



Note d'analyse du portefeuille pays

BENIN

Janvier-Décembre 2019

BEN19P001

Table des matières

Acronymes	3
Fiche signalétique du portefeuille	4
Préambule.....	6
1. Implication des leçons apprises et recommandations.....	7
1.1 Leçons apprises d'ordre institutionnelles, stratégiques, organisationnels	7
1.2 Recommandations pour l'apprentissage organisationnel de Enabel	8
1.3 Recommandations pour la coopération belge	9
2. Propositions et justification des modifications du portefeuille ou stratégie pays	9
2.1 Changements qui nécessitent une concertation avec le chef de poste et l'accord du Conseil d'Administration d'Enabel	9
2.2 Changements qui nécessitent l'accord du Ministre	10
2.3 Changements qui nécessitent la modification de la stratégie pays	10
3. Recommandations pour le programme de coopération futur	12
Annexe 1. Synthèse des recommandations	13

Acronymes

ACC :	Accord-Cadre de Coopération
ASC :	Accord Spécifique de Coopération
CA :	Conseil d'Administration
CoPil :	Comité de Pilotage
CPM :	Country Portfolio Manager
CTech :	Comité Technique
DSSR :	Droits à la Santé Sexuelle et Reproductive
ECA :	Expert en Contractualisation
IFAW :	International Fund for Animal Welfare
IM :	Intervention Manager
INE :	Institut National de l'Eau
MAEP :	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
MCVDD :	Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable
MISP :	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Public
MIT :	Ministère des Infrastructures et des Transports
MNT :	Maladies Non Transmissibles
MPD :	Ministère du Plan et du Développement
MS :	Ministère de la Santé
OPS ADV :	Conseiller Opération
PASPort :	Projet d'Appui au Secteur Potuaire
PIC :	Programme Indicatif de Coopération
RAFI :	Responsable Administratif et Financier International
RR :	Représentant Résident

Fiche signalétique du portefeuille

Pays	BENIN
Code de portefeuille	BEN19P001
Institution partenaire	<p><i>Pour le Pilotage :</i> Ministère du Plan et du Développement (MPD)</p> <p><i>Pour la mise en œuvre :</i> Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Agence Territoriale de Développement Agricole, Pôle 7 Ministère des Infrastructures et des Transports Port Autonome de Cotonou Ministère de la Santé Direction Générale de la Police Républicaine (Ministère de l'Intérieur)</p>
Budget total	60.000.000€
Durée du portefeuille	60 mois
Date de début de la Convention spécifique	29/11/2018
Date de démarrage du portefeuille pays	02/01/2019
Date de fin de la Convention spécifique	28/11/2023
Impact¹	<p>OG 1 : Contribuer à la création d'emplois décents et durables, à l'augmentation des revenus des acteurs économiques et des ménages, et à l'amélioration des équilibres macroéconomiques du Bénin</p> <p>OG 2 : Contribuer à la bonne gestion du dividende démographique, à la réduction de la mortalité maternelle et infantile et améliorer la productivité du capital humain</p>
Outcomes	<p>OS 1 : Renforcer de manière inclusive et durable les CVA ciblées et leur positionnement sur le marché, en œuvrant à répondre aux goulots d'étranglement clés de celle-ci et à la professionnalisation des agri-entrepreneurs y impliqués</p> <p>OS 2 : Création d'un environnement favorable au développement des CVA ciblées et à l'innovation</p> <p>OS 3 : Améliorer la compétitivité du Port à travers l'amélioration du climat des affaires et le renforcement de la performance des acteurs para(portuaires)</p> <p>OS 4 : Renforcer les droits et l'accès aux services de santé sexuelle et reproductive de qualité</p> <p>OS 5 : Renforcer la redevabilité sociale, la prise de décision informée et le pilotage stratégique sur base d'un système</p>

¹ L'impact se réfère à l'objectif général ; l'outcome se réfère à l'objectif spécifique ; l'output se réfère au résultat escompté

