



Rapport annuel sur la mise en œuvre du
portefeuille pays

Bénin

Janvier-Décembre 2019

BEN19P001

Table des matières

Acronymes	4
Fiche signalétique du portefeuille	6
Préambule	9
Résumé exécutif	10
1 Etat des lieux de la mise en œuvre du portefeuille pays	12
1.1 Évolution du contexte.....	12
1.2 Progrès dans la réalisation des résultats de développement	13
1.2.1 Progrès dans la réalisation des résultats de développement - niveau impact	14
1.2.2 Progrès dans la réalisation des résultats de développement - niveau outcome	17
1.2.2.1 OS1 : Renforcer de manière inclusive et durable les CVA ciblées et leur positionnement sur le marché, en œuvrant à répondre au goulot d'étranglement	17
1.2.2.2 OS 2 : Création d'un environnement favorable au développement des CVA ciblées et à l'innovation.....	18
1.2.2.3 OS 3 : Améliorer la compétitivité du Port à travers l'amélioration du climat des affaires	19
1.2.2.4 OS 4 : Renforcer les droits et l'accès aux services de santé sexuelle et reproductive de qualité	20
1.2.2.5 OS 5 : Renforcer la redevabilité sociale, la prise de décision informée et le pilotage stratégique sur base d'un système digitalisé de données intégrées, accessible et de qualité	21
1.2.2.6 OS 6 : Appuyer l'opérationnalisation de la Police Républicaine	21
1.3 Performance du portefeuille.....	22
1.3.1 Performance des interventions.....	22
1.3.2 Analyse de la performance du portefeuille pays	22
1.3.2.1 Pertinence :	23
1.3.2.2 Efficacité :	23
1.3.2.3 Efficience :	24
1.3.2.4 Durabilité :	24
1.3.3 Thèmes prioritaires	25
1.3.3.1 Environnement et changement climatique	25
1.3.3.2 Genre	25
1.3.3.3 Digitalisation	26
1.3.3.4 Emploi décent	26
1.4 Synergies et complémentarités	27
1.4.1 Synergies et cohérence stratégique du portefeuille.....	27
1.4.2 Synergies et complémentarité avec les projets pour tiers	28

1.4.3	Autres synergies et complémentarités	28
1.5	Principaux constats, risques et opportunités	29
1.5.1	Dialogue politique (Policy dialogue)	29
1.5.2	Expertise.....	29
1.5.3	Modalités de partenariat et opérationnelle	30
1.5.3.1	Modalités de contractualisation	30
1.5.3.2	Modalités/cadre de partenariat.....	31
1.6	Gestion des risques	32
2	Modifications apportées au portefeuille pays	33
3	Suivi budgétaire.....	34
4	Leçons apprises	36
4.1	Leçons apprises d'ordre institutionnelles, stratégiques, organisationnels.....	36
4.2	Pilier 1 : DEFIA.....	37
4.3	Pilier 2 : PASPort	37
4.4	Pilier 3 : P@SRIS.....	38
4.5	Intégration des thèmes transversaux	38
5	Réorientations stratégiques et recommandations pour la mise en œuvre du portefeuille.	38
	Annexes 1. Cadre de résultats du portefeuille pays	40
	Annexe 2. Gestion des risques.....	45
	Annexe 3. Tableau financier synthétique	49
	Annexe 4. Synthèse des leçons apprises	50
	Annexe 5. Tableau des recommandations.....	52

Acronymes

ABDH :	Approche Basée sur les Droits Humains
ACC :	Accord-Cadre de Coopération
ADAPAMI :	Appui au développement, à la professionnalisation et à l'assainissement de la microfinance
AIAB :	Association Interprofessionnelle de l'Ananas du Bénin
AMC :	Affaires Mondiales Canada
AP :	Acheteur Public
ASC :	Accord Spécifique de Coopération
ATDA :	Agence Territoriale de Développement Agricole
CMO :	Convention de Mise en Œuvre
CMPC :	Comité Mixte Paritaire de Concertation
CoPil :	Comité de Pilotage
COPSA :	Coopérative de Services Agricoles
CPM :	Country Portfolio Manager
CS :	Convention Spécifique
CTech :	Comité Technique
CVA :	Chaine de Valeur Ajoutée
DDAEP :	Direction Départementale de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
DGPR :	Direction Générale de la Police Républicaine
DID :	Développement International Desjardins
DIP :	Direction de l'Informatique et du Préarchivage
DPP :	Direction de la Programmation et de la Prospective
DSI :	Directions des Systèmes d'Information
DSSR :	Droits à la Santé Sexuelle et Reproductive
DSSR :	Droits à Santé Sexuelle et Reproductive
DUE :	Délégation de l'Union Européenne
ECA :	Expert en Contractualisation
FEC :	Fonds d'Etude et de Consultance
HD :	Health Data
HIMO :	Haute Intensité en Main d'œuvre
IM :	Intervention Manager
IMF :	Institut de Micro-Finance
INSAE :	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
KPI :	Key Performance Indicators
MAEP :	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche

MIT :	Ministère des Infrastructures et des Transports
MNT :	Maladies Non Transmissible
MPD :	Ministère du Plan et du Développement
MS :	Ministère de la Santé
OG :	Objectif Général
OS :	Objectif Spécifique
PAC :	Port Autonome de Cotonou
PAG :	Programme d'Actions du Gouvernement
PAI :	Port of Antwerp International
PAORC :	Projet d'Appui aux Organisations béninoises par le Renforcement des Compétences des ressources humaines
PASS-Sourou :	Programme d'Appui au Secteur Santé
PF :	Planification Familiale
PIC :	Programme Indicatif de Coopération
PNDFA :	Programme National de Développement des Filières Agricoles
PPP :	Partenariats Public-Privé
PROFI :	Programme d'appui au développement des Filières Agricoles
PROFI-VI :	Volet Institutionnel du Programme d'appui au développement des Filières Agricoles
PSDSA :	Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole
PSU :	Project Support Unit
PTF :	Partenaires Techniques et Financiers
RH :	Ressources Humaines
ROI :	Règlement d'ordre Intérieur
RR :	Représentant Résident
SMCL :	Structure Mixte de Concertation Locale
SONU :	Soins Obstétricaux et Néonataux d'Urgence
SSR :	Santé Sexuelle et Reproductive
TIC :	Technologies de l'Information et de la Communication
UE :	Union Européenne
VBG :	Violences Basées sur le Genre

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

Fiche signalétique des autres interventions mises en oeuvre par Enabel

BENIN					
Nom Intervention	Bailleur	Secteur	Budget	Date début	Date fin
Appui au renforcement des institutions dans le secteur agricole au Bénin (ARISA -B)	UE	Agriculture	7M€	26/10/2018	25/10/2022
Ensemble pour une QUalité des soins Inclusive et Transparente, orientée vers l'Egalité genre - 'Bonne santé' (EQUITE-Egbe Ire)	AFD	Santé	11M€	12/11/2019	31/12/2024
Projet d'appui à la compétitivité de l'Afrique de l'Ouest – Volet Bénin : Soutien au secteur du numérique à travers des appuis aux incubateurs et espaces co-working (DigiBoost)	UE	Economie Numérique	2,8M€	13/12/2019	12/12/2022
Projet d'Accompagnement de la Transition Agro-Ecologique par la Recherche Agricole (TAERA)	UE	Agriculture	1,5M€	13/12/2019	12/12/2022
Appui à l'opérationnalisation de la Police républicaine du Bénin – Volet gestion de crise (PAOP CRI) ²	UE	Sécurité	2M€	<i>En formulation</i>	

² Ce volet, financé par l'UE et en cours de formulation, viendra compléter l'intervention PAOP financée sur le portefeuille bilatéral.

Préambule

Au moment où ce rapport annuel 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 ce rapport en fonction de l'impact de l'épidémie.

Résumé exécutif

L'évolution du contexte de mise en œuvre du portefeuille 2019-2023 en 2019 est marquée principalement par d'une part la dégradation de la situation sécuritaire dans le Nord du pays du fait des pressions exercées par les situations sécuritaires du Burkina Faso et du Niger et d'autre part par la fermeture par le Nigéria de ses frontières avec les pays voisins dont le Bénin, qui a un impact économique important sur le pays en général et sur deux des interventions du portefeuille en particulier.

Il est encore trop tôt pour pouvoir parler d'atteinte des premiers résultats, compte tenu du fait que le portefeuille achève à peine sa période de démarrage. Néanmoins, un certain nombre de jalons ont été posés dans chacun des piliers qui devraient permettre à partir de l'année 2020 de pouvoir récolter les premiers fruits. Des marqueurs de progrès ont été identifiés dans chacun des piliers afin de monitorer les avancées vers les objectifs. Le suivi de ces différents marqueurs permettra une certaine agilité dans les décisions stratégiques.

En matière de performance, la pertinence du portefeuille et son alignement sur les priorités nationales ont été confirmés par cette première année de mise en œuvre et l'efficacité de la mise en œuvre jusqu'à présent laisse toujours présager une atteinte dans les délais des objectifs visés. Au niveau de l'efficacité, des améliorations sont possibles, notamment par une accélération du rythme de mise en œuvre. Enfin, des actions ont été prises dès cette première année de mise en œuvre pour favoriser la durabilité des résultats des interventions, notamment via une concertation très rapprochée avec les bénéficiaires.

Outre les synergies déjà identifiées dans le document de portefeuille, notamment entre le pilier 3 (santé) et les deux autres piliers (agriculture et secteur (para)portuaire), **de nouvelles synergies d'actions entre les piliers ont été trouvées et mises en œuvre**. La concentration géographique du portefeuille est en cela un atout. On soulignera également une complémentarité d'actions avec la seule opération pour tiers en cours en 2019 dans le secteur agricole. Enfin, les nouvelles interventions pour tiers signées en 2019 s'insèrent également très bien dans le portefeuille bilatéral, dont elles sont même parfois un prolongement.

En dépit du retard de signature des lettres d'entente entre Enabel et les ministères de tutelles des entités béninoises d'exécution, **la mise en œuvre des interventions a bénéficié d'un bon niveau de concertation avec le partenaire** et les organes de pilotage stratégique des trois piliers ont été mis en place et ont démarré leurs activités de supervision tel que prévu dans la convention spécifique. Les principaux accords de contractualisation prévus dans le cadre du démarrage des activités sont pour la plupart en cours de finalisation en cette fin d'année 2019, accusant en cela un peu de retard.

En matière de gestion des risques, les risques déjà identifiés dans le document de portefeuille annexé à la Convention Spécifique, restent globalement d'actualité. En outre, de nouveaux risques sont apparus en 2019 en lien avec la dégradation de la situation sécuritaire, le positionnement du portefeuille sur des secteurs stratégiques et l'entrée en 2020 dans une période électorale qui pourrait entraîner un ralentissement des activités.

Le portefeuille 2019-2023 a déjà connu dans sa première année d'exécution deux modifications substantielles, puisque d'une part, la réserve a été utilisée pour financer un quatrième pilier en appui à la Police Républicaine, et d'autre part, le budget du

pilier 2 a été modifié, même si cette modification s'explique davantage par une révision de la logique d'intervention qui a entraîné une réorganisation des activités.

Le niveau d'exécution du portefeuille reste faible, autour des 2%, bien que le pilier 2 ait un niveau d'exécution un peu plus élevé que la moyenne. S'il est indéniable que le démarrage du portefeuille accuse un certain retard, notamment en raison d'une planification très ambitieuse, ce faible taux d'exécution, s'explique en grande partie par le fait que 2019 étant une année de démarrage, les activités se sont surtout concentrées sur l'établissement de diagnostics et la préparation des dossiers de contractualisation. A ce stade, le niveau d'exécution n'est donc pas alarmant, mais l'exécution devra néanmoins s'accélérer en 2020 pour prendre son rythme de croisière.

Les leçons apprises au cours de cette première année d'exécution au niveau du portefeuille visent surtout à fluidifier le démarrage des prochains portefeuilles, de façon à pouvoir atteindre plus rapidement un rythme d'exécution soutenu. Cela passe notamment par une meilleure anticipation des recrutements et des besoins en accords-cadres ou en contrats-cadres et des discussions plus approfondies pendant la préparation du portefeuille pour éviter les asymétries d'information sources de confusion. Néanmoins, les planifications de démarrage doivent pouvoir également mieux prendre en compte les contraintes existantes et être plus réalistes.

Au niveau des interventions, elles sont surtout relatives aux défis que rencontrent les interventions que ce soit en matière de disponibilité des entités partenaires, de leur multiplicité ou encore de la difficulté de maintenir une approche participative sans trop ralentir le rythme d'exécution.

Enfin, le présent rapport adresse un certain nombre de recommandations, tant à la partie belge qu'à son partenaire béninois dans le but d'accélérer la mise en œuvre du portefeuille. Parmi ces recommandations, on citera notamment : i) l'accélération de la signature des lettres d'entente ; ii) l'accélération du lancement des marchés publics et autres modes de contractualisation en cours de préparation ; et iii) le renforcement par divers appuis venant d'Enabel-Bruxelles des compétences du terrain.

1 Etat des lieux de la mise en œuvre du portefeuille pays

1.1 Évolution du contexte

Sur le plan sécuritaire, l'année 2019 a été marquée par une crispation de la situation sécuritaire du pays. En effet, le regain de tension dans les pays situés au Nord du Bénin – Niger et Burkina Faso – n'est pas resté sans conséquence sur le pays. L'enlèvement de deux touristes français et l'assassinat de leur guide béninois en mai 2019 dans le parc de la Pendjari ont provoqué une modification de l'évaluation du risque sécuritaire dans la zone frontalière avec le Burkina Faso. Ce rehaussement a eu un impact direct sur l'activité économique d'une zone déjà fragilisée et compliqué les conditions d'intervention des projets de développement. Si cela n'a pas d'impact direct sur la mise en œuvre du portefeuille bilatéral, celui-ci étant situé dans la zone sud du pays, en revanche cela vient questionner le choix de la réorientation géographique des interventions de la Coopération belge, traditionnellement installée dans les départements de l'Atacora et de la Donga, qui n'a pas toujours été bien comprise et acceptée par le partenaire béninois. Par ailleurs, quelques actes de piraterie dans les eaux territoriales béninoises sont également à déplorer, avec notamment l'enlèvement de 9 membres d'équipage sur le navire Bonita. Le renforcement des acteurs intervenant dans la sécurité maritime et portuaire pris en compte dans le Pilier 2 du portefeuille prend donc tout son sens.

