – aussi bien au niveau national qu'au niveau local – et dans des secteurs spécifiques ?
- Était efficient comparé aux manières différentes de fournir un appui et effectivement en accord avec les politiques nationales et harmonisé avec l'appui d'autres bailleurs de fonds ;
- Était durable au regard du choix de modalités à savoir s'il était conçu et mis en œuvre en coopération avec les autorités nationales et locales pertinentes et dans des secteurs différents ?

33) *Conformément aux articles 32 & 45 de la récente Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Appui au Développement, mars 2005 tous les efforts seront dispensés afin d'assurer que cette évaluation d'autant que possible sera menée en accord avec le pays partenaire, en particulier par une coopération étroite avec l'Observatoire du Changement Social, lequel est désigné le point focal du suivi global et de l'évaluation au Bénin.*

- Etait durable de manière de renforcer les capacités organisationnelles des autorités nationales et locales pertinentes ou des organisations.

L'appui danois³⁴⁾ sera évalué prenant en compte les politiques nationales béninoises et dans le contexte des activités d'autres bailleurs de fonds. Les résultats seront, quand nécessaire, évalués sur la base de buts et de standards contemporains. En général, l'évaluation de *l'impact* sera limitée au niveau général de résultats acquis par l'appui combiné de bailleurs de fond et les efforts du pays.

Finalement, l'évaluation examinera le progrès sur la base des indicateurs formulés dans la stratégie de pays danois 2004 – et énoncera des recommandations pour des ajustements possibles de l'actuelle et la future stratégie.

3. Les Utilisateurs potentiels de l'Evaluation

Les utilisateurs principaux au regard des aspects de responsabilité de rendre compte sont : le Comité de Danida et les parlementaires danois et béninois. Concernant les aspects de savoir, les utilisateurs sont principalement : les autorités béninoises pertinentes, l'Ambassade Royale de Danemark, Cotonou et les bureaux de l'Afrique et du Développement Politique du Ministère des Affaires Etrangères à Copenhague. En général, le public et la société civile au Danemark et au Bénin seront les groupes cibles de l'évaluation.

4. Approche et Méthodologie

L'évaluation sera impérativement exécutée conformément aux « Lignes Directrices d'Evaluation Danida » (Novembre 2006) et les Normes du CAD pour une évaluation de qualité (2006). L'évaluation comprend 2 composantes majeures :

1. Danida a initié une *Pré-étude* de toute information disponible chez Danida au siège à Copenhague et chez l'Ambassade de Danemark à Cotonou. La Pré-étude identifiera les sujets clé de l'évaluation ; établira un aperçu documentaire des secteurs, des programmes et des projets ; identifiera les changements importants intervenus dans la période couverte par l'évaluation ; établira un aperçu des ressources financières engagées, des personnes ressources clé impliquées, et des accords et dialogue entre le Danemark et les autorités béninoises sur les politiques. La pré-étude sera menée dans la période janvier-mai 2007 et le rapport final sera soumis au mois de mai 2007. Le résultat de la pré-étude constituera un intrant essentiel pour l'équipe de l'évaluation. La pré-étude sera confiée à un Consultant sur un contrat séparé et les consultants seront disponibles pour un briefing des consultants responsables de l'évaluation lors de la phase de démarrage.

34) *L'évaluation comprendra l'appui danois bilatéral au Bénin, y compris l'appui aux ONG et au Programme pour le Secteur Privé. Les contributions danoises aux organisations et aux programmes multilatéraux appuyant le Bénin (par exemple UE et PNUD) ne sont pas incluses.*

2. Suite à un appel d'offres international, un contrat sera signé avec un Consultant externe indépendant responsable de *l'évaluation principale*. L'équipe d'évaluation commencera sa mobilisation au mois de mai 2007. Le travail comprendra des études de bureau et des études sur le terrain, y compris une *Etude de Perception*.

L'étude de perception sera réalisée en vue d'évaluer la perception du côté béninois, par les représentants du Gouvernement du Bénin aux niveaux central et local, par la société civile et par d'autres bailleurs de fond de l'appui danois, des modalités et des stratégies y liées et de la réalisation en général de cet appui danois. Des personnes clé du côté danois seront également incluses pour information et comparaison. Sur la base des intrants de l'étude de bureau, les questions clés de débat, les modalités de mise en œuvre ainsi que les résultats observés de l'appui danois auront une base empirique et ils seront analysés moyennant l'étude de perception laquelle sera menée à bien sur le terrain par des consultants locaux. L'étude de perception sera publiée soit comme un tome séparé soit sur CD-ROM. Le Consultant proposera une ébauche de méthodologie de l'étude de perception dans son offre. La méthodologie finale détaillée sera incluse dans le *Rapport de Démarrage* pour approbation.

