

**République du Bénin :
Évaluation finale du
projet
ADECOI**

**Rapport soumis au :
Fonds d'Équipement
des
Nations Unies**

Sommaire exécutif

4 avril 2008

Préparé par:

Maple Place North
Woodmead Business Park
145 Western Service Road
Woodmead 2148

Tel: +2711 802 0015

Fax: +2711 802 1060

www.eciafrica.com

TABLE DES MATIÈRES

1. DONNEES DE REFERENCE DU PROGRAMME	1
2. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION	1
2.1. Objectifs de l'évaluation	2
2.2. Cycle du programme	2
3. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE	4
3.1. Le contexte institutionnel et politique	4
3.2. Résumé du projet	5
3.3. Statut du projet	6
4. ÉVALUATION DU PROJET	7
4.1. Analyse de l'atteinte et de la durabilité des résultats	7
4.2. Facteurs externes et internes	14
4.3. Positionnement stratégique du FENU et partenariats à développer	16
5. LEÇONS APPRISSES	17
5.1. Planification participative	17
5.2. Développement économique local et sécurité alimentaire	17
5.3. La dimension Genre et développement	17
6. RECOMMANDATIONS	19
6.1. Concernant la planification participative	19
6.2. Concernant le renforcement des capacités	19
6.3. Concernant le FDL	20
6.4. Concernant la promotion de l'économie locale	20
6.5. Concernant la sécurité alimentaire	21
6.6. Concernant la dimension Genre	21

« L'analyse et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement la vue des fonds d'Équipement des Nations Unies, de son conseil exécutif ou des États Membres des Nations Unies. C'est une publication indépendante de FENU et reflète les vues de ses auteurs »

LISTE DES SIGLES ET ABBRÉVIATIONS

ACOB	Association des Communes du Borgou
ADECOI	Appui au Développement des Communes et aux Initiatives locales
AGR	Activités Génératrices de Revenus
CAF	Comité (départemental) d'Attribution des Financements
CCD	Commissions communales de développement
CDCC	Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
CeCPA	Centre Communal pour la Promotion Agricole
CeRPA	Centre Régional pour la Promotion Agricole Borgou/Alibori
CICIEL	Centre Inter communal d'Informations Économiques Locales
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CLCAM	Caisse Locale de Crédit Agricole et Mutuel
COFIL	Comité d'Octroi des Financements aux Initiatives Locales
COP	Comité d'Orientation du Projet ADECOI
COPAF	Comité de Pilotage et d'Attribution des Financements
CID	Crédit d'Investissement des Communes
CPS	Centre de Promotion Sociale
DANIDA	Coopération danoise
DGAT	Direction Générale de l'Administration Territoriale
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECVR	Études sur les Conditions de Vie des Ménages Ruraux
EMAC	Équipe Mobile d'Appui aux Communes (financement Union Européenne)
EMP	Évaluation à mi-parcours
FADEC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FBS	Fonds Belge de Survie
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FIC	Part du FDL : Fonds Inter-communal
FISC	Part du FDL : Fonds d'Investissement socio-communautaire
GBCO	Logiciel de gestion budgétaire
GERED	Groupe d'Étude et de Recherche sur l'Environnement et le Développement
GTZ	Coopération allemande
GRN	Gestion des ressources naturelles
IFDC	International Center for soil Fertility and agricultural Development
IMF	Institutions de Micro-Finance
MCL	Maison des Collectivités Locales
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
MCA	Millenium Challenge Account (USA)
MD	Mission de Décentralisation
MCPD	Ministère chargé de la Planification et du Développement
MCCAG	Ministère chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de la Prospective et du Développement
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MIS	Système d'Information du FENU- Base de données
MISD	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation
MFE	Ministère des Finances et de l'Économie
MPD	Ministère chargé de la Planification et du Développement
MPO	Manuel des Procédures et d'Opération (FENU)
ONASA	Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire
PADEL	Projet d'appui au développement local dans le Borgou–Est et l'Atacora-Ouest (FENU-PNUD, 1996-2002)
PAI	Programme Annuel d'Investissement
PACA	Participation et Action pour la Compétitivité Locale
PACEA	Programme d'Appui aux Communes dans le secteur de l'Eau et de l'Assainissement

PACOB	Projet d'Appui aux Communes du Borgou (PNUD)
PDC	Programme de Développement Communal
PDL	Programme de Développement Local
PDM	Programme de Développement Municipal
PIC	Programme d'Investissement Communal (en principe triennal)
PNDCC	Programme National d'appui au Développement Conduit par les Communautés (Banque Mondiale)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODECOM	Projet d'appui au Démarrage des Communes (Union Européenne)
PRODOC	Document de projet ADECOI
PROMIC	Projet de Micro finance et de Commercialisation (FIDA)
PTF	Plateformes multifonctionnelles
RFUS	Registre Foncier Urbain Simplifié
RGF	Receveur Général des Finances
SA	Sécurité Alimentaire
SAF	Service administratif et financier
SAFIC	Système d'Analyse Financière et Institutionnelles des Collectivités locales
SAIL	Part du FDL : Subvention d'Appui aux Initiatives Locales
SIGL	Système de Gestion de l'information – Gouvernance Locale
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
UAC :	Unité d'Appui-Conseil ADECOI
VNU	Volontaire des Nations Unies

1. DONNEES DE REFERENCE DU PROGRAMME

Pays: BENIN

Numéro du Projet : BEN/02/C01

Titre du Projet : Projet d'Appui au Développement Communal et aux Initiatives Locales dans le Borgou (ADECOI)

BEN/02/C01	
PNUD:	983.521 \$ E.U
FENU:	1.631.000 \$ E.U.
FBS:	2 640 000 ¹ \$ E.U
Gouvernement	160.000 \$ E.U
Communes:	440.000 \$ E.U.
Total	5. 854.521 \$ E.U