Sur le plan économique, l'année 2019 a essentiellement été marquée depuis le mois d'août par la fermeture par le Nigéria de ses frontières avec les pays voisins (Bénin, Niger, Tchad et Cameroun). Officiellement, cette mesure a été prise par le Nigéria pour endiguer la contrebande entre lui et ses voisins, contrebande qui minerait l'économie et le trésor nigériens du fait : i) des produits importés du reste du monde via notamment le Port de Cotonou qui entrent au Nigéria en contrebande et ii) de l'exportation d'essence du Nigéria vers les pays voisins, là aussi en contrebande, l'essence au Nigéria étant vendue moins chère en raison d'une subvention par l'Etat. Cette mesure de protectionnisme qui n'a pas trouvé de solution sur le reste de l'année est lourde de conséquences sur deux des trois piliers du portefeuille.

En effet, en ce qui concerne le Pilier 1, les efforts de développement de la filière ananas sont ainsi compliqués par une réduction significative des perspectives de développement du marché sous-régional, le Nigéria étant le gros marché de la sous-région, immédiatement accessible. Cette évolution a été rapidement intégrée par le projet au fur et à mesure que les perspectives d'une résolution rapide de la crise s'amenuisaient. Globalement, ça ne remet pas en cause les résultats du projet, mais désormais la recherche de nouveaux marchés devra se faire de façon plus marquée en dehors de la sous-région. Ce qui ne sera pas chose aisée compte tenu des barrières non tarifaires – principalement phytosanitaires – et des difficultés d'exportation liées à la nature même du produit.

Concernant le Pilier 2, le volume d'affaires du Port Autonome de Cotonou est également directement impacté par cette mesure, Cotonou étant le principal port de transit des marchandises vers le Nigéria et les pays de l'Hinterland. Bien que nous ne disposions pas de données chiffrées, on constate une diminution d'activités assez nette du PAC. Cette évolution constitue un risque évident pour l'atteinte de l'outcome du projet, si la situation venait à perdurer, même si pour l'instant l'impact n'est pas chiffrable. Qui plus est, les missions d'évaluation du besoin de renforcement de capacités réalisées dans ce contexte de sous-activité pourraient conduire à un diagnostic de sous-évaluation des besoins, notamment en ce qui concerne les services douaniers.

Sur le plan politique, l'année 2019 a vu l'organisation des élections législatives en avril dans un certain climat de tension, lié au fait que la plupart des partis politiques d'opposition n'avaient pas obtenu le certificat de conformité nécessaire pour se présenter aux élections, notamment en raison du fait que leurs dirigeants avaient des ennuis avec la justice béninoise. L'annonce des résultats a été suivie les 1^{er} et 2 mai par des incidents sécuritaires dans la ville de Cotonou, notamment, au cours desquels la Police a fait usage des armes. Les mois de mai et juin ont ensuite été ponctués d'incidents sécuritaires dans certains points du pays. Le dialogue politique qui s'est ouvert entre le pouvoir et l'opposition à partir de juillet a permis un certain retour au calme. Ces incidents n'ont certes pas eu d'impact direct sur la mise en œuvre du portefeuille en 2019, cependant, ils ont mis au jour un certain nombre de tensions qui existent entre le pouvoir et l'opposition et qui devront continuer à être suivis tout au long de la période d'exécution et plus particulièrement les 2 prochaines années, qui sont également des années électorales, les élections communales devant se tenir en 2020 et les présidentielles en 2021. Ils ont aussi confirmé le caractère sensible du pilier 4 du portefeuille et la nécessité d'instaurer, en collaboration avec l'ambassade de Belgique un mécanisme de dialogue spécifique avec les autorités béninoises.

Sur le plan diplomatique, on notera en 2019 le renvoi de l'Ambassadeur de l'Union Européenne intervenu en décembre. Hormis une réaction de réciprocité de la part de l'UE, qui a conduit au renvoi de l'Ambassadeur du Bénin auprès de l'UE – qui était également l'Ambassadeur du Bénin auprès de la Belgique – cela ne semble pas jusqu'ici avoir eu de conséquences majeures sur les relations entre l'UE et le Bénin et n'a en tout cas pas affecté la signature des accords de financement entre Enabel et l'UE en cours de négociation.

Sur le plan institutionnel, les évolutions les plus notoires ont eu lieu dans le secteur de la santé avec : i) la poursuite de la réorganisation de la pratique médicale privée, la fermeture des cliniques et cabinets médicaux illégaux et l'obligation faite aux agents de santé de choisir un seul secteur d'activités, public ou privé ; ii) les changements dans les attributions de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) et de la Direction de l'Informatique et du Préarchivage (DIP), cette dernière étant devenue la Direction des Systèmes d'Information (DSI) et ayant récupéré une partie des attributions de la DPP. S'agissant de partenaires du Pilier 3, cette réorganisation a une incidence sur la mise en œuvre du portefeuille.

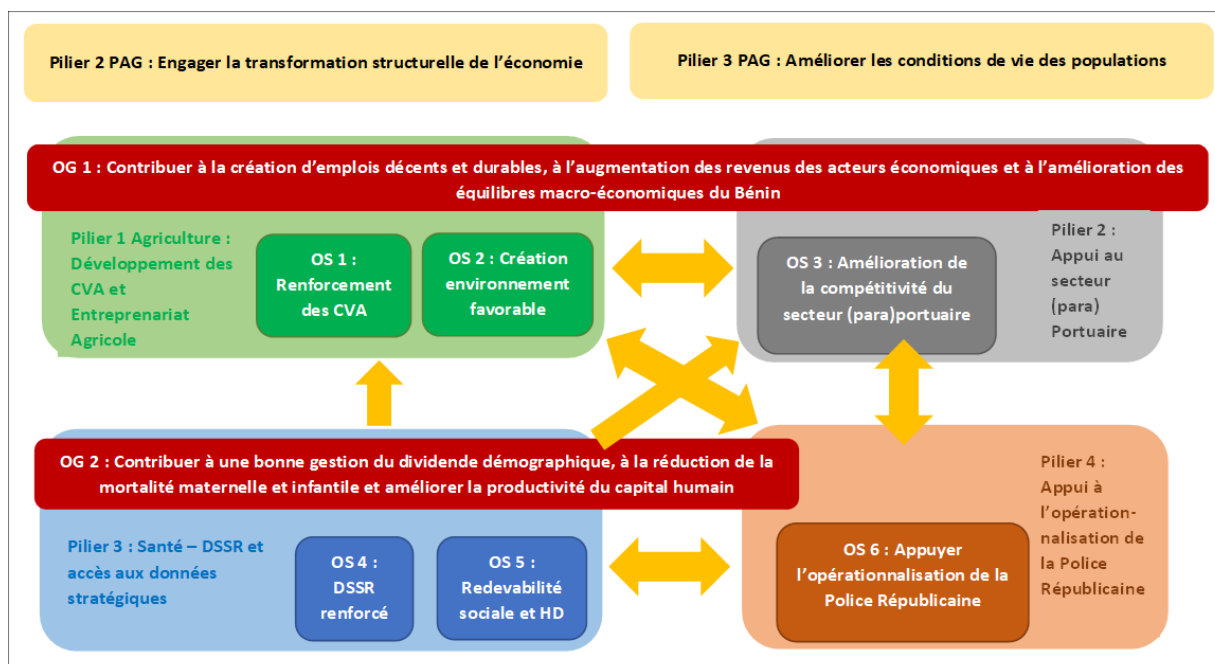
Enfin, sur le plan de la coopération belge, il faut signaler que le démarrage du nouveau portefeuille s'est fait concomitamment à la clôture de l'ancien PIC. Ce qui a lourdement pesé sur les équipes en place et ralenti le démarrage du portefeuille. Enfin, conformément aux discussions entamées pendant la finalisation du document de portefeuille initial, la réserve a été utilisée pour financer un quatrième pilier en appui à la Police Républicaine, dont les activités n'ont toutefois pas encore pu démarrer, l'approbation étant survenue en toute fin d'année.

1.2 Progrès dans la réalisation des résultats de développement

Le portefeuille du Bénin, comme indiqué dans le schéma ci-dessous, tel que décrit dans la CS du 28/11/2018 se compose initialement de trois piliers : un premier pilier dans le secteur agriculture, en appui au développement des CVA et à l'entrepreneuriat agricole ; un deuxième pilier en appui au développement du secteur (para)portuaire et un troisième pilier dans le secteur santé en appui à la promotion des DSSR et à l'accès aux données stratégiques en santé. A ces trois piliers initiaux s'est ajouté en fin 2019 un quatrième pilier en appui à la Police Républicaine.

Ce nouveau portefeuille est résolument orienté vers le développement du secteur privé, selon les quatre axes prioritaires suivants : i) promouvoir un environnement des affaires favorable ; ii) fournir aux entreprises l'accès au financement dont elles ont besoin ; iii) renforcer et augmenter les services d'appui au secteur privé, et en particulier aux TPE/PME ; iv) développer des systèmes de marchés inclusifs et durables.

Les résultats de développement visés par le Portefeuille, en lien avec les objectifs du Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) du Bénin, se présentent comme suit :



1.2.1 Progrès dans la réalisation des résultats de développement - niveau impact

Il est beaucoup trop tôt pour parler d'une progression dans la réalisation des résultats de développement. En effet, l'impact du portefeuille sera mesuré à travers l'atteinte de deux objectifs globaux à savoir :

- **OG 1 : Contribuer à la création d'emplois décents et durables, à l'augmentation de revenus des acteurs économiques et des ménages, et à l'amélioration des équilibres macro-économiques du Bénin.** Cet objectif concerne les Pilier 1 et 3 ainsi que le nouveau Pilier 4 approuvé fin 2019 et financé de la réserve (voir Partie 2). L'appréciation de l'impact du portefeuille à ce niveau se fera à travers six indicateurs :
 - Le taux d'augmentation de la contribution de la filière ananas au PIB³ devrait passer d'un niveau de 1,28% à 2,2% en 2023 ;
 - Le nombre d'emplois décents équivalents temps pleins créés⁴, l'objectif visé étant de créer 5000 emplois d'ici fin 2023 ;
 - La proportion d'emplois précaires (payés à la tâche) devenus décents⁵, qui devrait passer de 20% à 60% ;

³ Source : INSAE

⁴ Source : INSAE

⁵ A mesurer par enquête

- L'évolution du volume d'activités (import/export), qui devrait s'accroître de 20% à partir d'une base de 10 millions de tonnes ;
- Le taux de couverture territoriale par un commissariat d'arrondissement, qui devrait passer de 56% à 80%⁶ ;
- Le ratio Police/population, qui devrait passer d'un policier pour 1250 habitant à un policier pour 1000 habitants.

L'OG 1 répond aux ODD : 1 (Lutter contre la pauvreté) ; 5 (Egalité entre les sexes) ; 8 (Travail Dégagé), 9 (Infrastructure résiliente, Industrialisation et Innovation) et 16 (Paix, Justice et Institutions Efficaces). Mais il est trop tôt pour parler de contribution à la réalisation des ODD.

- 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. Cet objectif concerne essentiellement le Pilier 3, mais le Pilier 4 contribue à la production de données, en ce qui concerne les Violences Basées sur le Genre (VBG). L'appréciation de l'impact du portefeuille à ce niveau se fera à travers quatre indicateurs :
 - Taux de réduction de la mortalité maternelle⁷ dans les zones sanitaires d'intervention⁸, l'objectif visé étant d'atteindre une réduction de 30% dans chacune des zones ;
 - Taux de réduction de la mortalité infantile⁹ dans les zones sanitaires d'intervention¹⁰, l'objectif visé étant également d'atteindre une réduction de 30% dans chacune des zones ;
 - L'âge moyen de la première grossesse, l'objectif étant de le réduire d'un an, à partir d'une situation de référence qui reste à établir ;
 - La production de données fiables relatives aux VBG, l'objectif étant de mettre en place un système statistique fiable et opérationnel

L'OG 2 répond aux ODD : 3 (Accès à la Santé) ; 5 (Egalité entre les sexes) et 16 (Paix, Justice et Institutions Efficaces). Mais il est trop tôt pour parler de contribution à la réalisation des ODD.

En complément du portefeuille bilatéral, Enabel a également mis en œuvre pour le compte de l'Union Européenne un projet dans le secteur agricole dont l'objectif spécifique est de faciliter le processus de transition et d'opérationnalisation du partage de fonctions entre acteurs dans le contexte des réformes du secteur agricole au Bénin. Les ODD auxquels a contribué ce projet sont les ODD 1 (Lutter contre la pauvreté) et 2 (Lutter contre la faim) Mais ce projet, signé en octobre 2018, n'a démarré son exécution qu'au début de l'année 2019 et ses activités 2019 se sont surtout concentrées sur l'établissement d'un diagnostic du besoin de renforcement des capacités des structures déconcentrées du MAEP et d'un plan de renforcement de ces capacités. Là aussi, il est donc trop tôt pour parler d'un réel impact qui viendrait compléter l'impact du portefeuille bilatéral.

⁶ Cet Indicateur a été ajouté avec l'avenant à la CS autorisant l'utilisation de la réserve pour le financement du Pilier d'appui à la Police Républicaine.

⁷ Source : Annuaire Statistique

⁸ Abomey/Calavi/So Ava : 107,3 pour 100.000 ; Alladah/Toffo/Ze : 48,7 ; Ouidah/Kpomasse/Tori/Bossito : 62,9 ; Aplahoué/Djakotomey/Dogbo : 268,1 et Klouekame/Lalo/Toviklin : 116

⁹ Source : Base de données SDMR

¹⁰ ACSA : 36,5 pour 1000 ; ATZ : 5,3 ; OKTB : 0 ; ADD : 11,5 et KLT : 0,8

1.2.2 Progrès dans la réalisation des résultats de développement - niveau outcome

Là encore il est trop tôt pour parler d'atteinte de résultats, même au niveau outcome. En effet, bien que la CS ait été signée le 28/11/2018 et la CMO notifiée à Enabel en date du 20/12/2018, le démarrage réel des premières activités n'a eu lieu qu'en toute fin de premier semestre 2019, compte tenu des délais de recrutements aux niveaux national et international. Les Comités de Pilotage (CoPil) d'ouverture des 3 Piliers inclus dans la version initiale du portefeuille¹¹ se sont tenus les 20 et 26 juin 2019.