	<p>digitalisé de données intégrées, accessibles et de qualité.</p> <p>OS 6 : Appuyer l'opérationnalisation de la Police Républicaine</p>
Groupes cibles	<p>Les opérateurs des CVA appuyées et les entreprises délivrant des services à ces opérateurs</p> <p>Le Port Autonome de Cotonou et les autres acteurs publics et privés intervenant dans le secteur (para)portuaire</p> <p>Les services centraux et déconcentrés du MS et les prestataires de soins des formations sanitaires de l'Atlantique et du Couffo</p> <p>Les populations urbaines et rurales à même de profiter des opportunités d'emplois créées et de la croissance économiques induite</p> <p>Les populations bénéficiaires des soins (notamment les femmes en âge de procréer, les nouveau-nés, les enfants, et les jeunes tant dans les zones rurales qu'urbaines, etc.)</p>
Liste des interventions du portefeuille	<p><i>Pilier 1 : Appui au développement des CVA porteuses et à l'entreprenariat dans le domaine de l'agri-business (DEFIA)</i></p> <p>BEN19004 : Renforcement de manière inclusive et durable des CVA ciblées et leur positionnement sur le marché, en œuvrant à répondre aux goulots d'étranglement clés de celles-ci et à la professionnalisation des agri-entrepreneurs y impliqués (CCVA)</p> <p>BEN19005 : Création d'un environnement favorable au développement des CVA ciblées et à l'innovation (CVA)</p> <p><i>Pilier 2 : Appui au Développement du secteur (para)portuaire (PASPort)</i></p> <p>BEN1803811 : Appui au Développement du secteur para(portuaire) - PASPort</p> <p><i>Pilier 3 : Promotion des droits et de l'accès à la Santé sexuelle et reproductive/Digitalisation et utilisation des données (P@SRIS)</i></p> <p>BEN19007 : Promotion des droits et l'accès à la Santé Sexuelle et Reproductive (DSSR)</p> <p>Ben19008 : Digitalisation et utilisation des données (Health Data)</p> <p><i>Pilier 4 : Appui à l'Opérationnalisation de la Police Républicaine</i></p> <p>BEN19011 : Projet d'Appui à l'Opérationnalisation de la Police Républicaine (PAOP)</p>
Période couverte par le rapport	Janvier-Décembre 2019

Préambule

Au moment où cette note d'analyse a été rédigée, l'épidémie de COVID-19 était encore à un stade balbutiant. A l'issue du processus de validation, l'épidémie a fortement progressé et a conduit les gouvernements africains en général et le Bénin en particulier à prendre des mesures de restrictions sans précédents qui pourraient remettre en cause le contenu de cette note en fonction de l'impact de l'épidémie.

1. Implication des leçons apprises et recommandations

1.1 Leçons apprises d'ordre institutionnelles, stratégiques, organisationnels

Les leçons tirées de cette phase de démarrage pourront servir non seulement à améliorer les conditions d'exécution du présent portefeuille, mais également au démarrage des portefeuilles à venir dans d'autres pays de concentration.

En premier lieu, il convient de souligner que **les plannings de démarrage ont été beaucoup trop ambitieux au regard des ressources disponibles et du nombre d'interventions en démarrage au même moment**. D'autant plus qu'au Bénin ce démarrage s'est fait de façon concomitante à la clôture du PIC 2013-2017. Réaliser dans un délai de 6 mois un processus de démarrage comprenant 14 étapes – y compris la préparation des premiers dossiers d'acquisition – sur trois piliers différents, alors que les équipes sont en recrutement ou occupées sur la clôture d'autres opérations est impossible sans un renfort de ressources.

En second lieu, il convient également de souligner que **les modifications de méthodologies de travail entre l'ancien PIC et le nouveau portefeuille n'ont pas été suffisamment discutées avec le partenaire pendant les négociations du nouveau portefeuille pour être bien comprises et acceptées**. En effet, l'abandon de la co-gestion a suscité la méfiance du partenaire béninois et compliqué des relations avant cela excellentes. Cette méfiance a retardé la validation des nouveaux plans de travail, d'autant plus que les nouveaux mécanismes de partenariat censés se substituer à la co-gestion ont tardé à être mis en place officiellement, là aussi en raison d'une incompréhension. La réorientation de l'appui de la Belgique dans le secteur santé vers le sous-secteur des DSSR s'est également fait sans véritablement convaincre le Ministère de la Santé du bienfondé et cela pèse énormément dans les relations avec ce partenaire, qui ne manque pas une occasion de rappeler qu'il aurait souhaité que la Belgique reste sur la thématique des maladies non transmissibles (MNT).