Secteur : Gouvernance Locale & Lutte contre la pauvreté

Agence d'Exécution

du Gouvernement: Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales (MISPCL)

Date approbation : 17 décembre 2002

Durée : 5 ans

Date de l'évaluation finale : Octobre 2007

¹ A ce montant, spécifiquement dédié aux activités du projet dans le Pays, s'ajoutent les frais de formulation, de gestion et de supervision payés au FENU (la contribution totale du FBS étant de 2.925.282 euros)

2. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

2.1. Objectifs de l'évaluation

Selon les termes de référence soumis aux consultants, la mission d'évaluation finale du projet ADECOI devait répondre aux objectifs suivants :

- aider le Gouvernement du Bénin, les communes de la zone d'intervention du projet, le Fonds Belge de Survie, le FENU et le PNUD à comprendre l'efficacité, l'efficience et la pertinence du projet dans l'atteinte des effets et impacts escomptés, la durabilité et le niveau de satisfaction des parties prenantes et bénéficiaires avec les résultats obtenus;
- aider les gestionnaires et les partenaires des projets à tirer des enseignements clés quant à la conception, la mise en œuvre et la gestion du projet
- aider les gestionnaires et les partenaires du projet à évaluer dans quelle(s) mesure(s) le contexte actuel est favorable à la réplication de l'expérience dans d'autres régions du pays;
- vérifier le respect des engagements pris au moment de l'approbation du document de projet, en particulier, sur l'orientation du FBS en faveur de la sécurité alimentaire ;
- apprécier d'une part, le positionnement stratégique du FENU par rapport aux autres bailleurs clés opérant au Bénin dans le domaine de la décentralisation et d'autre part, la pertinence de ses partenariats et les leçons à en tirer ;
- de déterminer les besoins de suivi de l'après projet et les pistes pour les actions futures;
- capitaliser les acquis de cette expérience dans la perspective d'une nouvelle programmation du FENU au Bénin et en indiquer les grandes orientations.

2.2. Cycle du programme

La durée initiale du projet étant de quatre ans, il devrait arriver à terme en avril 2007 et l'évaluation finale du projet aurait dû intervenir au cours du premier trimestre de cette année au plus tard. Toutefois tel qu'en font foi les investigations de la mission, le projet a enregistré des retards importants dans les cycles d'investissement du Fonds de développement local (FDL) et dans la mise en œuvre de la Subvention d'appui aux initiatives locales (SAIL) dont l'objectif premier est de soutenir les activités concourant à la réduction de la vulnérabilité des populations pauvres et de l'insécurité alimentaire.

En conséquence, la mission d'évaluation finale du projet s'est tenue entre le 11 et le 31 octobre 2007. Cette mission sera éventuellement suivie, dans la perspective de la poursuite du projet ADECOI, d'une mission de formulation de la deuxième phase d'exécution du projet. Il est ainsi prévu que les conclusions et recommandations de la mission d'évaluation finale alimentent les réflexions de la mission de formulation d'une éventuelle phase 2.

Bien que la mission se soit déroulée normalement, on doit faire état d'une difficulté particulière qui s'est posée en ce qui concerne les termes de références. Ainsi, la mission a été conduite sur la base des termes de références qui ont été fournis aux consultants avant son démarrage. Il s'est par contre avéré que ceux-ci ne constituaient pas les TDRs définitifs. Ce n'est en effet qu'au mois de décembre dernier que ces derniers ont eu accès aux TDRs dits définitifs dans lesquels on retrouve, entre autres, une section spécifique portant sur « l'analyse complémentaire multidimensionnelle sur la pauvreté alimentaire ». Étant dans l'impossibilité de retourner sur le

terrain pour reprendre le travail d'analyse, la mission s'est toutefois employée à mieux développer les aspects de sécurité alimentaire dans la version finale du rapport d'évaluation.

3. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE

3.1. Le contexte institutionnel et politique

Les dernières élections locales ont eu lieu en décembre 2002, janvier 2003. Les conseils communaux ont été installés en février et mars 2003. Après plus de 4 années d'exercice, le processus de décentralisation présente un bilan mitigé.

Une dynamique communale s'observe. Les Maires et conseils communaux s'approprient graduellement les compétences qui leur sont conférées par la Loi. Ainsi, on note un certain nombre d'acquis au niveau des communes :

- fonctionnement régulier des conseils communaux;
- élaboration, dans le cadre d'un processus participatif, de Plans de Développement Communal (PDC) dans la plupart des communes;
- mise en place de stratégies de mobilisation des ressources locales et d'attraction des partenaires au développement et des investisseurs privés;
- multiplication des actions de coopération décentralisée;
- meilleure perception du rôle des populations dans un contexte de décentralisation. (participation de la société civile et accentuation de la gouvernance locale);
- dotation de personnels qualifiés dans certaines communes;
- constitution de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), structure faîtière qui assure la défense des intérêts des Communes auprès du Gouvernement et la promotion de la décentralisation au Bénin.

Néanmoins, les avancées dans le processus de décentralisation sont timides. Celui-ci reste confronté à trois problèmes majeurs :

- l'insuffisance de ressources financières, humaines et techniques qui restreint l'autonomie administrative et financière des communes et partant, le développement d'une saine gouvernance locale;
- l'absence de la réalisation effective des transferts des compétences sectorielles de l'État notamment en matière des infrastructures sociales, du développement économique et de la gestion des ressources naturelles;
- la grande faiblesse des services déconcentrés de l'État qui n'ont pas suffisamment engagé les réorganisations, les redéfinitions de tâches et des modes de faire nécessaires pour accompagner, coordonner et impulser la réforme et appuyer les communes.

Planifié essentiellement comme un projet d'impulsion du processus de décentralisation au Bénin, ADECOI a dès lors été exécuté dans ce contexte politique auquel s'associe le contexte relatif aux facteurs de pauvreté et de sécurité alimentaire.