Il faut également signaler ici qu'Enabel a fait le choix de conserver une grande partie de son personnel national déjà impliqué dans le PIC 2013-2017 qui a été recruté sur les différentes positions ouvertes via un processus de recrutement essentiellement interne, seuls les postes où il n'y avait pas suffisamment d'expertise interne pour garantir une mise en concurrence satisfaisante ont été ouverts. Si cette décision permettra à terme de pouvoir capitaliser sur l'expérience et l'expertise acquises dans les programmes antérieurs, et donc d'être plus efficace dans la mise en œuvre du portefeuille sur sa durée, à très court terme elle a eu un coût puisque ce sont les mêmes équipes en grande partie qui ont clôturé l'ancien programme et démarré le nouveau portefeuille. A noter également, deux des trois interventions manager (IM) recrutés sur le nouveau portefeuille étaient déjà responsables de projet dans le PIC précédent.

L'essentiel du travail accompli en 2019 dans les 3 piliers initiaux a donc consisté à élaborer les théories du changement en identifiant à chaque niveau les marqueurs de progrès, à mettre en œuvre les toutes premières activités et principalement à préparer les dossiers de contractualisation (Marchés Publics, conventions de subsides et accords-cadres public-public) dont très peu ont pu arriver au stade de la mise en œuvre.

Le portefeuille Bénin comprend 6 objectifs spécifiques, à savoir :

- OS1 : Renforcer de manière inclusive et durable les CVA ciblées et leur positionnement sur le marché, en œuvrant à répondre au goulot d'étranglement clés de celles-ci et à la professionnalisation des agri-entrepreneurs y impliqués
- OS 2 : Créer un environnement favorable au développement des CVA ciblées et à l'innovation
- 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
- OS 4 : Renforcer les droits et l'accès aux services de santé sexuelle et reproductive de qualité
- OS 5 : Renforcer la redevabilité sociale, la prise de décision informée et le pilotage stratégique sur base d'un système digitalisé de données intégrées, accessible et de qualité
- OS 6 : Appuyer l'opérationnalisation de la Police Républicaine

1.2.2.1 OS1 : Renforcer de manière inclusive et durable les CVA ciblées et leur positionnement sur le marché, en œuvrant à répondre au goulot d'étranglement

Les activités relatives aux OS1 et OS2 sont mises en œuvre au sein du même Pilier 1 dédié au développement de la filière ananas (DEFIA) et une stratégie commune a été élaborée pour atteindre les deux OS, d'autant que leurs activités sont parfois imbriquées. Dans un

¹¹ Une modification du Portefeuille, déjà anticipée au moment de la signature de la CS, a eu lieu en 2019 et la plus grande partie de la réserve a été utilisée pour financer le Pilier 4 d'Appui à l'Opérationnalisation de la Police Républicaine. L'avenant autorisant cette modification a été signé par les 2 parties en date du 27/12/2019. Le détail de cette modification est expliqué dans la partie 2 du présent document.

cas comme dans l'autre, il est trop tôt pour espérer un quelconque résultat. L'année 2019 a surtout été consacrée à établir grâce à une étude fouillée la situation de base qui permettra en fin de projet de mesurer les progrès accomplis. Même au niveau des marqueurs de changements, les avancées sont très modestes et se limitent à un travail de préparation : réalisation de diagnostic, établissement de stratégies d'action, préparation des contrats, etc.

Pour mesurer les progrès vers l'atteinte de l'OS1, deux indicateurs ont été retenus. Il s'agit de :

- Taux d'accroissement du revenu moyen net des agri-entrepreneurs, avec un objectif à atteindre d'augmentation de 15% pour les producteurs et les transformateurs et de 10% pour les commerçants.
- Nombre d'hectares emblavés durable en ananas, l'objectif étant de passer de 5134 ha à 5500ha dans le Pôle 7, de 6,5 à 130 ha et de 10,5 à 90 ha dans les pôles 5 et 6 qui sont les pôles visés par la stratégie d'extension.

Pour atteindre ces objectifs, la théorie du changement de l'intervention a identifié plusieurs marqueurs de progrès intermédiaires concernant i) l'organisation et le fonctionnement des clusters ainsi que le respect des contrats signés dans le cadre de ces clusters ; ii) la qualité des intrants, la qualité du conseil agricole reçu, la qualité des services offerts par les équipementiers, la qualité des conditions de transport et la qualité des produits ; iii) l'amélioration de la connaissance des marchés d'exportation, du contrôle qualité, de l'appui à la certification ou encore de la promotion de l'ananas et de ses dérivés.

Les diagnostics sur les clusters de production ont été réalisés, permettant ainsi de définir à quel niveau se situent et quels sont les besoins de renforcement. La stratégie d'appui à l'extension des superficies emblavées d'ananas avec des rejets de qualité a pu être établie et sa mise en œuvre a pu démarrer. Enfin, les premiers appuis à une meilleure connaissance par les producteurs du marché à l'exportation ont été fournis.

1.2.2.2 OS 2 : Création d'un environnement favorable au développement des CVA ciblées et à l'innovation

Pour mesurer les progrès vers l'atteinte de l'OS2, l'indicateur retenu est :

- Le taux de satisfaction des agri-entrepreneurs par rapport au cadre incitatif, qui devrait passer de 63% à 85% pour les producteurs, de 51% à 80% pour les transformateurs et de 47% à 80% pour les commerçants.

Pour atteindre ces objectifs, la théorie du changement de l'intervention a identifié plusieurs marqueurs de progrès intermédiaires concernant : i) l'existence de produits de financements adaptés aux acteurs de la filière ananas, la fonctionnalité et l'accessibilité des centres de financement, l'amélioration de l'offre de services financiers et non financiers ou encore l'amélioration des compétences nécessaires au montage des dossiers des acteurs de la filière ; ii) la réalisation d'un état des lieux des infrastructures existantes, l'amélioration de la sécurisation foncière, la réalisation de PPP, l'amélioration de l'entretien des infrastructures ou encore une utilisation plus durable des infrastructures par les acteurs de la filière et iii) l'amélioration du niveau d'échanges d'information entre acteurs ou l'adoption de solutions digitales par les acteurs.

La mise en œuvre des premières activités censées permettre un meilleur accès des agri-entrepreneurs aux services financiers et non financiers a été considérablement retardée par les difficultés rencontrées dans la délégation des activités à la Fondation DID via une convention de subsides à AMC (Canada), pour abonder le financement pré-existant du

projet ADAPAMI financé par le Canada. En effet, le cadre des subsides a été jugé beaucoup trop contraignant par le partenaire canadien.

Néanmoins, l'élaboration des stratégies de financement des différents types d'entreprises intervenant dans la filière a pu démarrer. Le diagnostic cartographique des infrastructures structurantes pour la filière a pu être établi et une stratégie de financement des besoins en infrastructures est en cours d'élaboration. Enfin, concernant la diffusion des innovations et des solutions digitales au sein de la CVA, les avancées se limitent à la préparation des dossiers de marchés publics et des études de marchés préliminaires, en raison de la complexité du domaine.

1.2.2.3 OS 3 : Améliorer la compétitivité du Port à travers l'amélioration du climat des affaires

Pour mesurer les progrès vers l'atteinte de l'OS 3, deux indicateurs¹² ont été retenus :

- Le taux de satisfaction des opérateurs économiques/clients du port par rapport au délai moyen de sortie de leurs marchandises ;
- Le taux de satisfaction des usagers, acteurs portuaires et opérateurs économiques/clients par rapport au niveau sécuritaire dans le port.

La valeur de base et la cible restent encore à déterminer et dépendent de la réalisation d'une enquête de collecte de données qui a été retardée en raison du retard dans la détermination des KPI du PAC qu'il aurait été judicieux d'insérer dans les indicateurs de suivis du PASPort. Cette enquête est prévue de démarrer en janvier 2020.

Plusieurs marqueurs de progrès ont été identifiés concernant : i) l'amélioration des services des autres acteurs du secteur portuaire (sureté maritime, sureté portuaire, douanes, manutention portuaire, transport) et le cadre institutionnel ; ii) l'amélioration de la performance des différents services stratégiques du PAC (gouvernance portuaire, accueil des navires, gestion des infrastructures et équipements portuaires, organisation de l'espace portuaire, qualité des services de support) et iii) l'amélioration de la gestion environnementale autour du PAC (identification et mise en œuvre d'actions concrètes de réduction d'impact environnemental du PAC et des autres acteurs portuaires, renforcement des capacités des services de l'Etat en charge des questions environnementales).

S'il est là aussi trop tôt pour parler de réalisation en termes de résultats, l'essentiel des progrès accomplis en 2019 l'a été sur le volet d'appui au PAC. En effet, dans ce domaine, le PASPort a directement pu bénéficier des actions mises en place par le projet PAORC dans sa dernière année d'activité dédiée à l'appui au PAC ainsi que des études réalisées sur le Fonds d'Etudes et de Consultances (FEC) réalimenté fin 2018. Il a ainsi pu poursuivre plusieurs parcours de formation en cours, notamment celui des pilotes et remorqueurs sur simulateur à Anvers qui va permettre sous peu des avancées notables en matière de gestion et d'accueil des navires. De même, plusieurs parcours de formation en cours vont permettre d'améliorer les fonctions supports et les compétences transversales des agents du PAC, de façon à mieux positionner le port de Cotonou dans la sous-région (et notamment face à son premier concurrent qu'est le Port de Lomé).

En revanche, les activités concernant les autres acteurs portuaires ont été retardées par plusieurs facteurs : d'une part, les difficultés de mobilisation de l'expertise publique belge nécessaire à la réalisation de certains volets tels que l'appui à la sureté portuaire ou à la

¹² Idéalement, il aurait été souhaitable de s'aligner sur les KPI du PAC, mais ceux-ci étaient toujours en discussion fin 2019 et il n'a pas été possible d'avoir même une liste intérimaire de KPI utilisable par le projet pour fixer ses propres cibles en adéquation avec les objectifs du PAC.

douane et d'autre part, le nombre d'acteurs en présence à consulter pour connaître et établir la priorité des besoins.

Enfin, concernant le volet environnemental du PASPort, les activités menées en 2019 ont visé essentiellement à identifier les partenaires potentiels, les acteurs en présence ainsi que les besoins auxquels Enabel peut envisager de remédier compte tenu de la durée d'exécution de l'intervention et du budget alloué à cette composante.

1.2.2.4 OS 4 : Renforcer les droits et l'accès aux services de santé sexuelle et reproductive de qualité

Les activités relatives aux OS4 et OS5 sont mises en œuvre au sein du même Pilier 3, dédié à la Santé sexuelle et reproductive et à l'information sanitaire (P@SRIS). Comme dans le cas du Pilier 1, il est trop tôt pour espérer un quelconque résultat. L'année 2019 a surtout été consacrée à établir la situation de base. En effet, même si la santé est un secteur relativement bien monitoré, il existe encore peu d'indicateurs qualitatifs, notamment sur les changements de comportement. Même au niveau des marqueurs de changements, les avancées sont très modestes et se limitent à un travail de préparation : réalisation de diagnostic, établissement de stratégies d'action, préparation des contrats, etc.

Pour mesurer les progrès vers l'atteinte de l'OS 4, plusieurs indicateurs ont été retenus notamment :

- Le taux de prévalence contraceptive, dont la valeur de base est comprise entre 2,7% et 7,9% dans les différentes ZS appuyées¹³ ;
- Les besoins non satisfaits en matière de planification familiale (PF), qui est de 42,4% en moyenne dans les trois ZS¹⁴ pour lesquelles il existe des données ;
- Le taux d'accouchements médicalement assistés, dont la valeur de base est comprise entre 38,4% et 82,5% dans les différentes ZS appuyées¹⁵ ;
- Le nombre de grossesses non désirées en milieu scolaire, qui n'était pas monitorée jusqu'à présent et dont la valeur de base reste à établir par l'enquête en cours ;
- Le taux de satisfaction des usagers de la qualité des services de SSR, qui n'était pas non plus monitorée jusqu'à présent et dont la valeur de base reste également à établir par l'enquête en cours.

Les enquêtes nécessaires à l'établissement de certaines valeurs de base d'indicateurs non encore monitorés par le système en place ainsi qu'à la détermination des cibles à atteindre sont en cours de finalisation.

La théorie de l'intervention vise deux grands changements : i) une prise de décision autonome par les détenteurs de droits sur leur vie sexuelle et reproductive et ii) une utilisation équitable des services de santé sexuelle et reproductive par les usagers. Pour atteindre cet objectif, six domaines de changements intermédiaires ont été identifiés, qui serviront de marqueurs de progrès : i) des changements comportementaux des usagers en matière de DSSR sont constatés ; ii) des prestataires disponibles et compétents sont présents ; iii) le changement du cadre de gouvernance en faveur des DSSR est effectif ; iv) des services adaptés, de qualité, accessibles dans des structures équipées sont disponibles ; v) les acteurs sont sensibilisés par rapport au genre et vi) l'innovation est introduite dans les actions.

¹³ ACSA : 7,9% ; ATZ : 5,4% ; OKTB : 7,7% ; ADD : 2,7% et KLT : 4,4%.

¹⁴ ACSA, ATZ et AKTB.

¹⁵ ACSA : 63,8% ; ATZ : 46,3% ; OKTB : 82,5% ; ADD : 34,4% et KLT : 49,3%

Les DSSR étant un secteur d'intervention nouveau pour Enabel au Bénin mais qui connaît une multitude d'acteurs différents, Enabel a jugé nécessaire de réaliser un diagnostic fouillé des interventions déjà en cours dans ce secteur ainsi que les leçons tirées. D'autres diagnostics notamment concernant l'état des lieux des services de SSR, ont également été réalisés afin d'établir clairement les besoins.

1.2.2.5 OS 5 : Renforcer la redevabilité sociale, la prise de décision informée et le pilotage stratégique sur base d'un système digitalisé de données intégrées, accessible et de qualité

Pour mesurer les progrès vers l'atteinte de l'OS5, deux indicateurs ont été retenus :

- Le pourcentage de plaintes traitées à la satisfaction des détenteurs de droits,
- Le taux de satisfaction des décideurs (à tous les niveaux) par rapport à leurs besoins en information sanitaire.

Les indicateurs identifiés pour mesurer l'atteinte des résultats ne sont pas encore régulièrement monitorés par le MS. Leur valeur de base ainsi que leur cible restent donc à établir dans le cadre des enquêtes en cours.