En troisième lieu, on notera que **les accords-cadres public-public peuvent constituer un moyen très efficace pour la réalisation des activités de renforcement de capacités, sous réserve de quelques conditions préalables nécessaires**. Parmi ces conditions, on citera notamment la préexistence d'un accord-cadre de coopération (ACC) pouvant être rapidement décliné en accord spécifique de coopération (ASC) pour le pays ou encore la disponibilité suffisante de ressources au sein de l'acteur public avec qui l'ACC est signé ou enfin, lorsque c'est possible l'existence de plusieurs alternatives identifiées dans un même domaine. Or, la disponibilité des ressources a souvent posé problème en 2019, et continuera de le faire en 2020, réduisant ainsi de beaucoup l'efficacité de cet instrument.

En quatrième lieu, on constatera qu'une grande partie des retards dans la mise en œuvre de cette phase de démarrage est liée à **la mise à disposition tardive d'une partie des ressources humaines ou à leur indisponibilité dans le cours de l'exécution** (congé de longue durée). Il est donc nécessaire de pouvoir anticiper les procédures de recrutement et de mieux appuyer leur déroulement au niveau national. Il faut préciser ici que l'option du recours à un cabinet de recrutement a été écartée en raison des expériences passées peu convaincantes.

Finalement, même si le nombre de PTF actifs au Bénin n'est pas énorme, la coordination entre eux et avec le Gouvernement du Bénin fonctionne parfois de façon plutôt difficile. Le travail au niveau des groupes sectoriels/techniques est de qualité variable, mais il existe aussi le risque de cloisonnement à chaque niveau, qui rend difficile la remontée des recommandations du niveau opérationnel au niveau stratégique et politique.

Au titre des leçons positives apprises, on pourra souligner que **la fidélisation d'une grande partie des équipes des interventions clôturées est un point fort de cette première année de mise en œuvre**, même si cela a entraîné quelques retards. En effet, cela permet d'une part de mieux positionner Enabel en tant qu'employeur sur le marché de l'emploi local, dans un meilleur respect des principes de travail non précaire et d'autre part, de disposer d'équipes déjà formées, au moins partiellement, aux procédures Enabel.

On notera également **le caractère constructif et rapproché du dialogue avec l'Ambassade de Belgique au Bénin**, qui participe à une vision commune des enjeux et des défis. Il existe également entre Ambabel et Enabel une répartition efficace du travail qui permet à la Belgique d'être représentée au niveau le plus adéquat dans les différents groupes de coordination sectoriels pertinents au regard du focus de la Coopération belge, ces groupes étant particulièrement nombreux au Bénin.

Enfin, l'expérience de cette première année a montré que **l'évolution et les exigences par rapport aux outils utilisés par Enabel ne sont pas encore totalement maîtrisés** par ses équipes et nécessitent encore un temps d'apprentissage. Que ce soit les nouvelles procédures, telles que les subsides, ou les nouveaux outils connectés, la marge d'amélioration reste confortable. A noter également que la faible qualité de la connexion internet et sa variabilité ne favorisent pas non plus cet apprentissage. Il conviendrait donc à l'avenir de fixer des objectifs et des ambitions qui prennent davantage compte des contraintes techniques présentes en matière de digitalisation.