Ainsi, selon l'enquête nationale sur les conditions de vie des ménages, la pauvreté monétaire dans le Borgou a diminué de 9 points de 2000 à 2006, passant de 45,8 % à 39% de la population. Cependant, la moyenne départementale en termes d'incidence de la pauvreté (39,19%) en 2006 est supérieure à la moyenne nationale estimée à 37,4%. Sur les 8 communes du département,

trois ont une incidence particulièrement élevée (Tchaourou : 48,8% ; Sinendé : 47,93% et Bembèrèkè : 42,89%), avoisinant plus de 10 points au-dessus de la moyenne nationale.

Cette réduction globale de la pauvreté dans le département est principalement tributaire de l'accroissement de la production agricole de 46% suite aux opérations de diversification opérées par les producteurs agricoles qui se sont orientés vers la production du maïs (augmentation de 31 %), de l'igname (de 52%), manioc (de 91%), du sorgho (11%) du riz (45%) suite à la crise du coton, à titre de culture commerciale.

La culture du coton, quant à elle, a régressé de 20% durant cette même période dans le département. Bien que ces cultures soient produites avant tout pour le marché, lorsqu'on compare le disponible vivrier avec les besoins de la population, le département n'apparaît plus en insécurité alimentaire, d'autant plus que les statistiques sur le bilan vivrier occultent une bonne partie des produits qui font partie de la ration familiale dont les fruits et légumes, la viande, le poisson et le lait. Cette absence de situation de crise est également ressentie par tous les acteurs rencontrés dans le cadre de la mission.

Concernant les indicateurs de pauvreté non monétaire, des progrès ont été enregistrés entre autres, au niveau de la scolarisation. Ainsi, les effectifs de l'enseignement primaire du département sont passés de 104.347 écoliers en 2001-02 à 128.951 écoliers en 2005-06 soit un accroissement de 23,58%, la scolarisation des filles ayant crue plus rapidement (33,86%) que celle des garçons (15,9%).

A l'intérieur du département, certaines communes ont connu un accroissement plus rapide que la moyenne départementale (Tchaourou, Pèrèrè, Kalalé, Sinendé). Des progrès ont été remarqués au niveau du nombre d'élèves par classe, du taux de succès mais l'éducation préscolaire et celle des adultes a connu un recul. Par ailleurs, quelques progrès ont été observés sur les taux de fréquentation des établissements de santé

En ce qui concerne plus spécifiquement la sécurité alimentaire, le bilan vivrier du département du Borgou établi par l'ONASA en mars 2007, sur la base de l'hypothèse de consommation moyenne, dégage dans l'ensemble du Borgou des soldes positifs pour le maïs, l'igname, le manioc et l'arachide alors que les soldes sont négatifs pour les spéculations comme le mil/sorgho, le riz et le niébé. La plupart des produits entrant dans l'alimentation faisant l'objet d'autoconsommation dans les ménages, l'insuffisance d'accès et par conséquent l'insécurité alimentaire des membres des ménages produisant eux-mêmes leur alimentation trouve ses raisons non pas dans la rareté des vivres mais dans la gestion de ces vivres au sein du ménage

3.2. Résumé du projet

Tel que signalé plus avant, le projet ADECOI a été conçu dans l'optique d'accompagner les premiers pas de la décentralisation dans le département du Borgou, et d'aider à gérer cette problématique à titre d'expérience pilote dont des enseignements pourront être tirés sur le plan national.

Par ailleurs, les considérations suivantes avaient motivé, à l'époque, l'engagement du Fonds belge de Survie (FBS) dans le financement du projet ADECOI :

- *une situation d'insécurité alimentaire* : marquée par l'incapacité d'une partie importante des populations de la zone d'intervention du projet à assurer la couverture de leurs besoins alimentaires durant la période de soudure ;
- *une approche institutionnelle nouvelle* : Le FENU préconise que la décentralisation avec la possibilité de définir des politiques communales de développement, constitue un cadre

approprié pour mettre en place des stratégies de réduction de la pauvreté et de la réduction de la vulnérabilité des ménages à l'insécurité alimentaire.

Le projet a démarré ses activités au lendemain de l'installation des conseils communaux en mai 2003.

3.3. Statut du projet

Le projet ADECOI en est en phase finale d'exécution, les activités devant officiellement se conclure au 31 décembre 2007. La mission estime par ailleurs que les résultats financiers comptabilisés à la fin de 2007 sont consistants à la lumière des résultats atteints et de la performance globale enregistrée par le projet.

4. ÉVALUATION DU PROJET

4.1. Analyse de l'atteinte et de la durabilité des résultats

Les prochaines pages font état des analyses et conclusions de la mission en ce qui concerne le niveau d'atteinte et la durabilité des résultats du projet ADECOI au cours des quatre dernières années. Cette analyse sera effectuée en fonction des quatre principaux résultats identifiés dans le cadre logique du projet. En plus, une section particulière est consacrée à l'analyse des résultats en matière de sécurité alimentaire. Pour chaque résultat, le rapport fait premièrement état des principaux constats d'analyse avant d'aborder l'évaluation de leur niveau d'atteinte et de durabilité.

Avant d'aborder l'analyse pour chacun des résultats, la mission formule un commentaire général sur la performance d'ADECOI au regard de l'objectif immédiat (résultat de fin de programme) identifié dans le cadre logique de départ. Celui-ci était formulé ainsi :

Institutionnaliser un système de planification participative décentralisée et des procédures de mise en œuvre du développement local en vue d'apporter des réponses aux problèmes de la pauvreté dans le Borgou qui soient basées sur l'initiative des citoyens et leur capacité d'interaction avec les autorités locales.