La théorie de l'intervention vise trois grands domaines de changements : i) La production de données de qualité est stimulée ii) Les acteurs ont accès à de l'information sanitaire vulgarisée et iii) les détenteurs de droits et les porteurs d'obligation utilisent l'information fournie et contribuent à l'amélioration du système de santé. Pour y parvenir, plusieurs domaines de changements intermédiaires ont été identifiés, qui serviront de marqueurs de progrès : i) Les porteurs d'obligation, les FS privées et publiques, les partenaires et structures au niveau communautaire intègrent leurs données et rationalisent les systèmes parallèles ; ii) Les gestionnaires du SNIGS assurent une meilleure qualité des données de façon continue ; iii) Les détenteurs de droits et porteurs d'obligation ont accès des données adaptées, compréhensibles en fonction des cibles ; iv) Les détenteurs de droits et porteurs d'obligation se retrouvent autour d'un cadre de concertation et de promotion de l'accès aux données ; v) Les porteurs d'obligation adoptent une culture de prise de décision réactive basée sur les données ; vi) Les innovations sont mises en œuvre dans la gestion du système d'information sanitaire.

La mise en œuvre des premières activités de ce volet a été considérablement retardée par d'une part les difficultés de recrutement rencontrées par Enabel au niveau local, étant donné la rareté des expertises dans ce domaine et d'autre part, par les difficultés de coordination entre le Ministère de la Santé et les PTF. En effet, compte tenu de son budget, Enabel ne pourra intervenir qu'au niveau de ses zones pilotes, mais l'approche adoptée devra pouvoir être duplicable au niveau national pour être efficace.

Les seules avancées sur ce volet concernent donc la reprise des activités amorcées par le PASS-Sourou pour appuyer le Call-Center « Je t'écoute », activités à poursuivre en 2020 pour une opérationnalisation effective du call center.

1.2.2.6 OS 6 : Appuyer l'opérationnalisation de la Police Républicaine

L'intervention permettant d'atteindre cet objectif spécifique a été financée sur la réserve initiale du portefeuille signé le 28/11/2018 et l'avenant à la Convention Spécifique qui autorise cette utilisation de la réserve n'a été signé par la partie nationale que le 27/12/2019 (voir la partie 2 sur les modifications apportées au portefeuille ci-après). L'intervention n'a pas pu démarrer en 2019, et donc aucun résultat n'a été atteint dans ce domaine, ni aucune activité démarrée.

Néanmoins, pour mesurer les progrès vers l'atteinte de l'OS6, plusieurs indicateurs ont déjà été retenus lors de la formulation :

- L'existence d'un tableau organique, l'objectif visé étant d'aboutir à un cadre de planification rempli à 80% ;
- Le ratio services de 1ere ligne versus services d'appui, l'objectif étant d'atteindre un ratio 60/40, partant d'une situation de non monitoring du ratio ;
- Le nombre de processus « genre » mis en place, l'objectif étant d'atteindre un processus par an à partir de 2020, contre aucun actuellement ;
- Le niveau de collaboration avec la population : dans la situation au moment de la formulation, il n'existait pas de mécanisme de comptabilisation et de suivi des plaintes déposées à la Police. L'objectif est d'atteindre est d'accroître l'enregistrement du nombre de plaintes et de renseignements ;
- L'organisation des réseaux et mécanismes de partenariat : partant d'une situation de CLS et CDS¹⁶ non fonctionnels, l'objectif est d'atteindre 70% de l'existant fonctionnel et 50% du souhaitable formalisé et fonctionnel.

L'étude baseline qui permettra d'affiner le cadre de monitoring des résultats sera réalisée au cours du deuxième trimestre 2020.

1.3 Performance du portefeuille

L'appréciation de la performance du portefeuille dans son ensemble se présente comme suit :

1.3.1 Performance des interventions

Les résultats de l'auto-évaluation de la performance des interventions du portefeuille pays suivant l'utilisation des critères DAC et les scores attribués (A, B, C, D)¹⁷ est présentée dans le tableau ci-dessous. Les scores sont justifiés dans les différents rapports de résultats des interventions.

Tableau 1 : Auto-évaluation de la performance des interventions du Portefeuille

Interventions du portefeuille pays	Pertinence	Efficacité	Efficienne	Durabilité
DEFIA – Intervention 1 (RCVA)	A	A	B	B
DEFIA – Intervention 2 (CCVA)	A	A	B	B
PASPort	A	A	B	NA ¹⁸
P@SRIS – Intervention 1 (DSSR)	A	A	B	B
P@SRIS – Intervention 2 (HD)	A	A	B	B
PAOP	NA	NA	NA	NA

1.3.2 Analyse de la performance du portefeuille pays

¹⁶ CLS : Comités Locaux de Sécurité et CDS : Commission Défense et Sécurité

¹⁷ La grille de performance est reprise à l'annexe 1 du canevas du rapport de résultats des interventions.

¹⁸ L'intervention a estimé qu'il est trop tôt pour apprécier la durabilité des acquis, en particulier étant donné le contexte économique actuel.

Le Pilier 4 du portefeuille n'ayant été approuvé qu'en toute fin 2019, l'analyse ci-dessous ne s'applique de façon quasi exclusive qu'aux trois premiers piliers du portefeuille tels que décrits dans le document initial du portefeuille.

1.3.2.1 Pertinence :

De façon globale, le portefeuille bilatéral reste aligné sur les priorités nationales telles que définies dans le Programme d'Actions du Gouvernement, et plus particulièrement sur ses Piliers 2 et 3 qui visent à i) engager la transformation structurelle de l'économie et ii) à améliorer les conditions de vie des populations.

De façon plus spécifique, on notera notamment que :

- **Concernant le Pilier 1**, la filière ananas est l'une des six filières phares identifiées dans le PAG. Les objectifs du programme DEFIA sont en lien avec ceux retenus dans le Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) et les actions retenues sont conformes avec le Plan National de Développement de la Filière Ananas (PNDFIA). Une concertation étroite est mise en place avec les bénéficiaires pour une prise en compte adéquate de leur attente dans les activités du programme. A noter, toutefois, que plusieurs autres bailleurs interviennent sur la filière ananas, ce qui complique la collaboration avec les acteurs de la filière, fortement sollicités de toute part.
- **Concernant le Pilier 2**, il s'inscrit directement dans l'un des objectifs de l'axe 3 du PAG, à savoir la modernisation et l'extension du Port de Cotonou afin de soutenir la croissance économique et développer les exportations. La logique d'intervention a été légèrement adaptée pour bien prendre en compte tous les maillons de la chaîne logistique concernés par l'activité liée au Port.
- **Concernant le Pilier 3**, l'amélioration de la santé maternelle et infantile est également au cœur des priorités nationales énoncées dans le PAG et le Plan National de Développement sanitaire 2018-2022 a fait de la SSR une priorité du secteur. Les besoins non satisfaits en la matière sont d'ailleurs appuyés par les statistiques en matière d'avortement clandestins, de grossesses non désirées, y compris chez les plus jeunes et de Violences Basées sur le Genre (VBG). En dépit de cela, le Ministère de la Santé a manifesté à plusieurs reprises à l'occasion des CoPil et des CMPC son regret du désengagement de la Belgique de la problématique des maladies non transmissibles (MNT). Ce regret est d'autant plus marqué que nombreux sont les partenaires à s'être orientés dans la même voie que la Belgique et de nouveaux partenaires (comme le Canada notamment) pourraient encore s'ajouter. Le volet Health Data répond également à une priorité nationale de réaliser un saut qualitatif en matière de numérisation dans tous les secteurs de l'économie béninoise, y compris la santé.

1.3.2.2 Efficacité :

De façon globale, les objectifs spécifiques des interventions du portefeuille sont à ce stade préliminaire de la mise en œuvre du portefeuille tout à fait atteignables et ce malgré les retards de démarrage constatés précédemment.

Les logiques d'intervention des trois piliers ont fait l'objet de nouvelles discussions avec les partenaires qui ont conduit à leurs adaptations lorsque c'était nécessaire et des stratégies d'intervention plus spécifiques aux domaines couverts par les différents piliers ont été élaborées ou sont en cours d'élaboration.

Les nouveaux risques identifiés en cours d'année 2019, et notamment ceux liés aux conséquences de la fermeture des frontières avec le Nigéria évoquée précédemment et qui ont un impact direct sur deux des trois piliers du portefeuille, restent globalement sous contrôle pour l'instant. A noter cependant que s'ils constituent une opportunité de développement du maillon de transformation de la filière ananas (du fait de la réduction des débouchés sous régionaux de l'ananas frais), ils pourraient être plus handicapants pour le pilier 2 si la fermeture des frontières devait perdurer.

1.3.2.3 Efficience :

La mobilisation des inputs dans la phase initiale de démarrage du portefeuille a été retardée et des marges d'amélioration restent possibles pour les futurs démarrages notamment en matière de mobilisation des Ressources Humaines (RH) nationales et internationales. En effet, les processus de recrutement ont parfois été longs, notamment au niveau international, en raison de l'engorgement des services impliqués lié au volume d'activité représenté par le démarrage simultané des toutes les interventions. De même, le démarrage du portefeuille a également coïncidé avec un changement dans le management de la représentation (RR et CPM) et une réorganisation des services d'appui (Finances et contractualisation) désormais centralisés au niveau de la représentation qui n'ont pas non plus facilité le démarrage.

La mise en œuvre des activités a été quelque peu retardée pour les raisons évoquées précédemment de disponibilités des équipes partagées entre la clôture de l'ancien PIC et le démarrage du nouveau portefeuille. Mais si cela a quelque peu retardé le démarrage, il est indéniable que cela a permis d'utiliser plus efficacement les moyens, notamment humains mais aussi matériels – puisqu'une partie des véhicules de l'ancien programme a pu être reconduit sur le nouveau – et de faire bénéficier au nouveau programme de l'expérience acquise sur le précédent.

Il faut également signaler que les nouveaux outils relatifs à la création d'Enabel ne sont pas encore totalement assimilés, notamment au niveau des équipes nationales. Le nouveau processus des conventions de subsides, notamment, est encore en cours d'apprentissage, ce qui retarde d'autant leur utilisation concrète comme outil de mise en œuvre. Enfin, bien qu'Enabel soit restée au Bénin dans ses deux secteurs de prédilection que sont la Santé et l'Agriculture, de nouveaux domaines sont investis, tels que la facilitation de l'accès au financement pour le secteur privé dans l'agriculture ou la SSR et les luttes contre les VBG dans la santé, sans parler des nouvelles activités dans les secteurs portuaire et de sécurité, inédites pour Enabel. L'investissement de ces nouveaux domaines a donc nécessité un temps d'adaptation et d'apprentissage.

Il est trop tôt pour apprécier le niveau d'efficience de l'atteinte des outputs à ce stade de la mise en œuvre du portefeuille.

1.3.2.4 Durabilité :

Il est également un peu tôt pour apprécier le niveau de durabilité des bénéficiaires qui pourront être tirés de la mise en œuvre du portefeuille. Toutefois, il convient de préciser ici que dans le choix des activités et des stratégies d'intervention au sein des différentes interventions, les préoccupations liées à la durabilité des résultats sont prises en compte. C'est pourquoi l'accompagnement est toujours privilégié à la substitution, même si celle-ci permet souvent des résultats plus rapides et plus élevés mais nettement moins durables. C'est notamment le cas dans les stratégies d'accompagnement des structures intervenant dans la filière ananas, dont les capacités sont souvent très faibles. C'est également le cas

dans la santé, avec notamment l'adoption d'une approche de recherche action qui favorise la transformation des processus par les acteurs eux-mêmes.

Hormis cette approche d'accompagnement, la durabilité des interventions est également favorisée par un travail de fond touchant les comportements socio-culturels des acteurs et les bénéficiaires, notamment en matière de droits humains, ainsi que par des approches d'intervention respectueuses de l'environnement et promouvant l'utilisation des énergies renouvelables et des ressources locales.

1.3.3 Thèmes prioritaires

S'il est là encore trop tôt pour pouvoir parler de résultats ou même souvent d'activités menées dans le domaine des thèmes prioritaires identifiés dans le portefeuille du Bénin, toutes ces thématiques sont déjà prises en compte dans la mise en œuvre des premières activités et cette prise en compte va monter en puissance au fur et à mesure de l'exécution du portefeuille.

1.3.3.1 Environnement et changement climatique

Seul le Pilier 2 a un résultat entièrement dédié à la question environnementale. Si en 2019, les activités mises en œuvre dans le cadre de ce résultat restent timides, un travail de fond a néanmoins été effectué par l'équipe en charge du pilier pour identifier les besoins et les acteurs en présence afin de permettre un démarrage des activités de ce résultat en 2020. Les activités potentielles d'ores et déjà identifiées visent à la fois l'amélioration du cadre législatif, des activités de dépollution et éventuellement des investissements en termes d'énergie renouvelable.

La prise en compte de la thématique environnementale dans le pilier 1 est beaucoup plus diffuse au sein de l'ensemble des activités. Elle vise à promouvoir la culture biologique, notamment par le développement d'un label bio et l'utilisation d'intrants homologués, la valorisation des déchets d'ananas pour en faire des intrants sains et enfin, le financement des équipements fonctionnant à l'énergie renouvelable. Là également, les activités démarreront en 2020.

1.3.3.2 Genre

La prise en compte de la thématique genre dans le portefeuille Bénin se donne comme ambition de contribuer à combattre les inégalités de droits et de chances liées au genre, de renforcer l'autonomisation économique des femmes et d'atténuer les effets de pesanteurs socioculturelles encore profondément enracinées dans la société béninoise.

Elle se fait à des niveaux différents selon les interventions. Dans le pilier 3, c'est une intervention entière qui est dédiée à la promotion des droits de santé sexuelle et reproductive avec pour objectif l'autonomie de décision chez la femme et la jeune fille béninoise en matière de santé et de planification familiale suivant l'approche basée sur les droits humains (ABDH) et dans la mouvance du programme « *She decides* ». Les premières activités menées dans l'intervention se sont limitées comme exposé précédemment à des états des lieux des besoins. Les grandes campagnes de sensibilisation au changement de comportements et le renforcement des services de SSR ne démarreront qu'en 2020.

Au niveau du pilier 1, la prise en compte du genre se fera via la contribution à l'autonomisation économique des femmes, à l'égalité femmes/hommes dans l'accès à la terre ainsi qu'aux biens et services notamment par une discrimination positive dans l'accès aux activités du programme (par exemple, en réservant un certain nombre de places pour les femmes dans les formations ou dans l'accès aux autres activités de l'intervention).

Par ailleurs, début 2020 Enabel au Bénin entamera un processus de formation/sensibilisation au genre pour tout son personnel et ses partenaires dans les interventions avec la contribution de l'Ambassade de Belgique au Bénin. En effet, partant du principe que chacun est, par son propre comportement, un ambassadeur du genre, cette formation aura pour but de conscientiser chacun dans ses pratiques quotidiennes. Cette formation est un processus de longue haleine dont les résultats seront monitorés dans les prochains rapports de résultats du portefeuille.