1.2 Recommandations pour l'apprentissage organisationnel de Enabel

En matière d'apprentissage organisationnel, il est recommandé à Enabel de :

- Accélérer la signature des Lettres d'Entente des piliers de façon à instaurer officiellement les comités techniques (CTech) et éviter de questionner systématiquement en comité de pilotage (CoPil) la nature participative de l'élaboration des documents présentés et à alléger les Copil des discussions techniques censées se tenir dans ces CTech ;
- Renforcer la maîtrise du cadre réglementaire et opérationnel des équipes des interventions afin de s'orienter plus efficacement vers une exécution par délégation, quelle qu'en soit la modalité ;
- Améliorer la planification des appuis nécessaires et développer le recours aux solutions externes en fonction des besoins ;
- Améliorer la qualité du rapportage, via une meilleure maîtrise des nouveaux outils et une mise à jour plus régulière des informations ;
- Exercer un suivi de l'exécution financière plus rapproché ;
- Mettre un focus particulier sur les outils de financement du secteur privé, en particulier les fonds de garanties ;
- Poursuivre le renforcement de la cohérence et la coordination du portefeuille : identification de synergies, concertation au sein du portefeuille et avec les programmes pour tiers ;

- Anticiper les processus de recrutement (nationaux et internationaux) et assurer le coaching continu des collaborateurs afin de disposer d'équipes motivées et formées ;
- Mieux appuyer les interventions dans l'élaboration des ASC nécessaires et accélérer les négociations des ACC en cours.

1.3 Recommandations pour la coopération belge

- Pour les prochains portefeuilles, garantir l'implication effective et formelle des partenaires dès la phase de préparation des portefeuilles afin de faciliter les partenariats et la mise en place des dispositifs de gouvernance du portefeuille (lettres d'entente...) ;
- Poursuivre le dialogue constructif et rapproché entre l'Ambassade de Belgique au Bénin et Enabel, pour une vision commune des enjeux et des défis ;
- Renforcer le rôle de Enabel dans la coordination technique/sectorielle avec les autres PTF, puis avec l'Ambassade pour faire monter les messages au niveau politique et ainsi assurer le lien entre opérationnel-stratégique-politique ;
- Renforcer les relations entre Enabel et les ANCG belges opérant au Bénin ;
- Fixer des objectifs et des ambitions qui prennent davantage en compte les contraintes techniques présentes en matière de digitalisation.

2. Propositions et justification des modifications du portefeuille ou stratégie pays

2.1 Changements qui nécessitent une concertation avec le chef de poste et l'accord du Conseil d'Administration d'Enabel

Une étude approfondie du secteur (para)portuaire par l'équipe de l'intervention au cours de cette première année de mise en œuvre a conduit à l'identification de bénéficiaires potentiels d'un subside supérieur à 200.000 EUR pour le PASPort qui n'avaient pas été identifiés lors de la formulation du portefeuille. Il s'agit notamment de l'Institut National de l'Eau (INE), pour toutes les questions relatives à la dépollution des eaux, et de l'International Fund for Animal Welfare (IFAW), pour les questions relatives à la mission sécuritaire de la Brigade Canine de Cotonou dans la lutte contre la criminalité en matière d'espèces sauvage menacées. Des demandes d'approbation de l'opportunité sont en cours d'élaboration et seront transmises au Chef de Poste pour concertation dans les meilleurs délais, avant d'être transmise pour validation au Comité budgétaire et au Conseil d'Administration (CA) d'Enabel.

En 2020, il sera également très probablement procédé à une modification budgétaire du pilier 1. Dans la mesure où il y a déjà eu une modification budgétaire sur le Pilier 2 en 2019, il se pourrait que le seuil des 15% soit franchi. Dans ce cas, la modification budgétaire serait préalablement transmise au Chef de Poste pour concertation, avant d'être transmise pour validation au Comité budgétaire et au CA d'Enabel.