La mission estime premièrement que les résultats atteints concourent en partie vers l'atteinte de l'objectif immédiat soit : un système de planification participative décentralisé capable d'apporter des réponses aux problèmes de pauvreté dans le Borgou. À ce titre, les communes ont pu développer des nouvelles capacités de planification participative, de maîtrise d'ouvrage et d'exécution budgétaire qui ont contribué à la mise en œuvre d'une forme de développement axée principalement sur la réduction du niveau de pauvreté non monétaire par l'amélioration des équipements de type scolaire, sanitaire ou de transport.

Ces efforts ont toutefois porté presque exclusivement sur le renforcement des capacités des équipes communales sans que le volet « développement de l'initiative des citoyens et de leur capacité d'interaction avec les autorités locales » reçoive beaucoup d'attention aussi bien dans la formulation du projet que dans son exécution. C'est ainsi que la mission souligne le peu d'emphase portée, à l'encontre d'autres projets du FENU², sur le développement des conditions d'une bonne gouvernance locale et le développement d'une culture citoyenne.

Par ailleurs, les résultats atteints en matière de lutte contre la pauvreté monétaire et d'insécurité alimentaire sont mitigés. Le projet n'a pas véritablement pu mener à terme ses efforts de renforcement des capacités communales favorables au développement d'initiatives fructueuses en matière de développement économique avec la participation effective des populations y incluant la participation pleine et entière des femmes et des groupes marginalisés. De plus, la question de la lutte contre l'insécurité alimentaire s'est avérée difficile à démêler et partant, les actions initiées n'ont pas véritablement été concluantes, du moins jusqu'ici.

Au plan de la capitalisation et la remontée des acquis, la mission note les efforts du projet mais reconnaît par contre que l'expérimentation développée dans le cadre de son exécution n'a pas pu

² On peut référer ici au Programme de développement local dans les régions naturelles de la Moyenne et Haute Guinée (PDLG) qui a mis beaucoup d'emphase sur le développement de mécanismes de gouvernance locale.

être complètement mise à profit particulièrement en direction des structures gouvernementales impliquées dans la mise en œuvre du processus de décentralisation.

En commentaire général, la mission estime que des efforts doivent être déployés afin de consolider les acquis qui sont nombreux et de renforcer les insuffisances particulièrement en matière de développement économique et de gouvernance locale.

Résultat 1 : Un système de planification participative et de programmation d'initiatives de développement local et de lutte contre la pauvreté mis en place et rendu opérationnel au niveau de sept communes du Borgou.

En ce qui concerne le niveau d'atteinte du résultat 1, la mission conclue que les communes ont pu développer des habilités en matière de planification du développement local compte tenu des formations dispensées et du processus appliqué au cours des quatre dernières années. Elles fonctionnent toutes dorénavant selon un mode de gestion plus axé sur la planification des actions de développement que sur une approche arbitraire basée sur le pilotage à vue ou le favoritisme.

Malgré tout, certains indicateurs relevés, tel le faible taux d'exécution des PDC/PAI témoignent de l'absence d'une véritable priorisation des interventions et d'une mise en concordance des interventions avec les ressources disponibles. Les PDC demeurent un exercice de planification qui n'est pas systématiquement confronté à une analyse serrée des capacités de mobilisation des recettes fiscales et financières propres à la commune ainsi que de ses capacités techniques de mise en œuvre.

Cette situation peut s'expliquer en partie par le fait que le processus de planification ascendante du développement local (PDC/PIC) n'a pas été accompagné par la mise en place d'un cadre référentiel approprié de niveau communal ou départemental (schémas communaux ou départementaux d'aménagement). Ainsi, les PDC n'ont pas pu être réalisés dans un contexte où des données référentielles (indice de pauvreté, de sécurité alimentaire, de niveau d'équipements, de cadrage spatial d'aménagement...) auraient servi à mieux baliser les actions de développement à la base.

La mission note aussi que la capacité des communes à planifier des activités économiques et des AGR demeure faible et un élément à renforcer. Ce même constat s'applique aux activités environnementales. L'absence de vision sur le développement du potentiel biophysique de la commune limite les possibilités de mise en valeur et partant, d'accentuation de l'autonomie financière de la commune.

De plus, bien qu'il soit compris, il appert que le processus d'élaboration des divers outils de planification participative (PDC, PIC, PAI) est fragilisée par une maîtrise déficiente due à un manque d'encadrement adéquat (par les services déconcentrés entre autres) et un niveau de technicité difficilement assimilable pour des élus souvent analphabètes et des services communaux sous équipés. La mission note finalement que les outils de planification participative sont peu sensibles à l'aspect Genre et ont soufferts de déficience notable en matière de préoccupations économiques et environnementales.

Résultat 2 : Des capacités de gestion créées et renforcées chez les acteurs locaux (organes communaux, populations, structures du Trésor et organes départementaux) dans la mise en œuvre de fonds d'investissement décentralisés, depuis les mécanismes d'allocation jusqu'aux procédures de gestion et de mobilisation des ressources locales

En termes de gestion budgétaire

La mission conclue, au plan de la gestion budgétaire et comptable, que les communes ont pu renforcer leurs capacités ce qui contribue à améliorer la gouvernance communale. Ces progrès demeurent toutefois fragilisés par des difficultés récurrentes particulièrement dans l'affectation et la motivation du personnel, et par le manque d'appui des services déconcentrés. Dans les communes visitées, la mission a pu effectivement constater le peu de personnel disponible et souvent la faible motivation de ces personnels due à une surcharge et à des mauvaises conditions de travail. Parallèlement, les communes ne bénéficient pas vraiment de l'appui des services déconcentrés ce qui ne contribue certes pas à pérenniser les acquis.

En termes de maîtrise d'ouvrage

Les compétences transférées aux élus communaux, aux membres des cellules de passation des marchés et aux C/ST en maîtrise d'ouvrage communale ont contribué à renforcer de façon significative les capacités des communes à conduire efficacement le processus de construction d'ouvrages de faible complexité tels les modules de classes, les blocs de latrines, les unités villageoises de santé, les hangars de marchés, les puits modernes, etc.