1.3.3.3 Digitalisation

C'est sans doute le thème prioritaire le mieux pris en compte dans le portefeuille Bénin, avec une intervention entière consacrée à ce thème dans le pilier 3, un résultat entier dans le pilier 1 et des activités significatives dans le pilier 2. Comme indiqué précédemment, le renforcement des TIC est également une des actions prioritaires identifiées par le Gouvernement béninois dans son PAG.

En termes de mise en œuvre des activités, les avancées restent timides dans les piliers 1 et 3, avec pour l'instant essentiellement l'établissement des diagnostics devant servir à établir les besoins. Même au niveau de la mise en place du call center « Je t'écoute » pour améliorer le niveau de redevabilité du système de santé, les avancées restent modérées par rapport aux résultats atteints par le PASS-Sourou, essentiellement pour des raisons de procédures non abouties qui seront à relancer en 2020.

En revanche, la digitalisation faisant partie intégrante de la modernisation du Port de Cotonou, les formations du personnel dans différents domaines touchant à la digitalisation ont déjà démarré sous l'égide du PAORC et se sont poursuivies avec le PASPort. Celles-ci vont encore se poursuivre au moins en 2020. De plus, l'utilisation de simulateurs a permis la formation des plusieurs cohortes de pilotes et de remorqueurs et cette technologie pourrait être utilisée par l'intervention pour former d'autres corps de métiers dans le secteur para-portuaire.

1.3.3.4 Emploi décent

Il est trop tôt pour pouvoir parler de créations d'emplois décents, ni même d'amélioration des conditions d'emplois dans l'ensemble des interventions du portefeuille. Néanmoins, plusieurs pistes ont été explorées, en particulier par les Piliers 1 et 2, en droite ligne avec l'approche ABDH. Elles devront être approfondies en 2020, notamment en partenariat avec les autres acteurs belges intervenant dans la thématique, que ce soit le SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale ou les initiatives syndicales internationales en la matière.

Dans le pilier 1, il s'agira surtout de promouvoir le concept de Haute Intensité de Main d'œuvre pour la contractualisation de certaines activités liées à la production de l'ananas. Les COPSA (coopératives de services agricoles) qui sont des coopératives de jeunes offrant des services de main d'œuvre ont été identifiés comme partenaires potentiels, par exemple. Un soin particulier est et continuera d'être observé pour lutter contre le travail des enfants, particulièrement important dans le secteur agricole.

Dans le pilier 2, l'appui qui sera apporté à la marine marchande pour le développement d'un pavillon béninois devrait permettre à terme de créer des emplois.

Dans le pilier 3, il s'agira surtout d'améliorer les conditions de travail du personnel médical dans les formations sanitaires d'intervention.

Les piliers 2 et 3 travailleront de concert pour améliorer les conditions sanitaires, de sécurité au travail et la protection sociale des agents du port de Cotonou et des autres acteurs portuaires.

Outre ces réflexions en cours, il faut souligner que les marchés publics lancés par Enabel-Bénin, comportent tous une clause relative au travail décent. De même, Enabel-Bénin s'est doté d'un contrat-cadre relatif à la médecine du travail qui permet à chaque collaborateur national de bénéficier d'une visite médicale et d'un check-up annuels, conformément à la réglementation nationale.

1.4 Synergies et complémentarités

Le portefeuille du Bénin a été un des tous premiers portefeuilles approuvés selon les nouvelles modalités de fonctionnement issues de la réforme d'Enabel. Malgré cela, un effort a été fait dès son élaboration pour rechercher des synergies entre les différentes interventions (bilatérales et pour tiers) et cet effort est poursuivi dans leur mise en œuvre afin de maximiser les économies d'échelle et l'impact des actions entreprises. Dans l'élargissement du portefeuille avec les interventions pour tiers, le même souci de recherche de synergies dicte le choix des projets.

1.4.1 Synergies et cohérence stratégique du portefeuille

Les synergies entre les différentes interventions du portefeuille sont facilitées par la concentration géographique relative des interventions dans les départements de l'Atlantique et du Couffo. Cette période de démarrage n'a pas permis de vraiment explorer profondément les possibilités de synergies entre les différentes composantes du portefeuille dans la mesure où les équipes sont principalement occupées à mettre en œuvre leurs premières activités.

Néanmoins, certaines synergies sont en cours de réflexion notamment entre les piliers 1 et 2 pour utiliser les parcours d'acquisition de compétences déjà mis en œuvre par le PAORC et repris par le PASPort dans le cadre du renforcement de capacités des partenaires de DEFIA. De même, le PASPort prévoit d'associer DEFIA dans la révision des textes réglementaires du secteur environnemental (notamment la loi-cadre sur l'environnement et la loi de réglementation phytosanitaire) afin notamment de favoriser une meilleure prise en compte de la CVA ananas dans les textes d'application de ces deux lois. Des réflexions sont également en cours entre le Pilier 1 et le Pilier 3 pour mettre en œuvre une stratégie qui permette aux femmes bénéficiaires des activités du pilier 1 d'être également incluses dans la population cible des activités de SSR, afin de permettre un renforcement mutuel des effets de l'autonomisation économique et de l'émancipation sexuelle des femmes. Enfin, il est prévu dans le pilier 3 des activités concernant directement les populations évoluant dans le contexte portuaire.

De plus, l'ensemble des formations et appuis reçus ou planifiés est avant tout pensé et mis en œuvre dans la mesure des possibilités dans une optique portefeuille, afin de mutualiser les coûts et les ressources au maximum. C'est ainsi que l'appui reçu pour l'élaboration de la théorie de changement a été mutualisé, de même que toutes les formations sur les nouveaux outils Enabel. Des réflexions sont en cours pour mutualiser également des appuis en matière d'emplois décents. Au-delà de permettre une économie d'échelle sur les activités réalisées, cette approche commune favorise les synergies dans la recherche de solutions innovantes ou sur des thématiques relativement nouvelles. Cette recherche de synergies est facilitée par l'organisation régulière des Portfolio Management Board, rassemblant les IM des interventions sous l'égide de la représentation d'Enabel-Bénin.

Des synergies d'actions seront également exploitées entre le Pilier 4 et les piliers 2 et 3. Entre les Piliers 2 et 4, cela concerne principalement de l'appui à la sécurité portuaire pour lequel le Pilier 2 bénéficiera de l'expertise du Pilier 4, avec également une mutualisation des missions d'appui de la Police belge. Entre les Piliers 3 et 4, la collaboration se fera principalement dans la prise en charge des cas de VBG et leur recensement statistique.

1.4.2 Synergies et complémentarité avec les projets pour tiers

La seule intervention pour tiers mise en œuvre par Enabel en 2019 était le projet d'Appui au renforcement des institutions dans le secteur agricole au Bénin (ARISA-B) financé par l'UE, qui s'inscrit en droite ligne des activités du volet institutionnel du programme agricole précédent (PROFI-VI), permettant ainsi d'en consolider les acquis. Cette intervention a également démarré en 2019 et ses activités ont principalement consisté à établir les diagnostics des renforcements de capacités nécessaires au niveau des acteurs institutionnels décentralisés. Mais les outils d'élaboration des plans de campagne pour les filières, les plans d'actions des pôles agricoles (ATDA) et les plans d'actions harmonisés (DDAEP) qui ont été appuyés par ARISA-B seront utilisés par DEFIA pour l'élaboration des plans de la filière Ananas pour l'ATDA7 et la DDAEP de la zone d'intervention.

Mais 2019 a vu la signature de plusieurs autres contrats pour tiers sur financement de l'UE – un projet d'appui au développement de l'économie numérique (DigiBoost) et un projet d'appui à la transition agro-écologique par la recherche agricole (TAERA) – et de l'AFD dans le secteur de la santé et le domaine des MNT/SONU ainsi que de la lutte contre les VBG. Ces nouveaux projets seront à nouveau très fortement imbriqués dans le portefeuille bilatéral et les synergies à venir seront nombreuses. Autre projet pour tiers, encore en cours de négociation avec l'UE, le PAOPCRI, volet de gestion de crise de l'intervention Police du portefeuille bilatéral, sera également un moyen d'étendre l'action de la Belgique dans un secteur hautement stratégique.

1.4.3 Autres synergies et complémentarités

Dans le cadre d'un financement du FBSA, Enabel met en œuvre avec quatre ONG belges (Croix-Rouge de Belgique, Ile de Paix, Louvain Développement et Protos) un programme de sécurité alimentaire dans le Nord du pays. Ce programme a largement expérimenté la pratique de l'intégration du maraîchage et de la pisciculture. Les bonnes pratiques du programme en matière de combinaison des eaux usées avec l'élevage du poisson pourraient être répliquées dans les petites exploitations et les petites unités de transformation d'ananas. L'approche multi-acteur de ce programme est également une bonne pratique à reproduire.

Concernant le Pilier 1, dans le cadre du financement Wehubit, Technoserve a été retenu pour l'élaboration d'algorithmes d'identification des plantations d'anacarde avec des drones. Il a été convenu avec Technoserve que les résultats de cette expérience seront également partagés avec la start-up retenue pour l'utilisation des drones dans les plantations d'ananas. Autre synergie potentielle impliquant Technoserve via le programme BéniBiz financé par les Pays-Bas : un coaching technique et de gestion des entreprises agricoles qui pourrait être étendu aux transformatrices d'ananas, si celles-ci remplissent les conditions nécessaires. DEFIA a appuyé le montage des dossiers qui seront examinés sous peu.

Par ailleurs, une étude d'effet et d'impact du programme sur la femme est en cours de préparation par l'Université de Namur avec l'appui technique et logistique de DEFIA. Les méthodes, les outils de collecte de données et groupes de recherche et de contrôle sont en

construction. Cette étude permettra notamment de mieux orienter et renseigner l'impact du programme DEFIA sur l'autonomisation des femmes.

Le programme P@SRIS a également établi un état des lieux de l'ensemble des interventions existant dans le domaine des DSSR afin d'identifier les synergies possibles. Celles-ci seront exploitées à partir de l'année 2020. Sur l'intervention Health Data, Enabel travaille en synergie avec le projet TOPICS (sur financement du Canada) pour la mise en place du Call Center « Je t'écoute ».

Enfin, le Pilier portuaire, tente de mettre en pratique la « *comprehensive approach* » en faisant appel à plusieurs expertises belges, notamment celles du PAI, des douanes, de la police et de la défense. Ainsi, la défense belge a réalisé deux missions d'appui au Bénin, au cours desquelles elle a également appuyé le PASPort dans l'identification des besoins. Une mission de la Police a également pu être réalisée et une mission de la Douane est attendue pour le début 2020. D'autres services publics ou université belges seront également mobilisés par le PASPort. Il est toutefois regrettable que malgré les accords en cours, la mobilisation des certains services soit si difficile faute de disponibilité des ressources car cette combinaison d'expertises, outre le fait d'être un moyen accéléré de mobilisation d'experts quand il fonctionne bien, est également une façon de promouvoir l'expertise belge, d'autant qu'elle est appréciée par le partenaire béninois.

1.5 Principaux constats, risques et opportunités

1.5.1 Dialogue politique (Policy dialogue)

Le dialogue stratégique au Bénin est structuré autour de 18 groupes sectoriels et d'un groupe de coordination des PTFs élargis. L'UE et ses Etats membres ont également un groupe de coordination des Chefs de Coopération.

L'Ambassade de Belgique au Bénin et Enabel-Bénin se sont repartis la participation aux différents groupes. Ainsi, le RR (ou en son absence le CPM) représente Enabel dans les 2 groupes de coordination – européen et élargi (dont le rôle de Chef de File est assuré par l'ambassade de Belgique) – ainsi que dans certains groupes sectoriels jugés plus stratégiques (tels que le groupe sur la Gestion des Finances Publiques ou sur la Sécurité) et les experts Enabel participent aux groupes sectoriels relevant directement de leur secteur d'activité (Santé, Genre, Agriculture, Transports). En principe, sauf empêchement, c'est le Responsable de Pilier qui participe au dialogue. En fonction de l'ordre du jour ou pour les sessions de revues annuelles, le RR ou le CPM peut également participer. Enabel n'est chef de file d'aucun des groupes sectoriels. En revanche, nous avons pris le lead sur le sous-groupe « digitalisation » du groupe santé et le sous-groupe « filières » du groupe agriculture.

En 2019, il n'y a eu aucune évolution majeure ni aucune difficulté particulière dans le dialogue stratégique de nature à compromettre – ou au contraire à accélérer – l'exécution du portefeuille ou l'atteinte des résultats.

1.5.2 Expertise

En ce qui concerne le personnel propre à Enabel, les équipes Enabel prévues dans le portefeuille ont pu être mobilisées sur l'ensemble des trois premiers piliers, même si parfois cette mobilisation a été un peu tardive pour des raisons de longueur de procédures, notamment au niveau des recrutements nationaux, de difficultés à mobiliser des expertises spécifiques, notamment au niveau national (rareté des ressources) ou pour des délais dus au redéploiement de certains experts. La seule exception notoire est le poste de responsable d'intervention Health Data dans le pilier santé pour lequel le recrutement a dû être relancé

et à fin 2019, le nouveau collaborateur était identifié mais sa prise de fonction planifiée pour février 2020.

La mobilisation de l'expertise privée complémentaire nécessaire à la bonne mise en œuvre des interventions a pu se faire également sans trop de difficultés, ni de retards notoires grâce au recours aux contrats-cadres d'Enabel. Ce fût notamment le cas pour l'appui à l'élaboration de la théorie du changement. A noter toutefois que la disponibilité des experts est parfois une contrainte sur quelques cas précis et que certains marchés publics, notamment en ce qui concerne l'expertise sur le financement de l'entreprenariat rural, ont été infructueux.

Enfin, comme indiqué précédemment la disponibilité de l'expertise publique contractée via accord-cadre est un souci majeur dans certains domaines, notamment la Police et les Douanes, ainsi qu'au niveau de certaines universités. Cela pourrait remettre en question l'orientation clairement adoptée sur le PASPort de favoriser la « *Comprehensive Approach* », pour ne pas compromettre l'atteinte des résultats. Des alternatives sont en cours d'identification soit en recourant à de l'expertise privée soit en essayant de trouver des partenaires publics au niveau européen ou international. Mais, la substitution n'est pas toujours possible (cas de la Police par exemple) ou souhaitable. Nonobstant ces quelques cas, les accords-cadres public-public ont permis, notamment sur le PASPort, d'assurer quelques activités urgentes de démarrage de façon extrêmement fluide et rapide.