D'autres éléments de l'évaluation principale seront par exemple la discussion en groupes ciblés (focus-group), l'analyse de tendances internationales, etc. Les observations et les résultats préliminaires de l'évaluation seront commentés par les groupes de référence et dans des ateliers techniques avant finalisation. Dans le cas où des profils régionaux de pauvreté peuvent être identifiés, de tels profils seront utilisés, par exemple dans l'évaluation de l'impact possible d'interventions financées par Danida dans cette région.

Au cours de l'étude sur le terrain et la phase d'analyse, le Consultant élaborera des ébauches de *Notes d'arrière-fond* (par exemple sur le développement politique et économique du Bénin) et de *Notes thématiques* (sur les secteurs ayant bénéficiés d'un appui danois, sur les thèmes transversaux, etc.) Ces notes serviront comme base pour le Rapport de Synthèse et elles seront publiées en version finale soit annexées au Rapport de Synthèse soit sur CD-ROM.

L'approche à l'Évaluation du Programme de Pays du Bénin s'inspire des débats actuels entre les partenaires du Réseau DAC sur Evaluation de Développement concernant évaluation de l'appui au développement au niveau national ainsi que de la récente évaluation de la coopération dano-ougandaise 1987-2005. Comme noté par le DAC³⁵⁾, la plupart

35) *DAC Room Document 2, 9 November, Paris 2004. Le Réseau suggère hiérarchie suivante à quatre niveaux d'évaluation de l'efficacité de l'aide : i) Evaluation de l'impact de l'apport combiné des partenaires au développement à un pays particulier et les efforts du pays – une évaluation des résultats du développement, se basant sur les politiques et les priorités du Gouvernement, utilisant les données quantitatives et qualitatives disponibles comme indicateurs, la croissance des capacités des institutions nationales, les changements dans le contexte international, etc. ii) Evaluation de l'efficacité de la coopération au développement elle-même (contribution totale ODA) visant des questions relatives au partenariat, la coordination de l'appui, l'harmonisation (par exemple comparaison sans les apports ODA), revenus du gouvernement, effets négatifs possibles de l'ODA. iii) Evaluation de la contribution d'un partenaire individuel au développement à l'efficacité des efforts de co-opération au développement en général, y compris dans quelle mesure elle fonctionne de manière à apporter un appui et par quelle contribution aux résultats du développement? iv) Evaluation de l'efficacité interne d'une agence partenaire au développement particulier, les questions relatives à l'efficacité institutionnelle.*

des évaluations de programme de pays visent les activités de bailleurs de fonds individuels au niveau de projet, secteur ou programme. Des évaluations qui se limitent à la perspective d'un seul bailleur de fonds ne prennent pas en compte les aspects importants d'interaction ou d'incohérence des contributions de plusieurs acteurs au même processus. En général, les objectifs des programmes des agences de développement deviennent de plus en plus identiques aux buts arrêtés par les Gouvernements des pays en voie de développement eux-mêmes. En plus, comme l'efficacité de l'ODA dépend des efforts d'une large gamme d'acteurs, il est impossible, et souvent même indifférent d'attribuer des résultats spécifiques à des agences individuelles. Afin de vérifier dans quelle mesure l'ODA a contribué à l'accomplissement des buts nationaux de développement, il sera nécessaire de revoir la performance de tous les acteurs de développement – bailleurs de fonds et agences des pays partenaires – collectivement.

Les principes proposés par le DAC ont été appliqués dans l'évaluation récente de la coopération Danida avec l'Ouganda dans la période 1987-2005 (publié en décembre 2006) et constituent un cadre valable pour l'évaluation de la coopération au développement au niveau national, même sans que tous les problèmes d'ordre méthodologiques liés à une évaluation du total ODA au niveau national ne soient résolus.