Ces constats qui témoignent d'une bonne maîtrise du processus de passation et de gestion des marchés par les communes méritent toutefois d'être nuancés car malgré les signes encourageants, certaines capacités restent encore faibles et/ou fragiles ; aussi, de l'avis de la mission, la plupart des communes ne disposent pas encore de compétences propres leur permettant de réaliser les études de faisabilité et de conduire le processus pour la réalisation d'ouvrages plus complexes. De même, les aptitudes des membres des cellules de passation de marchés méritent aussi d'être consolidées afin qu'il y ait plus d'objectivité dans l'évaluation des offres des soumissionnaires et l'attribution des marchés.

En termes de promotion de l'économie locale

Comme constat général, la mission convient que les communes démontrent encore peu de capacités dans la mise en place d'activités de promotion de l'économie locale (identification des secteurs porteurs, montage et suivi de micro projets). Le montage des microprojets SAIL reste fortement dépendant de l'UAC. De même, la responsabilité diffuse de la promotion économique et de la sécurité alimentaire dans la commune limite la durabilité des résultats; cette fonction repose sur plusieurs interlocuteurs dont le responsable suivi évaluation, le CST pour le montage des projets et le chargé de promotion économique. Les rôles de tous ces acteurs mériteraient certes d'être mieux définis et leurs responsabilités mieux encadrées.

Finalement, l'approche DHD n'a pas encore fait ses preuves au niveau d'ADECOI; de plus, les retards constatés et le niveau d'encadrement nécessaire à l'opération peuvent limiter la portée d'une telle démarche.

En termes de mobilisation des ressources locales

La mission estime que les efforts déployés par le projet en matière de mobilisation des ressources locales n'ont pas encore trouvé leur aboutissement. Tel que relevé dans le rapport principal, les statistiques financières laissent apparaître une grande dépendance des revenus de la commune envers les transferts de l'État et les subventions des PTF. L'autonomie communale demeure alors fortement fragilisée par la faiblesse des ressources propres des communes. Cette faiblesse est particulièrement apparente en ce qui concerne les recettes de fonctionnement qui n'ont pas

augmenté de façon significative depuis 2004 bien que les dépenses aient, quant à elles, évolué de façon importante. Des efforts importants doivent dès lors être consentis afin de palier à ces difficultés dans le but de pérenniser l'autonomie communale. La mission estime, à ce titre, que la méthodologie SAFIC qui était en voie de déploiement dans les communes à la fin 2007 sera vraisemblablement porteuse de résultats.

Au regard de l'analyse Genre

En conclusion, la mission évalue que la durée du projet a été trop courte pour engendrer des changements visibles en matière de renforcement de la participation des femmes à la vie communale. La sensibilité (Genre) des acteurs du développement local laisse à désirer et n'a visiblement rien qui puisse dans le court ni le long terme conduire à un développement équitable. Ceci est bien évident au niveau des agents techniques, des autorités communales, des populations locales féminines et masculines qu'elles soient individuelles ou en groupement.

Par ailleurs, les budgets sont encore insensibles au Genre. Ainsi, seulement 27% des néo alphabètes étaient des femmes (Campagne 2004-2005) ; en la matière, les indicateurs se sont dégradés entre l'an 2001 et l'an 2005. Aussi, le suivi de la cohorte des meilleurs élèves montre que le taux de déperdition reste toujours plus élevé du côté des filles.

Résultat 3 : Un Fonds de Développement Local mis en œuvre dans les 7 communes partenaires du projet améliore l'accès aux services sociaux de base et appuie les initiatives locales de diversification et d'augmentation durable des revenus

Des infrastructures qui répondent généralement aux besoins exprimés

La grande majorité des infrastructures réalisées dans le cadre du FDL remplissent les fonctions pour lesquelles elles ont été conçues et contribuent significativement à l'amélioration des services offerts aux populations. Les changements positifs induits par ces réalisations sont perceptibles dans les écoles, les unités villageoises de santé, autour des puits et dans les marchés comme le témoignent les enquêtes de satisfaction réalisées en avril 2007 par le projet. Le niveau de satisfaction des populations, des élus et des services communaux est en général bien au dessus de la moyenne.

Certaines infrastructures ou équipements socio collectifs par contre n'ont comblé que partiellement les attentes des bénéficiaires ; cette situation s'explique dans presque tous les cas par le fait que les bénéficiaires n'ont pas été associés à la conception de l'ouvrage, à la passation des marchés et aux différentes phases de réalisation.

Au plan de l'efficience, la mission conclut qu'au regard des coûts de réalisation pratiqués les résultats sont globalement positifs. Ainsi, si on compare ces coûts à ceux pratiqués par les autres partenaires intervenant dans le même département, il n'apparaît pas de très grandes différences sauf possiblement avec certaines réalisations financées dans le cadre du PNDCC

Par ailleurs, bien que la fonctionnalité des équipements soit assurée dans une grande majorité de cas, l'absence d'équipements complémentaires comme les latrines, les points d'eau ou les tables bancs peut constituer un facteur de contrainte. Aussi la mission a noté que pour satisfaire les attentes des populations en matière d'accès à l'eau potable, on gagnerait à faire réaliser les forages munis de pompe à motricité humaine en lieu et place des puits qui sont plus chers (près de huit millions contre six millions pour les forages) plus dangereux et qui peuvent être facilement contaminés.