1.5.3 Modalités de partenariat et opérationnelle

Les différentes modalités de partenariat sont toutes utilisées dans le portefeuille Bénin avec quelques spécificités selon les Piliers. En effet, le Pilier 1 a davantage recours aux Conventions de Subsidies pour accompagner ses partenaires au niveau institutionnel et au niveau de la filière, alors que la mise en œuvre des activités dans le Pilier 2 s'appuie beaucoup sur les accords de coopération public-public et l'apprentissage par les pairs. Enfin, l'ensemble des trois piliers continuent à utiliser les marchés publics pour identifier leurs partenaires d'intervention.

Le nouveau portefeuille Bénin consacre une nouvelle méthode de travail avec le partenaire national puisque désormais l'exécution ne se fait plus en co-gestion, mais entièrement en régie. Cette évolution, diversement appréciée par le partenaire national, a nécessité la mise en place de nouveaux cadres de concertation (CTech) pour préserver la collégialité de la décision au niveau technique.

1.5.3.1 Modalités de contractualisation

Conformément au nouveau set-up organisationnel, Enabel-Bénin a été dotée en 2019 d'une cellule « contractualisation », qui compose avec la cellule « admin-fin », la « Project Support Unit (PSU) ». Cette cellule contractualisation comprend un Expert Contractualisation (ECA) international, un ECA national et plusieurs Acheteurs Publics (AP) détachés dans les interventions. Malheureusement, l'indisponibilité temporaire de l'ECA international pour raison de congés maternité n'a pas permis à cette cellule de jouer pleinement son rôle, malgré les solutions partielles mises en place pour son remplacement.

Quasiment aucun des accords, quelle qu'en soit la modalité, considérés comme les plus importants n'est arrivé au stade de la signature, principalement en raison de la complexité des procédures sur ce type de contrat.

En particulier, sur le Pilier 1, la convention de subside relative à la réalisation des activités liées au renforcement des capacités institutionnelles et techniques des IMF a pris beaucoup de retard. Il a fallu changer de bénéficiaire, les négociations avec le Canada n'ayant pas pu

aboutir à la signature d'une convention de subside. Mais une parade ayant pu être trouvée, la convention sera conclue directement avec DID en début 2020 (les négociations sont en cours). Plusieurs autres dossiers importants de marchés publics sont également en voie d'attribution pour le pilier 1 en fin 2019 pour des activités qui vont pouvoir débuter en début 2020 et plusieurs conventions de subsides devraient également pouvoir être signées avec différents acteurs de la filière ananas.

Il faut cependant souligner ici que la complexité de la procédure des conventions de subsides en fait un outil relativement lourd et encore assez mal maîtrisé par les équipes techniques des interventions. L'accompagnement des acteurs intervenant dans les secteurs de concentration de nos opérations nécessite l'acceptation d'un certain niveau de risque lié aux capacités mêmes des acteurs appuyés ; cette faiblesse de capacités étant souvent au cœur même de la justification de l'intervention.

Enfin, Enabel dispose de peu d'outils adaptés au financement de l'entrepreneuriat en Afrique, notamment dans le secteur rural. En effet, compte tenu du niveau de risque que ce financement constitue pour les institutions financières, notamment de micro-finance, il est très difficile voire impossible de pouvoir le mettre en place s'il n'est pas adossé à un fonds de garantie ou alors au prix de taux d'intérêt prohibitifs qui contraignent fortement le développement du secteur privé. Or, même si la mise en place de ces fonds de garantie est prévue dans les interventions, leur mise en œuvre via l'instrument des subsides est extrêmement complexe compte tenu de la législation en vigueur.

A noter cependant, la conclusion du nouvel ASC avec le PAI spécifique au PASPort qui a permis d'assurer la continuité du financement des activités entre le PAORC et le PASPort, ainsi que celui avec la Défense belge.

1.5.3.2 Modalités/cadre de partenariat

L'année 2019 étant une année de démarrage, la première activité mise en œuvre relevant des modalités opérationnelles a été la mise en place des **Comités de Pilotage** de chacun des 3 Piliers initiaux. Les CoPil d'ouverture ont eu lieu le 20/06/2019 pour le Pilier 2 et le 26/06/2019 pour les Piliers 1 et 3. Les ROI ont tous été approuvés au cours de ce premier CoPil. Un second CoPil ordinaire s'est également tenu en octobre pour les 3 piliers afin de présenter les planifications financières et opérationnelles 2019-2020 et faire un point sur le démarrage. A noter également, que les Piliers 1 et 2 ont organisé des sessions extraordinaires en cours du mois de juillet, soit physiquement soit par consultation virtuelle, pour requérir l'approbation du CoPil à une liste d'activités urgentes afin d'accélérer la mise en œuvre des interventions.

Les lettres d'entente qui devaient permettre d'instaurer un co-pilotage technique des activités en désignant un partenaire béninois d'exécution pour chacun des trois piliers et en instaurant un Comité Technique (CTech) de gestion rapprochée des interventions entre le responsable pilier Enabel, le responsable de l'entité béninoise désignée comme partenaire d'exécution et le ministère de tutelle, n'ont pas pu être signées en 2019 pour diverses raisons¹⁹. Malgré cela, une concertation s'est tout de même organisée de façon ad hoc entre les équipes Enabel et leurs partenaires respectifs du côté de la partie nationale. L'importance de ces lettres d'entente a régulièrement été rappelée par Enabel à l'occasion

¹⁹ Dans un premier temps, la signature n'a pu aboutir en raison d'une incompréhension par le partenaire du rôle du CTech, notamment par rapport au CoPil. Les discussions ont été interrompues au moment du changement d'équipe au niveau de la représentation d'Enabel au Bénin. Ensuite, le manque de disponibilité des institutions partenaires a retardé la reprise des discussions. Mais à l'heure où ce rapport est écrit le processus a repris et est en bonne voie pour aboutir.

des différents SMCL et CoPil et elles devraient pouvoir être signées début 2020 et les CTech officiellement mis en place.

Enfin, un CMPC s'est tenu le 15/10/2019 à l'initiative de l'Ambassade de Belgique pour faire le point avec la partie nationale sur le démarrage du portefeuille et présenter le nouveau Pilier 4, suite à son approbation par la partie belge.

1.6 Gestion des risques

Au niveau du document de portefeuille, trois risques globaux avaient été identifiés :

- Le manque de moyens des institutions publiques partenaires qui pourrait avoir un impact négatif sur le travail en partenariat ;
- Une évolution défavorable de l'environnement des affaires qui pourrait aller à l'encontre des ambitions du Programme de stimulation de la création/croissance des entreprises du Bénin ;
- La réduction de l'accès à internet pour les acteurs et le grand public et aux informations qui pourrait nuire au développement des services digitaux et aux cadres de redevabilité prévus.

En ce qui concerne le premier risque, l'attention du Comité de Pilotage est régulièrement attirée sur ces questions de dotations budgétaires des institutions publiques partenaires et jusqu'à présent, il n'y a pas eu d'incidence majeure sur la mise en œuvre du portefeuille.

Il est à souligner que le deuxième risque s'est partiellement transformé en problème à gérer avec la fermeture par le Nigéria de ses frontières avec les pays voisins, dont le Bénin, ce qui compromet à la fois les débouchés de la filière ananas et le chiffre d'affaires du Port de Cotonou. Pour la filière ananas, cela a entraîné un redoublement d'effort pour appuyer la filière à diversifier ses débouchés. En revanche, pour le Port de Cotonou, la gestion de ce problème dépasse les compétences d'Enabel.

L'atténuation du risque lié à une possible réduction de l'accès à internet est plus délicate, car très peu sous le contrôle d'Enabel. De plus, les TIC étant au cœur du PAG, une réduction de l'accès paraît peu probable. En revanche, ce qui pourrait davantage constituer un frein au développement des services digitaux ce serait plutôt le coût de la connexion internet, qui reste élevé, et la faiblesse de la qualité de connexion, aussi bien à Cotonou que dans le reste du pays. Le risque relatif à l'accès à internet doit être requalifié dans ce sens, dans la mesure où ces deux facteurs – coûts et qualité de connexion – pourraient avoir un impact négatif sur les activités prévues dans la digitalisation au niveau de tous les piliers et à terme nous contraindre à revoir nos ambitions en la matière.

A ces trois risques identifiés en 2018 s'ajoutent de nouveaux risques apparus en 2019, à savoir :

- Une dégradation possible de la situation sécuritaire, surtout dans le Nord, du fait de la contagion des pays voisins, où la situation est nettement en dégradation ;
- Un ralentissement des activités provoqué par le manque de disponibilité des partenaires étant donné le contexte électoral pour les années 2020 et 2021 qui pourrait compromettre l'atteinte des résultats dans les délais, contexte électoral qui pourrait également avoir un impact sur la situation sécuritaire (en lien avec les incidents survenus après les élections législatives d'avril 2019) ;
- Le positionnement du portefeuille sur des secteurs stratégiques plus exposés qui fait courir à Enabel et à la Belgique un risque de réputation en cas de débordement.

Enabel a pris certaines mesures pour gérer ces nouveaux risques. Ainsi, l'élaboration d'un plan sécurité est en cours et permettra à la fois de développer des réseaux d'information en temps réel sur la situation sécuritaire de façon à pouvoir mieux anticiper les difficultés et mieux assurer la sécurité de son personnel. Il a été tenu compte dans les planifications des possibles ralentissements provoqués par l'organisation des élections et les équipes sont sensibilisées à la nécessité d'accélérer le traitement des dossiers requérant la disponibilité des partenaires concernés en dehors des périodes électorales. Enfin, des efforts de communication seront déployés sur les actions d'Enabel dans les secteurs stratégiques afin que les populations béninoise et belge comprennent mieux l'opportunité de ces investissements et les complémentarités fortes avec les autres interventions du portefeuille. Un aperçu global des risques sur le portefeuille ainsi que des principaux risques des interventions est donnée en annexe 2.

2 Modifications apportées au portefeuille pays

Deux modifications ont été apportées au portefeuille Bénin durant l'année 2019 : la première concerne l'utilisation de la réserve, la seconde est une modification budgétaire du projet d'appui au secteur (para)portuaire (PASPort).

Dans sa version initiale, le portefeuille du Bénin ne comportait que 3 Piliers. Mais une requête de la partie béninoise exprimée en cours de processus de préparation du portefeuille avait déjà conduit dès sa rédaction à anticiper l'utilisation de la réserve pour financer un 4^{ème} Pilier en appui à la Police Républicaine. L'intervention « Projet d'Appui à l'Opérationnalisation de la Police Républicaine – PAOP » a ainsi été approuvée par le Conseil d'Administration d'Enabel dès juin 2019 et ajoutée au portefeuille Bénin sous la forme d'un 4^{ème} Pilier par Echange de Lettre des 14/10/2019 et 27/12/2019. L'intervention a été approuvée pour un montant de 3,715 millions d'euros auquel s'ajoute un montant d'expertise de 780.000€ qui vient compléter le budget de l'Expertise (BEN1803411). La réserve est donc passée de 4,645 millions d'euros dans la version initiale du portefeuille à 150.000€ après approbation du Pilier 4.

En ce qui concerne la modification budgétaire du PASPort, elle est liée à une révision du cadre logique de l'intervention suite à une mission de haut-niveau conjointe DGD-Enabel pour recentrer l'appui de l'intervention sur le Port Autonome de Cotonou, principal bénéficiaire de l'intervention ainsi qu'à des réflexions internes de l'équipe du projet sur la chaîne de résultats. Cette modification était d'ailleurs envisagée dans le document de formulation de l'intervention. De quatre résultats initialement prévus, on est donc passé à trois résultats, mais cette modification correspond à une refonte des activités au sein d'une structure qui nous paraît mieux s'adapter à la réalité du secteur et non à la suppression d'un pan d'activités²⁰. Dans la nouvelle structure il y a donc désormais un résultat consacré aux acteurs portuaires autres que le PAC ; un résultat consacré à l'appui au PAC et un résultat consacré aux questions environnementales.

Conformément au paragraphe 2.2.4.3. du Guide de Modification des portefeuilles, cette modification budgétaire du PASPort, proposée par l'équipe de l'intervention, a été approuvée par la représentation d'Enabel au Bénin et par le Comité de Pilotage dans sa séance du 24/10/2019. L'Ambassade de Belgique au Bénin a également été informée.

²⁰ Dans les résultats 1, 2 et 3 de la version initiale du budget, les activités qui concernaient les autres acteurs portuaires ont été rassemblées dans le résultat 1, et celles qui concernaient le PAC ont été rassemblées dans le résultat 2. Le résultat 4 est resté tel quel mais il est devenu le résultat 3.

3 Suivi budgétaire

Bien que la CS ait été signée fin novembre 2018, le démarrage effectif des interventions sur les 3 premiers piliers n'a pu se faire avant la toute fin du premier semestre 2019, les CoPil d'ouverture s'étant tenu les 20 et 26 juin, pour les raisons déjà évoquées précédemment.

Les taux d'exécution sur les 3 interventions sont donc faibles, plus faibles que ce que les prévisions du début d'année 2019 – fondées sur des hypothèses très optimistes concernant le démarrage et ne prenant pas en compte le fait que l'équipe Enabel-Bénin a dû se partager entre la clôture de l'ancien programme et le démarrage du nouveau – ne laissaient présager. Mais la faiblesse de ces taux n'est pas alarmante à ce stade.