5. Questions d'Evaluation

S'inspirant du DAC, les questions d'évaluation sont groupées sous quatre titres :

1. Contexte et conditions du cadre : acquis résultant des efforts combinés du Gouvernement et du bailleur de fonds. Des questions concernant les changements dans le contexte et les conditions du cadre des efforts financés par le Danemark seront abordées ainsi que les acquis résultant des efforts combinés du Gouvernement et du bailleur de fonds. En particulier les plans nationaux pour la réduction de la pauvreté, Bonne Gouvernance, réformes générales des institutions publiques, y compris la décentralisation de l'administration, le système juridique et des organes de contrôle ainsi que la réforme législative constitueront des points essentiels de l'évaluation.

2. Des efforts combinés des bailleurs de fonds. Ce point sera traité à travers des questions relatives au partenariat, à la coordination de l'appui, à l'harmonisation (par exemple comparaison sans apports ODA), aux revenus Gouvernementaux, et aux effets négatifs possibles de l'ODA.

3. La contribution³⁶⁾ des activités financées par le Danemark au développement du Bénin. Il s'agit des questions concernant la pertinence et l'efficacité de l'appui. L'évaluation documentera les processus et les résultats concrets des efforts danois et elle évaluera les effets à long terme de l'appui danois, y compris les thèmes transversaux.

36) Dans cette partie de l'évaluation, on distingue entre contribution (résultats de l'appui danois accomplis à cause de l'effort combiné de Danida, Gouvernement et/ou autres bailleurs de fonds), et attribution (résultats accomplis principalement comme un résultat direct d'activités financées par le Danemark).

4. *Les modalités de mise en œuvre et le suivi de l'appui danois au développement.* Ces questions comprennent les stratégies de sortie, l'efficacité et la pérennité de l'appui. L'utilisation de systèmes parallèles, l'assistance technique, l'assistance aux ONG, les procédures de comptabilité, l'efficacité des coûts et les systèmes de suivi, c'est à dire les aspects importants d'harmonisation et de coordination contenus dans les déclarations internationales (Rome, Marrakech, Paris) sont ainsi compris.

L'accent – et, en conséquence, la majorité des ressources – sera mis sur les points 3 et 4, à savoir sur *la contribution des activités financées par le Danemark* à l'efficacité des efforts de développement de la coopération au sens large et les modalités de mise en œuvre. Les points 1 et 2 seront également compris dans l'évaluation, mais sur une échelle limitée et ils seront basés presque exclusivement sur des données et des informations existantes et l'évaluation sera menée comme une étude de bureau. En particulier, l'étude de perception des effets, sujets et modalités de l'appui danois fournira un intrant important aux points 3 et 4. L'approche de l'évaluation est présentée dans la Matrice d'Evaluation annexée. Ci-dessous, les questions rassemblées sous les quatre titres sont davantage détaillées.

5.1 Contexte et cadre des conditions : acquis résultant des efforts combinés du Gouvernement et du bailleur de fonds

L'évaluation (principalement basée sur une étude de bureau) donnera au niveau macro un aperçu du développement général du Bénin depuis 1990 du point de vue économique, politique, social et humain ainsi qu'institutionnel dans des termes généraux. La contribution des efforts combinés du Gouvernement et des bailleurs de fond au développement dans ces domaines sera comprise.

5.1.1 Contexte et développement économique et politique général

Questions d'évaluation relatives aux aspects économiques : Quel niveau de développement le Bénin a-t-il atteint ? (Dans des termes absolus et relatifs à d'autres pays comparables)

Afin de comprendre les conditions pour fournir un appui au développement, il est important décrire le développement macro-économique du pays – et comparer celui-ci à d'autres pays similaires qui ont reçu un appui au développement aux mêmes niveaux. Aussi, on peut présumer un lien entre des politiques économiques saines de Gouvernements/bailleurs de fonds et des résultats économiques positifs et *vice versa*. Bien que des efforts combinés de Gouvernement et bailleurs de fonds puissent évidemment être surpassés par des événements internationaux (la marginalisation du continent africain, la crise internationale du pétrole, la crise internationale financière, etc.).

Cette partie devrait se basée sur des indicateurs généraux de développement économique accessible auprès des sources connues (revues DSRP, Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement, PNUD, INSAE, Université d'Abomey Calavi). Si possible, les chiffres peuvent être comparés avec 2-3 pays d'Afrique et d'Asie similaires. Les informations comprennent entre autres :

- Revenues du Gouvernement
- PIB, PIN, etc.
- Effets Multiplicateurs, et donc effet prévu d'investissement en développement
- Climat d'Investissement, Participation à la « globalisation », FDI

- Commerce - import/export
- Dette et ratios de dette dans la période
- Classification en terme de Crédit de IBRD, IMF et des institutions internationales de crédit
- Quotas de Commerce sous les conventions Cotonou et Lomé
- Niveau d'appui global comparé aux dépenses du Gouvernement et per capita.