Des avancées timides au plan de la sécurité alimentaire

Au niveau de l'analyse de l'atteinte des résultats, la mission conclue globalement que les avancées faites pour mieux comprendre et intégrer la sécurité alimentaire dans le développement des communes apparaissent timides mais cela peut s'expliquer par les facteurs suivants

- **Une conception de la sécurité alimentaire peu partagée :**

L'introduction de la sécurité alimentaire dans le design du projet s'est avérée laborieuse car les acteurs n'avaient pas au départ une compréhension partagée du concept de sécurité alimentaire dans toutes ses composantes, ni des activités à mettre en œuvre pour y arriver, ce qui occasionna plusieurs hésitations. De plus, la sécurité alimentaire n'était pas intégrée au cadre logique sous forme d'un résultat bien précis avec ses indicateurs, sa stratégie et ses activités clairement identifiées. Pour la majorité des élus et des intervenants du projet, la sécurité alimentaire était perçue seulement en termes de "famine" ou de "pénurie de vivres" ce qui en occulte toutes ses autres dimensions.

- **Une priorité relativement faible pour les communes :**

Les projets d'appui à la décentralisation au Bénin et ailleurs dans la sous-région se sont d'abord donné le mandat d'appuyer la formation des élus et des nouveaux fonctionnaires à leur rôle et les instrumenter pour prendre en charge leurs fonctions de base telle la planification et la gestion communale pour faire en sorte que l'institution communale existe effectivement. Dans ce contexte, la sécurité alimentaire est apparue peu prioritaire aux responsables communaux, ce qui ne lui enlève pas sa pertinence.

Ainsi, le rôle des communes dans la sécurité alimentaire reste encore à préciser. Sur la base de l'expérience développée jusque là, la mission estime que certaines fonctions reliées à la sécurité alimentaire pourraient maintenant être plus facilement maîtrisées par les communes, soient :

la fonction de veille: les responsables communaux devraient être en mesure de suivre l'évolution de la sécurité alimentaire dans leur commune (prix et disponibilité) et de localiser les groupes vulnérables; cependant les services communaux ne disposant pas encore de l'arsenal statistique nécessaire, ni des ressources humaines et financières appropriées pour mettre en place et suivre les indicateurs de sécurité alimentaire au niveau local, cette fonction reste à négocier avec l'ONASA, et pourrait faire l'objet d'une expérimentation pour la suite du projet.

la fonction de planification: les communes doivent continuer à être sensibilisées sur la sécurité alimentaire et prévoir des mesures qui s'attaquent à ses quatre composantes dans leur PDC. Des indicateurs de suivi doivent être prévus à cet effet dans le PDC. Les sensibilisations d'ADECOI ont permis aux communes de développer certaines initiatives telles : le maraîchage pour combler les carences constatées dans certaines localités, la redynamisation d'une banque vivrière (N'Dali), l'intérêt pour l'expérimentation du warrantage, le désenclavement de certains villages... Ce type d'analyse doit continuer et figurer en bonne position lors du futur exercice de planification ainsi que dans le nouveau guide d'élaboration des PDC.

Les activités de promotion de l'agriculture et de développement agricole devraient être mieux définies en rapport avec les capacités techniques et financières réelles des communes. Pour les aspects de promotion de la production agricole qui figurent dans les PDC, des partenariats doivent être négociés avec le MAEP et les CECPA sur certains thèmes et en fonction d'une approche

intercommunale tel que préconisée au PRODOC. Le nombre de ces partenariats devra cependant respecter les capacités de suivi de la commune et un personnel devrait être formé à cet effet.

l'investissement socio-économique : en continuant d'améliorer l'accès à l'eau potable, à la santé et en assurant le désenclavement, la commune joue un rôle très positif pour la promotion d'une meilleure sécurité alimentaire. Les infrastructures socio-économiques (marchés, hangar, route, abattoir, laiterie) jouent un rôle clef dans le développement des filières mais doivent être dimensionnées selon une logique de marché intercommunale. Par ailleurs, les compétences transférées en matière de santé permettent d'envisager des programmes d'éducation nutritionnelle.

le développement économique: toutes les activités économiques qui créent des emplois et des revenus contribuent aussi à améliorer la sécurité alimentaire des ménages. L'approche intercommunale est préconisée pour maximiser l'impact des moyens techniques et financiers de la commune.

la mise en place de conditions structurantes: comme la valorisation des bas-fonds, la création de périmètres maraîchers, la protection du territoire agricole et pastoral à travers l'aménagement, la sécurisation du foncier, la valorisation des ressources naturelles (forêts, mares et cours d'eau), l'amélioration de la fertilité des sols.

- **Un niveau de complexité plus élevé**

Le développement d'activités économiques, surtout en relation avec le développement des filières, demande une connaissance fine du fonctionnement des marchés, de la chaîne des valeurs, et plusieurs facteurs économiques dépassent l'emprise d'une commune; les marchés de l'anacarde et du karité par exemple, sont régulés par la demande internationale. On peut donc comprendre que les communes de la zone d'intervention d'ADECOI, comme la plupart des communes du Bénin, aient voulu se concentrer sur des activités de moindre complexité pour leur premier exercice.

A cette complexité s'ajoute un transfert de responsabilités pas tout à fait clarifié entre les communes entre le MAEP, qui a comme mandat la sécurité alimentaire au niveau national; le MAEP étant encore en réflexion sur les modalités opérationnelles de transfert. Les agents des CECPA reçoivent donc des mandats de deux institutions. Au niveau départemental, la stratégie du MAEP en matière de sécurité alimentaire ne fait pas encore l'objet d'une vision claire avec des objectifs par com

Des appuis en micro crédit ayant un impact économique limité

La mission note des résultats encourageants en matière de micro crédit. Ainsi, l'utilisation de la SAIL à des fins de micro crédits destinés aux femmes a permis de mobiliser de l'épargne (33 millions de FCFA) avec un taux de remboursement avoisinant 96%. La portée du mécanisme financier mis en place par le projet s'est toutefois avérée limitée en matière de développement économique puisqu'il n'a touché que le secteur de la petite transformation agroalimentaire.

D'autre part, les activités de micro crédit mises en place dans le cadre du projet ont généré certains bénéfices sociaux dont l'émergence très affirmée des groupements féminins dans la zone d'intervention, l'amélioration de l'autoconsommation et de l'alimentation des enfants, le sentiment d'inclusion à travers un renforcement de l'estime et la considération.