N°	Proposition de changement	Justification
1	Demande de validation de l'opportunité d'un nouvel octroi direct d'un subside à l'INE (> 200 KEUR)	L'INE est un institut public béninois relevant de l'université d'Abomey-Calavi. Il a été désigné comme l'un des centres d'excellence pour l'eau en Afrique dans le cadre d'un programme financé par la Banque Mondiale et un partenariat avec le PASPort serait très pertinent dans le cadre des activités de dépollution de l'environnement portuaire, d'autant que l'INE a déjà une convention avec GREEN KEEPER (société privée dont le produit phare est la fibre absorbante issue des jacinthes d'eau qui a un pouvoir absorbant très important et permet de freiner la contamination environnementale).
2	Demande de validation de l'opportunité d'un nouvel octroi direct d'un subside à l'IFAW-France (> 200 KEUR)	IFAW France a signé en juillet 2018 un partenariat commun avec deux Ministères béninois, le Ministère de l'intérieur et de la sécurité Publique (MISP) et le Ministère du cadre de vie et du développement durable (MCVDD) pour procéder à l'élargissement de la mission sécuritaire de la Brigade Canine de Cotonou à la lutte contre la criminalité en matière d'espèces sauvage menacées. Il s'agira notamment de renforcer la lutte contre le trafic d'Ivoire et d'essence de bois menacés ou encore d'animaux protégés. Ce qui contribuera à améliorer le contexte sécuritaire du Port autonome de Cotonou.
3	Modification budgétaire du Pilier 1 si le seuil des 15% est atteint	A développer en temps utiles

2.2 Changements qui nécessitent l'accord du Ministre

Pour l'instant, aucune modification du portefeuille nécessitant l'accord du Ministre n'est identifiée pour le portefeuille Bénin.

Toutefois, en fonction de l'évolution de la situation sanitaire liée à l'épidémie mondiale de COVID19 cela pourrait évoluer.

2.3 Changements qui nécessitent la modification de la stratégie pays

Pour l'instant, aucune modification du portefeuille nécessitant la modification de la stratégie pays n'est identifiée pour le portefeuille Bénin.

3. Recommandations pour le programme de coopération futur

Sans objet pour l'année en cours.

Annexe 1. Synthèse des recommandations

Recommandations	Acteur	Date limite
Accélérer la signature des Lettres d'Entente des piliers de façon à instaurer officiellement les CTech et éviter de questionner systématiquement en CoPil la nature participative de l'élaboration des documents présentés et à alléger les Copil des discussions techniques censées se tenir dans ces CTech	RR/CPM	Q2-2020
Renforcer la maîtrise du cadre réglementaire et opérationnel des équipes des interventions afin de s'orienter plus efficacement vers une exécution par délégation, quelle qu'en soit la modalité	CPM/ECA	Continu
Améliorer la planification des appuis nécessaires et développer le recours aux solutions externes en fonction des besoins	CPM/IM	Q1-2020
Améliorer la qualité du rapportage, via une meilleure maîtrise des nouveaux outils et une mise à jour plus régulière des informations	CPM/IM	Continu
Exercer un suivi de l'exécution financière plus rapproché	CPM/RAFI	Continu
Mettre un focus particulier sur les outils de financement du secteur privé, en particulier les fonds de garanties	IM Pilier 1/CPM	Q1-Q2 2020
Poursuivre le renforcement de la cohérence et la coordination du portefeuille : identification de synergies, concertation au sein du portefeuille et avec les programmes pour tiers	RR/CPM	Continu
Anticiper les processus de recrutement (nationaux et internationaux) et assurer le coaching continu des collaborateurs afin de disposer d'équipes motivées et formées	RH (siège)/RHO	Continu
Mieux appuyer les interventions dans l'élaboration des ASC nécessaires et accélérer les négociations des ACC en cours	CPM/OPS ADV	Continu
Pour les prochains portefeuilles, garantir l'implication effective et formelle des partenaires dès la phase de préparation des portefeuilles afin de faciliter l'élaboration et la signature des lettres d'entente		
Poursuivre le dialogue constructif et rapproché avec l'Ambassade de Belgique au Bénin, pour une vision commune des enjeux et des défis	RR / CPM	Continue
Renforcer le rôle de Enabel dans la coordination avec les autres PTF	CPM/IM	Continu
Alimenter le dialogue stratégique-politique pour assurer le lien entre opérationnel-stratégique-politique	RR/CPM	Continu
Fixer des objectifs et des ambitions qui prennent davantage en compte les contraintes techniques présentes en matière de digitalisation		