Questions d'évaluation relatives aux aspects politiques : Comment la condition de politique étrangère du pays affecte-t-elle les choix faits et le climat de développement en général ? Quelle politique économique a été menée par le Gouvernement béninois dans la période 1990-2006 ? Et quelles réformes/politiques importantes générales ont été mises en œuvre ? Comment le dialogue avec les bailleurs de fonds a évolué au cours de la période, et est-ce que le dialogue a influencé les choix politiques généraux faits ?

La coopération avec le Bénin a été renforcée depuis le démarrage du processus de démocratisation suite à la Conférence des Forces Vives de la Nation tenue en février 1990. Après plus d'une dizaine d'années du processus démocratique, le constat révèle cependant un déséquilibre entre les institutions de la République, lié en grande partie à la faiblesse des capacités de certaines institutions de contre-pouvoir. Ainsi, l'Assemblée Nationale est loin de remplir une des prérogatives que lui confère la Constitution à savoir l'initiative des lois parallèlement au Gouvernement. La persistance de problèmes de gouvernance montre que l'agenda des réformes est loin d'être épuisé et que la consolidation des acquis démocratiques ainsi que la réduction de la pauvreté dépendront notamment de la poursuite des efforts de réforme.

Il est important d'utiliser une approche historique rappelant les risques et les chances tels qu'ils apparaissent à l'époque. L'évaluation doit :

- Considérer le dialogue politique Gouvernement/bailleurs de fonds et les efforts relatifs au renforcement de l'état, y compris les stratégies pour la réduction de la pauvreté, la réforme du secteur public, le niveau de service rendu aux citoyens, etc. ;
- Considérer le processus de démocratisation, le système multipartis, le rôle du Parlement. Etc. ;
- Considérer le progrès et les résultats de la réforme de décentralisation ;
- Considérer le progrès relatif à la sécurité civile et les droits démocratiques ;
- Considérer le niveau de corruption.

L'économie politique du Bénin joue un rôle important pour les potentiels de développement. L'évaluation doit décrire les politiques nationales suivies – et considérer le dialogue politique Gouvernement/bailleurs de fonds relatif à ces politiques. Des comparaisons doivent être faites, si possible, avec 2-3 pays d'Afrique et d'Asie similaires. L'évaluation doit considérer entre autres :

- les politiques pour l'établissement/la réduction de barrières au commerce ;
- les politiques pour l'établissement/la réduction de barrières à des investissements ;
- les politiques nommées politique de « open-or-closed economy » ;
- les politiques et des pratiques de privatisation ;
- La Politique d'investissement et des affaires « libérale » ou contrôlée par l'état ;
- Les Progrès dans la réforme agraire et l'accès à d'autres moyens de production ;
- Les Politiques de taxation, en particulier dans une perspective d'égalité.

5.1.2 Développement et contexte global humain et social

Question d'évaluation : La réduction de la pauvreté actuelle, le développement humain et social en termes absolus et relatifs, reflètent-ils le développement économique global ?

Le développement humain et social – la réduction de la pauvreté- est le but final des efforts du Gouvernement et de l'appui international au développement. De nombreux pays montrent des taux de croissance impressionnants, une augmentation des investissements et une plus grande participation dans la globalisation sans aucun effet sur la majorité de la population. Ceci est souvent le cas pour les pays de moyenne revenue et n'est forcément pas le cas pour le Bénin ce qui est à vérifier.

L'évaluation doit donner des réponses relatives au développement général à travers des indicateurs clé béninois tels que :

- Indice de Développement Humain ;
- Réduction de la pauvreté ;
- Indicateurs relatifs à la santé, statut social, éducation ;
- Egalité de revenu, propriété et accès à la terre et au capital ;
- Profils régionaux de pauvreté (s'ils existent) ;
- Thèmes transversaux, y compris Genre et environnement ;
- VIH/SIDA.

5.1.3 Contexte de la capacité organisationnelle globale et le développement

Question d'évaluation : Comment s'est développée la capacité des organisations et des autorités dans la période d'étude ? Comment s'est développée la fourniture de services et le contexte institutionnel facilite-t-il en général le développement ?