À ce chapitre, la mission conclue qu'il est encore trop tôt pour évaluer l'expérience dans toutes ses dimensions puisqu'elle doit encore se poursuivre, selon les ententes signées avec l'ONG, jusqu'en 2009. Par ailleurs, l'impact de cette approche sur les recettes communales n'a pas encore pu être mesuré, les premières recettes n'ayant pas encore été versées. Selon les constats relevés, les promoteurs du projet et l'IMF doivent toutefois prendre des dispositions urgentes pour améliorer la communication et du suivi avec les communes.

Au plan prospectif, la mission estime, compte du caractère innovateur de l'expérience, qu'une évaluation approfondie de l'opération devrait être réalisée étant donné le peu de données chiffrées au moment de l'évaluation.

Peu de bénéfices économiques encore tangibles dans le développement des AGR

L'ensemble des activités menées dans le cadre de la SAIL en matière de développement des AGR a contribué au renforcement des capacités des communes à prendre en charge la valorisation de leur potentiel malgré plusieurs difficultés techniques de mise en œuvre. Ainsi, la capacité à planifier et à suivre les AGR est amorcée au niveau des communes mais cette capacité demande à être renforcée, en développant mieux les analyses rentabilité économiques et le suivi, en développant des outils (guides sur l'aménagement et le suivi des espaces communaux) qui puissent guider les responsables communaux et les services techniques.

Malgré tout, les bénéficiaires et les responsables communaux rencontrés dans le cadre de la mission expriment leur satisfaction d'avoir pu rejoindre par le biais de ces activités une autre tranche de leur population, dont les femmes, et militent pour la reconduction de ce volet.

Le FDL au regard de l'analyse Genre

Compte tenu de la non prise en compte du Genre à l'étape de la planification du développement communal, et de l'absence des femmes des cellules de passation des marchés, la mission estime que l'exécution du Fonds d'Investissement Socio – Collectifs (FISC) n'a que fortuitement couvert les besoins des femmes et des filles. Ces besoins sont couverts par la construction des écoles, maternités, dispensaires, qui profitent surtout aux femmes.

En ce qui concerne la présence des femmes dans la gestion des équipements, la mission constate que, malgré le fait que les femmes occupent, selon les règles du Manuel de procédures, environ le tiers des effectifs des comités de gestion, elles n'y jouent pas un rôle visible, et ne participent que rarement aux débats.

Résultat 4 : Les pratiques de bonne gouvernance, adoptées par les communes du Borgou, capitalisées et diffusées de manière à influencer le débat national en matière de décentralisation démocratique

La mission reconnaît les efforts déployés par le projet en matière d'outils et d'expériences de communication qui ont permis d'assurer d'une part, la sensibilisation des publics cibles et d'autre part, d'assurer une certaine diffusion des bonnes pratiques développées. Ainsi, celles-ci (PDC, financement du FDL à travers le circuit du Trésor, GBCO...) ont-elles pu être répliquées au niveau national et devraient influencer sur la mise en place de nouveaux instruments de la décentralisation (FADEC, planification participative, gestion budgétaire)

La mission doit toutefois conclure que cette capitalisation n'a pas totalement atteint ses objectifs en ce que les structures d'État (MDGLATT et autres ministères) n'ont pas pu en profiter pleinement. Cette situation semble s'expliquer par la faiblesse et l'inconsistance des relais mis en

place ce qui implique tout autant la responsabilité des structures concernées que celle d'ADECOI. Le projet aurait certainement gagné à systématiser les activités de diffusion et de capitalisation tout en travaillant à renforcer les capacités d'absorption au sein des structures ministérielles.

En ce qui concerne la communication, la mission est d'avis que, malgré les nombreuses réalisations soutenues par le projet, peu d'efforts ont été investis dans le développement de la communication sociale au profit des communes et populations bénéficiaires. À titre d'exemple, l'auto évaluation du projet relève que certains moyens utilisés (affichagees à la commune, Journal) n'atteignent que difficilement les populations cibles et que la communication est à sens unique; à cela s'ajoute le fait que peu d'informations sont diffusées sur les résultats des séances des conseils municipaux.

Bien que cet aspect de la communication n'était pas identifié comme un résultat spécifiquement attendu au départ, le projet aurait certes gagné à y investir plus d'énergie en vue de travailler à développer une culture citoyenne dans les communes comme garant d'une meilleure gouvernance locale.

Au niveau de l'approche Genre, il est utile de rappeler que des initiatives d'amélioration du cadre législatif sont en cours au plan national pour renforcer l'équité entre les hommes et les femmes dans les instances de décision. Un projet du type de ADECOI aurait gagné à se ressourcer dans les rares expériences jugées exceptionnelles, à les capitaliser, et à se baser sur elles pour renforcer la coordination des initiatives de promotion du développement socialement équitable, adapté au contexte local.

4.2. Facteurs externes et internes

Au plan de l'évolution du processus de décentralisation, les informations glanées par la mission laissent apparaître des conditions positives à la réplication des expériences développées au cours des quatre dernières années. Ainsi, un certain nombre de développements annoncés concourent-ils à l'appui de cette assertion :

- La tenue annoncée des élections communales pour le début de 2008 qui viendront confirmer la volonté du gouvernement béninois de poursuivre sa politique de décentralisation;
- La mise en place du nouveau Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance, de l'Administration et de l'Aménagement Territoriale (MDGLAAT) qui vient apporter un nouveau souffle au développement de la politique nationale de décentralisation et de ses instruments de mise en œuvre;
- La tenue annoncée du Forum national de la décentralisation qui permettra le développement d'un cadre stratégique de mise en œuvre de l'ensemble des politiques reliées à la décentralisation politique et à la déconcentration administrative du pays;
- La mise en place, annoncée pour 2008, du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC) qui viendra fédérer les ressources budgétaires destinées à l'appui aux communes en matière de fonctionnement et d'investissement; selon les informations recueillies par la mission, une somme de 3,0 milliards de Fcfa est déjà inscrite à la Loi des Finances 2008 à titre de contribution de l'État pour assurer le démarrage du fonds.