Tableau 2 : Suivi Budgétaire du Portefeuille 2019-2023

Interventions	Budget Total Initial au 28/11/2018	Budget Total actualisé au 31/12/2019	Dépenses Exécutées 2019	Dépenses Exécutées Cumulées	Taux d'exécution
Pilier 1 DEFIA	25 000 000	25 000 000	469 005	469 005	2%
BEN19004 (RCVA)	13 481 918	13 481 918	311 576	311 576	2%
BEN19005 (CCVA)	11 518 082	11 518 082	157 429	157 429	1%
Pilier 2 PASPort	10 000 000	10 000 000	296 753	296 753	3%
BEN1803811 (PASPort)	10 000 000	10 000 000	296 753	296 753	3%
Pilier 3 P@SRIS	15 000 000	15 000 000	236 538	236 538	2%
BEN19007 (DSSR)	9 483 110	9 483 110	175 866	175 866	2%
BEN19008 (HD)	5 516 890	5 516 890	60 672	60 672	1%
Pilier 4 Police	0	3 715 000	0	0	0%
BEN19011 (PAOP)	0	3 715 000	0	0	0%
Expertise	5 355 000	6 135 000	490 660	490 660	8%
<i>Réserve (pour mémoire)</i>	4 645 000	150 000	NA	NA	NA
TOTAL	60 000 000	60 000 000	1 492 956	1 492 956	2%

Concernant le Pilier 1, le taux d'exécution des dépenses est de 2%. Il est légèrement inférieur à ce qui était escompté, même après la révision de la planification financière à mi-année. Ce retard de décaissement s'explique essentiellement par l'impossibilité d'aboutir à un accord avec AMC (Canada) pour la délégation d'une partie des activités de l'intervention 2 du pilier (CCVA). En effet, les nouveaux outils d'Enabel ne permettent plus de conclure des conventions de délégation et il était impossible pour le Canada d'accepter une convention de subsides. Une autre solution a pu être trouvée mais n'a pu être mise en œuvre en 2019. Aucune modification budgétaire n'a été effectuée en 2019. Le fait d'avoir recruté la coordinatrice du programme PROFI²¹ au poste d'IM DEFIA a permis d'assurer une continuité et de bénéficier de l'expérience acquise pendant la mise en œuvre du programme précédent.

Concernant le Pilier 2, le taux d'exécution budgétaire est de 3%. Il est supérieur à ce qui était attendu. Cela s'explique de 2 manières : tout d'abord, le PASPort bénéficie du travail accompli dans le cadre du PAORC, dont la mise en œuvre a été prolongée d'une année pour anticiper le démarrage du PASPort. Le Responsable du PAORC ayant été recruté comme IM du PASPort, cette passation a été d'autant plus facilitée. Ensuite, la mission de haut niveau DGD-Enabel organisée en septembre 2019 a recommandé une priorisation des activités au bénéfice du PAC qui a été mise en œuvre dès le 4^{ème} trimestre. Un réaménagement du cadre logique a été effectué suite à la mission de haut niveau, mais il s'agit d'une réorganisation des activités sans incidence sur les résultats. Il est détaillé dans la partie précédente consacrée aux modifications du portefeuille.

Concernant le Pilier 3, le taux d'exécution budgétaire est de 2%. Comme pour le pilier 1, le taux d'exécution est plus faible qu'attendu pour diverses raisons, notamment un retard considérable dans le recrutement du responsable de l'intervention Health Data du fait des difficultés à trouver les qualifications spécifiques requises pour le poste au niveau national et dans la limite des possibilités financières permises par les grilles salariales d'Enabel

²¹ Le programme PROFI est le programme mis en œuvre par Enabel dans le cadre du PIC 2013-2017. Il comportait 2 volets : un volet institutionnel (PROFI-VI) et un volet opérationnel (PROFI-VO).

Bénin. De plus, le recrutement tardif de l'IM responsable du pilier et la démission du coordonnateur du PASS-Sourou a doublement handicapé le démarrage du pilier.

Concernant le Pilier 4, il était attendu un démarrage de l'intervention déjà en 2019. Cependant, la durée de la validation administrative du dossier, entre sa présentation au Conseil d'Administration d'Enabel en juin 2019 et son approbation finale par la partie béninoise à la toute fin décembre 2019, n'a pas permis le démarrage des activités en 2019 et le niveau de décaissement est donc resté nul sur cette intervention en 2019.

Le budget de l'expertise a également été mobilisé plus faiblement qu'escompté, puisqu'aussi bien pour les expertises de services (Expert contractualisation et Responsable Financier) que pour les expertises techniques, les prises de service se sont faites au cours du 2ème semestre 2019.

4 Leçons apprises

Les leçons apprises comprennent à la fois un volet spécifique à chacun des trois piliers, mais également des leçons plus générales valables pour l'ensemble du portefeuille Bénin, ainsi que des leçons qui permettront à Enabel d'améliorer sa capacité organisationnelle.

4.1 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 PIC2013-2017. 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.

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 pouvant être rapidement décliné en accord spécifique de coopération pour le pays ou encore la disponibilité suffisante de ressources au sein de l'institution partenaire ou enfin, lorsque c'est possible l'existence de plusieurs alternatives identifiées dans un même domaine.

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 (congrés 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.

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'équipe 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.

Enfin, l'expérience de cette première année a montré que les nouveaux outils mis en place 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.

4.2 Pilier 1 : DEFIA

Il est trop tôt pour parler de succès.

Concernant les défis, DEFIA doit faire face au manque de disponibilité de ses partenaires (ATDA, AIAB, faitières, etc) fortement sollicités par ailleurs. De plus, la multiplicité des acteurs intervenant dans la filière ananas et la divergence de leurs intérêts mutuels complique également la bonne marche des activités du projet. Le raccourcissement des périodes d'exécution des interventions est également un défi au regard de l'ambition des objectifs visés. Il existe également un réel besoin de clarification des dispositifs et modalités de contractualisation des organismes de financement des acteurs des filières. Enfin, les populations ciblées par le programme sont encore peu familiarisées avec la digitalisation en général, même à son niveau le plus basique, notamment en raison du coût que cela représente (encore peu d'utilisateurs de smartphone, par exemple). La réalisation des ambitions du projet en matière de mise en place d'outils et de solutions digitaux constitue donc là aussi un réel défi.

Il n'y a pas encore réellement de questions d'apprentissage stratégiques à relever pour 2019. Le programme est en pleine construction de ses stratégies d'intervention conformément aux attentes des groupes cibles.

4.3 Pilier 2 : PASPort

Il est là aussi trop tôt pour parler de succès. Toutefois, on notera que le financement d'activités préliminaires sur le PAORC et le FEC a permis un démarrage plus aisé que dans les deux autres piliers.

Concernant les défis, le pilier doit faire face à de grandes difficultés de mobilisation de l'expertise belge, à laquelle il n'est pas toujours possible de trouver un substitut de qualité

équivalente, qui retarde la mise en œuvre de certains volets d'appui. L'autre grand défi est la disponibilité des agents du Port de Cotonou pour bénéficier de l'ambitieux plan de renforcement des capacités élaboré par le PAC. Là aussi, il est à prévoir un rythme d'exécution plus modéré qu'espéré, du fait de la nécessité d'étaler davantage les formations dans le temps.

Il n'y a pas réellement de questions d'apprentissage stratégiques à relever pour 2019.

4.4 Pilier 3 : P@SRIS

Il est là aussi trop tôt pour parler de succès.

Concernant les défis, ceux-ci ne manquent pas à commencer par l'accélération du rythme d'exécution du programme pour rattraper le retard pris au cours de cette période de démarrage. On notera également la gestion des interférences fréquentes dans la planification de la part du partenaire national dont les demandes hors programmes affluent en fonction des contraintes auxquelles il doit faire face. De plus, la nécessité pour l'équipe de sortir de la phase de réflexion qui a prédominé pendant ce démarrage pour adopter une approche plus proactive. Par ailleurs, on notera là aussi que la période d'exécution relativement courte de l'intervention est un défi au regard de l'objectif qui vise le changement de comportement dans un contexte de pesanteurs socio-culturelles.

Enfin, le défi que représente l'atteinte des objectifs en matière de digitalisation au regard du niveau de pénétration des solutions digitales dans les populations cibles, déjà identifié dans le pilier 1, est également très présent ici.

En matière d'apprentissage stratégique, on citera notamment la nécessité de maintenir une approche participative, bien que celle-ci soit chronophage en particulier au regard de la période d'exécution du projet, car non seulement elle permet une meilleure prise en compte du contexte, mais de plus, elle est absolument indispensable à des relations constructives avec le partenaire.

La création des ponts attendus entre le pilier 3 et les deux autres piliers devra faire l'objet d'une attention particulière en 2020, afin que les potentiels de synergies identifiées dans le document de portefeuille puissent jouer à plein.

4.5 Intégration des thèmes transversaux

L'intégration des thèmes transversaux dans les activités mises en œuvre dans le portefeuille en est à ses tous premiers balbutiements. Il est donc difficile à ce stade de parler de succès.

En ce qui concerne les défis, ils ne manquent pas que ce soit les difficultés à développer des filières de cultures biologiques dans un pays où le principal argument de vente reste le prix des produits, les difficultés à développer les outils numériques compte tenu de la faible qualité de la connexion internet, y compris à Cotonou, et de son coût encore relativement élevé ou encore les pesanteurs socio-culturelles considérables qui font qu'une part significatives des femmes n'ont pas conscience de subir une discrimination.

5 Réorientations stratégiques et recommandations pour la mise en œuvre du portefeuille

Il est encore trop tôt pour parler d'une réorientation stratégique du portefeuille. Néanmoins, il est possible d'adresser quelques recommandations de nature à assurer un rythme globalement plus soutenu de la mise en œuvre du portefeuille :

- *Pour la représentation Enabel-Bénin et les Ministères de tutelle* : 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 ;
- *Pour les interventions* : Accélérer le lancement des marchés publics et autres types de contrats en cours de préparation et, plus généralement, acquérir une meilleure maîtrise du cadre réglementaire et opérationnel de s'orienter plus efficacement vers une exécution par délégation, quelle qu'en soit la modalité ;
- *Pour les interventions et la représentation d'Enabel-Bénin* : planifier et demander les appuis nécessaires suffisamment à l'avance pour permettre la recherche de solutions externes en cas d'indisponibilité ;
- *Pour les interventions et la représentation d'Enabel-Bénin* : améliorer la qualité du rapportage, via une meilleure maîtrise des nouveaux outils et une mise à jour plus régulière des informations ;
- *Pour la représentation d'Enabel-Bénin* : Exercer un suivi de l'exécution financière plus rapproché ;
- *Pour Enabel-Bruxelles* : Appuyer les interventions dans l'élaboration des ASC nécessaires et accélérer les négociations des ACC en cours.
- *Pour Enabel-Bruxelles* : Fournir l'appui demandé par les interventions lorsque c'est possible, via les missions de backstopping planifiées, ou aider à l'identification de solutions alternatives.

Annexes 1. Cadre de résultats du portefeuille pays ²²

Changements visés	Indicateurs (source de vérification)	Baseline/Target
Objectif global 1 : Contribuer à la création d'emplois décents et durables, à l'augmentation des revenus des acteurs économiques et des ménages, et à l'amélioration des équilibres macro-économiques du Bénin	<u>En lien avec Pilier 1</u> : Taux d'augmentation de la contribution de la filière ananas au PIB (Source INSAE)	1,28 % -> 2,2%
	Nombre d'emplois FTE décents créés (Source INSAE, désagrégé par tranche d'âge et par sexe)	0 -> 5.000
	<u>En lien avec Pilier 2</u> : Proportion d'emplois précaires (payés à la tâche) qui sont devenus décents (Enquête à réaliser, par tranche d'âge et par sexe)	20% -> 60%
	Evolution du volume d'activité (import/export)	10 MT -> +20%
	<u>En lien avec Pilier 4</u> : Taux de couverture territoriale par un commissariat d'arrondissement	(305/545) 56% -> 80%
	Ratio Police/Population	1 policier pour 1 250 habitants -> 1 policier pour 1 000 habitants

²² Les études baseline étant en cours de finalisation et d'approbation, le cadre de résultat présenté ici est celui qui figure dans l'annexe à l'avenant de la Convention Spécifique signé fin 2019 pour l'ajout du Pilier 4.

Objectif global 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	<u>En lien avec Pilier 3 :</u> Taux de réduction de la mortalité maternelle (pour 100.000 nouveaux nés) (Annuaire statistique)	-30%
	Taux de réduction de la mortalité infantile (en institution – pour 1.000) (Base de données SDMR)	-30%
	Age moyen à la 1 ^{ère} grossesse (Enquête)	+ 1 an
	<u>En lien avec Pilier 4 :</u> Production des données	Pas de système statistique fiable (VBG) -> Système existant et opérationnel (VBG)

Changements visés	Indicateurs (source de vérification)	Baseline/Target
Pilier 1 : Développement des CVA porteuses et professionnalisation des agri entrepreneurs		
Objectif Spécifique 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	Revenus moyens nets des <ul style="list-style-type: none"> - Entrepreneurs producteurs agricoles (FCA par Hectare) - Transformateurs (En FCFA par tonne produite) - Commerçants ananas frais (En FCFA par tonne commercialisée) Nombre d'hectares cultivés de manière durable (Désagrégés par tranche d'âge et par sexe) (Enquêtes)	4.340 KCFA/ha -> 6.340 KCFA/ha 234 KCFA/T - > 304 KFCFA/T 667 KCFA/T - > 734 KFCFA/T 180 ha - > 400 ha
Objectif Spécifique 2 : Création d'un environnement favorable au développement des CVA ciblées	Accroissement de l'encours de crédit au niveau de la filière (par sexe, maillons, type d'entreprises) Evolution du cadre incitatif pour les opérateurs de la filière (Enquêtes)	+40% Politique fiscale rendue plus avantageuse Réduction des barrières non tarifaires

Pilier 2 : Développement secteur (para) portuaire		
Objectif Spécifique : Améliorer la compétitivité du secteur portuaire à travers l'amélioration du climat des affaires et le renforcement de la performance des acteurs (para) portuaires.	Indice de performance logistique de la Banque Mondiale ²³	2,43 -> + 15%
	Temps d'attente au quai par porte-conteneurs (statistiques MIT/PAC)	25.1 h -> - 15%
	Délai moyen portuaire par type de conditionnement (statistiques MIT/PAC avec données sur container et sur vrac) ²⁴	Container 12.36 jours -> - 15% Vrac 7 jours -> - 15%
Pilier 3 : SSR & Health Data		
Objectif Spécifique 1 : Renforcer les droits et l'accès aux services de santé sexuelle et reproductive de qualité	Nombre de décès maternels dans les formations sanitaires (base de données SDMR)	-30%
	Nbr de femmes dans l'âge reproductif (15-49 ans) qui utilisent une méthode moderne de planification familiale (DHIS2/SNIGS/Enquête LQAS)	+30%
	Taux de satisfaction des usagers de la qualité des services SSR (Enquêtes de satisfaction)	>75%
Objectif spécifique 2 : Renforcer la redevabilité sociale, la prise de décision informée et le pilotage stratégique sur base d'un système digitalisé de données intégrées, accessibles et de qualité	Taux de satisfaction des décideurs (à tous les niveaux) par rapport à leurs besoins en information sanitaire (enquêtes)	>65%