Le contexte de la capacité organisationnelle au Bénin (comme tout autre pays en voie de développement) constitue un cadre important pour la fourniture de l'appui international au développement. En conséquence, il est important de décrire le contexte – et évaluer le développement organisationnel dans la période étudiée, y compris les organisations publiques (autorités nationales et locales) et privés. Changements dans les extrants des organisations, à savoir fourniture de services et de produits seraient des indicateurs du développement de la capacité des organisations.

Les sources spécifiques de données relatives à cet aspect seraient études sur la fourniture de services, rapports de Gouvernements locaux, revues d'organisations et d'institutions individuelles, enquêtes sur des clients, etc.

Des études du développement des conditions d'emploi et des salaires des employés publics et privés doivent être incluses si possible.

5.2 Contribution des efforts combinés des bailleurs de fond

Question d'évaluation : La communauté internationale de bailleurs de fond dans sa totalité a contribué au développement du Bénin dans quelles manières, dans quel degré l'appui était coordonné avec les stratégies nationales et fourni en partenariat avec le Gouvernement ou autres partenaires, dans quel degré les bailleurs de fonds ont harmonisé leur appui, et comment décrit-on le dialogue entre la communauté internationale et le Gouvernement ?

L'évaluation évaluera sur un niveau général de quelle manière les efforts combinés des bailleurs de fonds ont contribué au développement du Bénin depuis 1990 concernant les aspects de développement économique, politique, social et humain ainsi qu'organisationnel. Pour ces quatre aspects, les efforts combinés des bailleurs de fonds seront décrits. A ce niveau, par exemple, l'évaluation décrira la part des bailleurs de fond du développement combiné et les budgets périodiques pour les secteurs. A ce niveau, l'évaluation doit également prendre en compte :

- La capacité d'absorption de l'appui au budget
- La coopération avec des institutions de crédit et l'utilisation de prêts, crédits « mixed », etc.³⁷⁾

L'évaluation doit considérer le dialogue politique Gouvernement – bailleur de fonds, et les options stratégiques des bailleurs de fond dans leur choix de secteurs d'appui, ainsi que la manière retenue pour appuyer le développement des capacités organisationnelles d'organisations spécifiques. Des sujets clé tels que le système juridique, la réforme agraire, la décentralisation, le Parlement, des ministères spécifiques et des ONG pourront être évalués à titre d'exemple à ce niveau. Dans la description des ces types d'appui, la part d'appui externe comparé aux budgets globaux, leur quantité et leur qualité constitueront le cadre pour la comparaison avec l'appui danois.

5.3 Les Résultats concrets de l'appui financé par le Danemark³⁸⁾

Les activités financées par le Danemark ont été mises en œuvre dans le cadre d'un contexte et des conditions générales. Les activités financées par le Danemark ont aussi constitué des parts plus ou moins importants de la totalité des activités financées par le Gouvernement et les bailleurs de fonds dans les domaines et les secteurs spécifiques. Les résultats d'activités financées par le Danemark ne peuvent pas être évalués sans prendre en compte les efforts globaux faits et les résultats globaux accomplis. La question clé est : quelle valeur a été ajoutée au développement du Bénin par l'appui danois ?³⁹⁾

Comme partie de l'évaluation, l'étude de perception sera menée permettant aux partenaires (béninois et autres bailleurs de fonds) de prendre la parole. Suite à l'identification d'un nombre de sujets importants dans la mise en œuvre de l'appui danois des partenaires clé dans des postes politiques et administratives seront inclus ainsi que des représentants de la société civile, le monde académique, autres bailleurs de fonds et représentants pertinents du public seront interviewés sur leur perception (laquelle est par sa nature subjective mais tout de même importante) de la pertinence, les modalités et la performance de l'appui financé par le Danemark.

37) A noter que Danida a uniquement fourni des dons et des appuis non-liés.

38) Observer la distinction entre contribution et attribution mentionnée en note 5.

39) Concernant l'évaluation de l'impact celle-ci sera normalement limitée au premier niveau, et dans un degré moins important au second niveau. Analyse de résultats contra-factuels (non-voulus or non-planifiés, négatifs ou positifs) devrait, si possible, être plus pertinent au niveau trois, la contribution du bailleur de fonds individuel.