²³ **Indices de performance logistique de la BM** (note globale du Bénin : 2,43/5 en 2016). La note globale de l'indice de performance de la logistique reflète les perceptions relatives à la logistique d'un pays basées sur l'efficacité des processus de dédouanement, la qualité des infrastructures commerciales et des infrastructures de transports connexes, la facilité de l'organisation des expéditions à des prix concurrentiels, la qualité des services d'infrastructure, la capacité de suivi et de traçabilité des consignations et la fréquence avec laquelle les expéditions arrivent au destinataire dans les délais prévus. Les perceptions sont celles des transitaires. Les notes pour les six domaines ci-dessus sont ramenées à une moyenne pour l'ensemble de tous les répondants et regroupées en une seule note au moyen de l'analyse des composantes principales. Il est proposé de retenir un des six indicateurs le plus pertinent pour le secteur portuaire à savoir la fréquence avec laquelle les expéditions arrivent au destinataire dans les délais prévus (Bénin 2016 : 2.69/5)

²⁴ **Vitesse de sortie d'un container du PAC (délai entre arrivée et départ du port)** : cet indicateur spécifique n'est pas mesuré en tant que tel dans l'indice de performance logistique, mais doit être fourni par les acteurs portuaires et le Ministère de tutelle eux-mêmes. Selon le dernier recueil statistique disponible au niveau du MIT, le délai pour sortir un container en décembre 2016 était de 12.36 jours

Pilier 4 : Appui à l'Opérationnalisation de la Police républicaine

Objectif Spécifique : Appuyer l'opérationnalisation de la Police républicaine.		
	Tableau organique (occupations minimales et optimales)	Draft de planification ->Cadre minimum existant et rempli à 80%
	Ratio services de 1 ^{ière} ligne versus services d'appui	N.A. -> + 60%/40%
	Nombre de processus formalisés et validés	Pas de mécanisme de contrôle de qualité -> 80% des processus initiés dans les domaines de résultats sont validés selon un mécanisme de contrôle de qualité
	Nombre de processus « genre »	Pas de processus genre -> un par année à partir de 2020 (4)
	Collaboration de la population	Pas de mécanisme de comptabilisation et de suivi de plaintes déposées à la PR -> Croissance d'enregistrement du nombre de plaintes et de renseignement.
	Réseaux et mécanismes de partenariats organisés	CLS et CDS non fonctionnel -> 70% de l'existant fonctionnel, 50% du souhaitable formalisé et fonctionnel

Annexe 2. Gestion des risques

Risques	Mesures de mitigation mise en place (ou à mettre en place)
Global	
Le manque de moyens (RH, équipement, fonctionnement) des institutions publiques partenaires impacterait négativement le travail en partenariat, sachant par ailleurs que ce n'est pas l'objectif que le financement belge finance en substitution des dépenses et frais de fonctionnement régaliens.	L'attention du Comité de Pilotage est régulièrement attirée sur ces questions de dotations budgétaires des institutions publiques partenaires et jusqu'à présent, il n'y a pas eu d'incidence majeure sur la mise en œuvre du portefeuille.
Une évolution défavorable de l'environnement global des affaires irait à l'encontre des ambitions du Programme de stimulation de la création/croissance des entreprises au Bénin.	Ce risque s'est partiellement transformé en problème à gérer avec la fermeture par le Nigéria de ses frontières avec les pays voisins, dont le Bénin, ce qui compromet à la fois les débouchés de la filière ananas et le chiffre d'affaires du Port de Cotonou. Pour la filière ananas, cela a entraîné un redoublement d'effort pour appuyer la filière à diversifier ses débouchés. En revanche, pour le Port de Cotonou, la gestion de ce problème dépasse les compétences d'Enabel.
La réduction de l'accès à internet pour les acteurs et le grand public et aux informations nuiraient aux développements des services digitaux et aux cadres de redevabilité prévus.	L'atténuation du risque lié à une possible réduction de l'accès à internet est plus délicate, car très peu sous le contrôle d'Enabel. De plus, les TIC étant au cœur du PAG, une réduction de l'accès paraît peu probable. Le risque peut être requalifier en insistant davantage sur le coût et la qualité des connexions.
Le coût de la connexion internet, qui reste élevé, et la faiblesse de la qualité de connexion pourraient davantage constituer un frein au développement des services digitaux aussi bien à Cotonou que dans le reste du pays. Cela pourrait avoir un impact négatif sur les activités prévues dans la digitalisation au niveau de tous les piliers.	Bien estimer l'impact du coût et de la qualité de connexion sur l'utilisation des services proposés avant de valider les stratégies digitales des interventions.

Risques	Mesures de mitigation mise en place (ou à mettre en place)
Une dégradation possible de la situation sécuritaire, surtout dans le Nord, du fait de la contagion des pays voisins, où la situation est nettement en dégradation	L'élaboration d'un plan sécurité est en cours et permettra à la fois de développer des réseaux d'information en temps réel sur la situation sécuritaire de façon à pouvoir mieux anticiper les difficultés et mieux assurer la sécurité de son personnel.
Un ralentissement des activités provoqué par le manque de disponibilité des partenaires étant donné le contexte électoral pour les années 2020 et 2021 qui pourrait compromettre l'atteinte des résultats dans les délais, contexte électoral qui pourrait également avoir un impact sur la situation sécuritaire (en lien avec les incidents survenus après les élections législatives d'avril 2019)	Il a été tenu compte dans les planifications des possibles ralentissements provoqués par l'organisation des élections et les équipes sont sensibilisées à la nécessité d'accélérer le traitement des dossiers requérant la disponibilité des partenaires concernés en dehors des périodes électorales.
Le positionnement du portefeuille sur des secteurs stratégiques plus exposés qui fait courir à Enabel et à la Belgique un risque de réputation en cas de débordement	Des efforts de communication seront déployés sur les actions d'Enabel dans les secteurs stratégiques afin que les populations béninoise et belge comprennent mieux l'opportunité de ces investissements et les complémentarités fortes avec les autres interventions du portefeuille.
Pilier 1	
Le maintien des barrières non tarifaires actuelles freinerait les opportunités d'accroissement des exportations.	La situation actuelle de fermeture des frontières avec le Nigéria, complique la stratégie d'accroissement des exportations (au-delà du seul problème relatif aux barrières non tarifaire). Face à cela, des tentatives de diversifications par l'ouverture de nouveaux marchés et le développement d'un label de qualité sont mise en œuvre.
La fiscalité actuelle (eg 40% taxes sur emballages) pèse largement sur les prix de revient des produits transformés réduisant la compétitivité de ceux-ci sur les marchés	La partie nationale s'est engagée à prendre les mesures nécessaires pour réduire la fiscalité sur les intrants
Pilier 2	

Risques	Mesures de mitigation mise en place (ou à mettre en place)
Des réformes importantes sont en cours, nécessitant pour certaines encore des décisions et confirmations sur les évolutions attendues. La clarification de ces évolutions institutionnelles est primordiale pour pouvoir définir précisément et mettre en œuvre les appuis escomptés pour ces acteurs.	Les perspectives relatives à la SOBEMAP sont en discussion et l'équipe du projet est en lien régulier avec le PAC pour suivre les avancées et les intégrer dans la stratégie de l'intervention.
Les marchandises en transit représentent la plus grosse part des importations via le Port de Cotonou. Un accroissement des risques sécuritaires sur les corridors de transit pourrait amener à une déviation des marchandises vers d'autres ports de la sous-région et à une réduction drastique des volumes du PAC.	La logique d'intervention a été approfondie pour intégrer le maillon du transport routier, essentiel à la compétitivité du PAC. Néanmoins, la sécurisation des corridors de transit vers l'hinterland est hors des zones de contrôle et d'influence d'Enabel.
Pilier 3	
Les ruptures de disponibilité des intrants de contraception moderne ou leur non accessibilité financière réduiraient fortement les effets des actions de sensibilisation et les impacts attendus.	Suivre et prendre les actions nécessaires le cas échéant pour veiller à la continuité de l'approvisionnement des structures de proximité en intrants de contraception moderne, et leur accessibilité financière
L'absence des données statistiques des structures de santé privées (env. 50% de l'offre) ne permettraient pas de pouvoir obtenir une vision globale de la situation et réduirait la pertinence des statistiques sanitaires	Veiller à ce que les statistiques des formations sanitaires privées soient également produites, collectées et intégrées dans le DHIS2 et garantir le principe que les données sanitaires sont ouvertes au grand public
Pilier 4	
Risque d'instrumentalisation politique de la police républicaine avec impact négatif sur le processus démocratique et l'état de droit	Appui à un plan d'orientation du renseignement, appui au contrôle interne et externe, dialogue politique

Risques	Mesures de mitigation mise en place (ou à mettre en place)
Risques liés à la radicalisation et à l'extrémisme violent (ex : attentat terroriste, ...) avec davantage d'accent sur la répression, abus des droits de l'homme et une croissance de corruption	Actions de prévention via Police communautaire, Programme spécifique à l'étude au MinInter, Appui sur les mécanismes de contrôle et de communication ; Encourager le maintien des mesures de prévention de corruption et de poursuite. Proposition d'appui complémentaire à l'UE sur la gestion de crise

Annexe 3. Tableau financier synthétique

2019-Performance Financière portefeuille Bilatéral				
Code	Projet	Planification 2019	Execution 2019	
		Version 2019Q1	Dépenses 2019	Taux Exécution
Portefeuille Pays Bénin 2019-2023				
Pilier 1 Agriculture	DEFIA	1 339 000	469 005	35%
Pilier 2 Secteur Portuaire	PASPort	536 000	296 753	55%
Pilier 3	Santé	803 000	236 538	29%
Pilier 4 Sécurité	Police	-	-	-
BEN1803411	Expertise	800 000	490 660	61%
TOTAL		3478000	1 492 956	43%

Execution Budgétaire au 31.12.2019 (en euros)					
Code	Projet	Budget	Total Dépenses au 31.12.2019	Solde Budgétaire	%
Portefeuille Pays Bénin 2019-2023					
Pilier 1 Agriculture	DEFIA	25 000 000	469 005	24 530 995	2%
BEN19004	RCVA	13 500 000	311 576	13 188 424	2%
BEN19005	CCVA	11 500 000	157 429	11 342 571	1%
Pilier 2 Secteur Portuaire	PASPort	10 000 000	296 753	9 703 247	3%
BEN1803811	PASPort	10 000 000	296 753	9 703 247	3%
Pilier 3	Santé	15 000 000	236 538	14 763 462	2%
BEN19007	DSSR	9 500 000	175 866	9 324 134	2%
BEN19008	HD	5 500 000	60 672	5 439 328	1%
Pilier 4 Sécurité	Police	3 715 000	0	3 715 000	0%
BEN19011	PAOP	3 715 000	0	3 715 000	0%
BEN1803411	Expertise	6 135 000	490 660	5 644 340	8%
<i>Réserve (pour mémoire)</i>		<i>150 000</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>
TOTAL		60 000 000	1 492 956	58 507 044	2%

Annexe 4. Synthèse des leçons apprises

Enseignements tirés	Public cible
Leçons apprises d'ordre institutionnelles, stratégiques, organisationnels	
Elaborer des plannings de démarrage moins ambitieux davantage en adéquation avec les ressources disponibles et le nombre d'interventions en démarrage au même moment.	Enabel-Bruxelles, Enabel-Bénin
Mieux discuter pendant la formulation et les négociations des portefeuilles de tous les changements d'approche méthodologique afin d'en faciliter l'assimilation par le partenaire	Ambassade de Belgique, DGD, Enabel-Bruxelles, Enabel-Bénin
Anticiper les négociations des nouveaux accords-cadres public-public et avoir une démarche plus proactive de recherche d'ACC nécessaires aux interventions et d'inventaire d'expertise publique mobilisable	Enabel-Bruxelles
Assurer une meilleure disponibilité de l'expertise nécessaire par l'anticipation des procédures de recrutement, un meilleur appui à leur déroulement au niveau national et une recherche de solution plus proactive aux congés de longue durée	Enabel-Bruxelles, Enabel-Bénin
Fidéliser les équipes des interventions, sur la base d'une sélection par la qualité	Enabel
Poursuivre le dialogue constructif et rapproché avec l'Ambassade de Belgique au Bénin, pour une vision commune des enjeux et des défis	Enabel Ambassade de Belgique
Fixer des objectifs et des ambitions qui prennent davantage compte des contraintes techniques présentes en matière de digitalisation	Enabel DGD
Pilier 1 : DEFIA	
Nécessité de mieux intégrer le manque de disponibilité des partenaires (ATDA, AIAB, faitières, etc) fortement sollicités par ailleurs dans la planification des activités	DEFIA
Nécessité de mieux intégrer la multiplicité des acteurs intervenant dans la filière ananas et la divergence de leurs intérêts mutuels dans le design des activités	DEFIA
Pilier 2 : PASPort	
Lorsque c'est possible, prévoir une alternative à l'expertise publique mobilisable par ACC/ASC pour le cas où celle-ci ne serait pas disponible	PASPort, Représentation Enabel-Bénin
Pilier 3 : P@SRIS	

Nécessité de maintenir une approche participative	P@SRIS, MS
Nécessité de limiter les interférences dans la planification de la part du partenaire national	MS

Annexe 5. Tableau 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	Représentation Enabel-Bénin, MinPlan, MAEP, MS, MIT	30/06/2020
Accélérer le lancement des marchés publics et autres types de contrats en cours de préparation et, plus généralement, acquérir une meilleure maîtrise du cadre réglementaire et opérationnel de s'orienter plus efficacement vers une exécution par délégation, quelle qu'en soit la modalité	DEFIA, PASPort, P@SRIS	31/03/2020
Planifier et demander les appuis nécessaires suffisamment à l'avance pour permettre la recherche de solutions externes en cas d'indisponibilité	DEFIA, PASPort, P@SRIS et Représentation Enabel-Bénin	31/03/2020
Améliorer la qualité du rapportage, via une meilleure maîtrise des nouveaux outils et une mise à jour plus régulière des informations	DEFIA, PASPort, P@SRIS et Représentation Enabel-Bénin	Continu
Exercer un suivi de l'exécution financière plus rapproché ;	Représentation Enabel-Bénin	Continu
Appuyer les interventions dans l'élaboration des ASC nécessaires et accélérer les négociations des ACC en cours.	Enabel-Bruxelles	30/06/2020
Fournir l'appui demandé par les interventions lorsque c'est possible, via les missions de backstopping planifiées, ou aider à l'identification de solutions alternatives	Enabel-Bruxelles	31/12/2020