5.3.1 Contribution des activités financées par le Danemark aux prestations macro-économiques et politiques globales

Questions d'évaluation relatives aux aspects économiques : Dans quelle mesure l'appui danois a-t-il contribué au développement global macro-économique du Bénin 1990-2006 ? Quel était le contenu du dialogue politique sur la politique économique – et quel était l'impact, le cas échéant, de ce dialogue sur les politiques adoptées par le Gouvernement béninois ?

L'évaluation cherchera des informations sur les indicateurs suivants :

- La quote-part danoise de l'ODA total ;
- L'appui financé par le Danemark comparé aux budgets nationaux et aux autres bailleurs de fonds ;
- Implication dans les secteurs productifs (industrie, agriculture, recherche et développement, transfert de savoir-faire) ;
- Exportation/importation entre le Danemark et le Bénin
- FDI de Danemark ;
- Coopération dans le Secteur Privé en général, etc. ;
- Contenu du dialogue politique sur la politique économique comparé avec par exemple IBRD, IMF et les bailleurs de fonds bilatéraux majeurs
- Prendre en compte la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité ;

Questions d'évaluation relatives aux aspects politiques : Dans quelle mesure l'appui danois et le dialogue politique avec les autorités béninoises ont-ils contribué au développement politique du pays ?

L'évaluation doit :

- Prendre en compte les prestations sur la base des indicateurs spécifiques des deux stratégies de pays ;
- Prendre en compte la contribution processus DSRP ;
- Prendre en compte le rôle de la sécurité et les droits démocratiques des citoyens ;
- Prendre en compte le rôle du pays dans son contexte régional ;
- Prendre en compte le dialogue politique Gouvernement/Danemark concernant la démocratisation, la décentralisation, les droits de la personne, le trafic des enfants ;
- Prendre en compte la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité ;

5.3.2 Contribution des activités financées par le Danemark aux prestations dans les domaines humain et social

Questions d'évaluation : L'appui danois a-t-il eu un impact sur les indicateurs clé de développement social et humain ? L'appui danois a-t-il suffisamment pris en compte les thèmes transversaux ? De quelle manière l'appui danois se distingue-t-il d'autres bailleurs de fonds en termes d'orientation sur la pauvreté ? De quelle manière le dialogue politique danois a-t-il pu influencer les politiques du Gouvernement dans le domaine de développement social et orientation de la pauvreté ?

La contribution spécifique danoise au développement global dans les indicateurs clé humain, social, et de pauvreté doit être évaluée. En conséquence, l'engagement danois doit être décrit et évalué, son importance (en terme d'envergure, de localisation –répartition régional- de qualité) comparé aux autres bailleurs de fonds doit être évalué et le dialogue politique avec le Gouvernement doit être décrit :

- Prendre en compte les prestations sur la base des indicateurs spécifiques des deux stratégies de pays ;
- Réduction de la pauvreté et Genre ;
- Les indicateurs généraux : état de la santé, position sociale, état de l'éducation ;
- Les thèmes transversaux (Genre, environnement, droits de la personne, la Bonne Gouvernance et participation populaire) et les sujets (enfants et VIH/SIDA, etc.) ;
- Performance telle qu'évaluée dans le Rapport Annuel Danida sur la Performance ;
- La pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des priorités et des activités danoises ;

5.3.3 Contribution des activités financées par le Danemark aux acquis dans le domaine de capacité organisationnelle

Question d'évaluation : Dans quelle mesure l'appui danois a-t-il contribué au développement organisationnel et institutionnel du Bénin ? Et comment le dialogue politique entre les autorités danoises et béninoises a-t-il influé les priorités et les politiques du Gouvernement ? Quelles sont les principales similitude/différences entre l'appui danois et l'appui international en général ?

Fourniture d'appui au développement des capacités organisationnelles et institutionnelles est souvent plus difficile que l'appui palpable. La construction de routes peut avoir un impact significatif aux potentiels de développement et peut être assez facile comparé à un appui à la Bonne Gouvernance. Tout de même, un appui à la Bonne Gouvernance peut s'avérer – bien que souvent très difficile et comportant des résultats qui ne se montrent qu'à long terme – être une manière très efficace pour appuyer le développement global d'un pays. Les indicateurs clés seront le progrès dans les extrants des organisations (fourniture de services, politiques et plans, production, etc.)

- Evaluer les prestations sur la base des indicateurs spécifiques des deux stratégies de pays ;
- Evaluer le dialogue politique Gouvernement – Danemark et les choix stratégiques de Danida dans l'appui aux organisations clé (organisations ayant un impact clé sur la Bonne Gouvernance et les droits de la personne, réforme agraire, décentralisation, Parlement, etc.) ;
- Evaluer les changements dans les extrants des organisations retenues pour un appui danois, au niveau Gouvernemental central et local et dans 2-3 secteurs ;
- Evaluer la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité ;

5.4 Modalités de Mise en Œuvre

Question d'évaluation : Quelles sont les modalités spécifiques caractérisant l'appui danois et ayant influencé le développement économique, politique, social/humain et institutionnel ? Quels effets peuvent être observés des différentes modalités en terme de développement de capacité organisationnelle et la pérennité de ce développement ? Quelle perception des modalités de mise en œuvre est la plus dominante auprès des représentants du Gouvernement du Bénin, la société civile et les partenaires au développement ?

- Evaluer à quel degré les stratégies et les politiques de l'appui danois et les différentes stratégies du Gouvernement du Bénin ont été coordonnées ;
- Evaluer le dialogue politique sur les modalités d'appui ;
- Evaluer à quel degré l'appui danois est harmonisé avec l'appui fourni par d'autres partenaires au développement ;

- Evaluer les choix entre appui général au budget, appui aux programmes sectoriels (Gouvernement central), appui au niveau du Gouvernement local et appui à la société civile/ONG ;
- Evaluer les choix de modalités : appui bilatéral, multilatéral, UE et aux ONG ;
- Evaluer si des stratégies de sortie ont été formulées, comment elles ont été mises en œuvre, et ayant eu quels effets pérennes ? ;
- Evaluer si l'Assistance Technique a été mise en œuvre en accord avec les exigences actuelles du Danemark et du Bénin.

L'étude de perception constituera une source importante de données pour l'évaluation des modalités de mise en œuvre de l'appui danois. Avant la sortie sur le terrain de l'équipe d'évaluation, une pré-étude sera menée sur les archives des projets et programmes financés par le Danemark. Cet étude apportera des données et de la documentation sur la préparation, la mise en œuvre, les revues et les évaluations de projets et programmes d'appui terminés (et en cours) ainsi que le personnel administratif impliqués, les conseillers techniques et les homologues. Des calendriers des événements et des décisions majeures (par bureaux danois ou béninois) seront établis, des documents clés tels que les allocations de finances, les procès-verbaux des consultations annuelles, les documents de programme, les rapports d'appréciation, de revue et d'évaluation seront disponible comme fichiers électroniques. Se basant sur la proposition de sujets clés fait par la pré-étude, l'étude de perception évaluera comment l'appui danois a été perçu par les partenaires au développement, béninois et d'autres.

Comme l'appui danois a eu une attention particulière sur le secteur d'eau, le secteur route et transport, la décentralisation et le développement de capacités, y compris le renforcement des capacités organisationnelles des Gouvernements locaux, ces domaines sont particulièrement intéressants. Cependant, le développement des capacités dans d'autres domaines clés qui ne reçoivent pas un appui danois important peuvent être inclus à titre de comparaison.

(Le texte intégrale est présenté sur le CD-ROM ci-joint)

Carte du Bénin



Ministère des Affaires Etrangères du Danemark
Danida

2 Asiatisk Plads
DK-1448 Copenhague K
Danemark

Tél +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
um@um.dk
www.um.dk

EVALUATION CONJOINTE DU PROGRAMME DANOIS DE PAYS DU BÉNIN 1990-2006

Cette évaluation met le focus sur la coopération entre le Bénin et le Danemark au cours de la période entre 1990 et 2006. L'évaluation a été effectuée par le Département de l'Évaluation au Ministère des Affaires Étrangères du Danemark en collaboration avec le l'Observatoire du Changement Social du Danemark.

L'objectif principal de l'évaluation est d'apprécier les résultats des efforts combinés et de capitaliser les expériences en vue d'une coopération future. Le rapport est basé sur l'utilisation des données documentaires existantes et également sur des enquêtes et des échanges avec les partenaires et les personnes clés au Bénin et au Danemark.

Danida



ISBN : 978-87-7087-014-6
e-ISBN : 978-87-7087-015-3
ISSN : 1399-4972