Dans le secteur agricole par ailleurs, la réforme soutenue par le gouvernement est entrain de se mettre en place depuis deux ans. La vision du gouvernement est précisée à travers un "Plan Stratégique pour la relance du secteur Agricole au Bénin" dont la promotion des filières constitue

le principal axe stratégique; les filières du coton, manioc, anacarde et riz concernent plus particulièrement le Borgou. La préoccupation de sécurité alimentaire y aussi fortement affichée.

Cette stratégie s'appuie sur la promotion des organisations paysannes, l'accès au crédit et un encadrement soutenu. L'effectif du personnel d'encadrement agricole a bénéficié d'un recrutement national massif de plus de 2000 agents équipés de moyens de déplacement, ce qui multiplie par trois l'effectif du personnel d'encadrement déconcentré des CECPA dans les communes du Borgou.

Cependant l'articulation du programme du MAEP avec la décentralisation reste à être mieux définie pour préciser entre autres, le lien hiérarchique et les résultats attendus des RCPA comme conseillers techniques des communes; le MAEP réfléchit toujours aux mécanismes les plus appropriés, notamment dans le secteur de la sécurité alimentaire où le rôle de la commune dans la prévention et la gestion des crises alimentaires reste encore à préciser.

Finalement, dans le secteur de la micro finance, la situation de départ était caractérisée par la crise des CLCAM suite aux impayés des producteurs de coton; on notait de plus la présence de plusieurs structures appuyées notamment par le FIDA, le FENU et le PNUD, mais qui n'atteignaient pas les couches les plus vulnérables de la population. Actuellement le gouvernement entreprend une réforme du secteur; une Politique nationale de la micro finance est à l'étude qui devrait permettre une meilleure coordination des diverses initiatives, la détermination de nouvelles règles du jeu, et un meilleur contrôle de l'endettement. Le crédit destiné à la filière coton bénéficie d'une attention particulière avec les mesures prises pour la réforme.

Au plan des facteurs internes, la mission a jugé premièrement que la conception du projet a souffert de quelques insuffisances particulièrement en ce qui concerne les aspects de lutte contre l'insécurité alimentaire qui auraient mérité d'être inscrits comme un résultat spécifique au niveau du cadre logique.

En termes de gestion du projet, la mission estime que la performance et le mode de livraison du projet se sont avérés globalement satisfaisants. L'équipe de l'UAC s'est employée à définir et soutenir l'exécution d'activités de formation et d'appui technique destinées à renforcer les capacités des communes. Des résultats probants ont pu être obtenus à ce niveau bien que l'on puisse questionner le mode de livraison de type « hands on » utilisé et qui s'est avéré parfois contraignants aux yeux des responsables communaux. À ce titre, il aurait pu être souhaitable d'adapter l'approche de gestion et contrôle du projet à l'évolution des capacités de gestion des communes afin de développer graduellement un suivi plus flexible et basé sur une approche de contrôle « a posteriori »

Parallèlement, malgré la pertinence des nombreux partenariats noués avec d'autres projets (PACOB, PNDCC, PADEB...), il est apparu à la mission que le processus de livraison a été quelque peu handicapé par le nombre de ces partenariats et par le fait qu'ils n'aient pas été inscrits dans une stratégie clairement définie au départ.

Par ailleurs, le projet ADECOI a su mettre en place un système de suivi évaluation qui s'est avéré efficace dans l'ensemble. La mission a particulièrement noté la pertinence des efforts investis dans la mise en place de ressources et d'outils dédiés au S/E dans chacune des communes bénéficiaires. De sorte, les communes sont plus à même de mesurer les résultats atteints en matière de suivi des PDC et de la gestion des équipements sociocommunautaires. La mission note finalement au titre du S/E que les recommandations de la mission d'évaluation à mi-parcours n'ont

été que partiellement mise en œuvre; cette situation peut s'expliquer, entre autres, par le fait qu'un rapport final de cette mission à mi-parcours n'a jamais été remis.

Finalement, en dernier commentaire sur la gestion du projet, la mission a pu relever la difficulté pour l'équipe d'ADECOI à intégrer les thématiques transversales relatives à la communication et au Genre. Des témoignages recueillis, il ressort que ces thématiques se sont développées comme des appendices au cadre de livraison du projet sans qu'elles deviennent véritablement une préoccupation centrale à la planification et à l'exécution de toutes les activités de formation et d'appui conseil destinées aux communes bénéficiaires. L'approche de gestion matricielle n'a pas pu être appliquée efficacement à ce niveau.

4.3. Positionnement stratégique du FENU et partenariats à développer

Dans le cadre de la planification et de l'exécution du projet ADECOI, le FENU a pu démontrer son excellence dans le développement d'outils innovateurs de planification et de gestion communale. Qu'il s'agisse de l'ensemble des documents produits en appui à la maîtrise d'ouvrage communale ou encore du développement et de l'application du GBCO, le projet a su démontrer d'excellentes capacités à développer des bonnes pratiques en matière de gestion communale.

Le projet a particulièrement innové en ce qui concerne les modalités d'exécution du FDL que ce soit en travaillant à l'inscrire dans le circuit du Trésor public conformément à l'esprit et à la lettre de la politique de décentralisation ou encore par l'ensemble des outils développés en maîtrise d'ouvrage communale. À telle enseigne que l'État béninois et d'autres PTF retiennent la pertinence de cette approche dans le développement et la mise en œuvre annoncée du FADEC.

De plus, en matière de développement économique, l'expérience du SAFIC développée par le FENU, présente un intérêt tout particulier pour permettre aux communes d'assurer une meilleure maîtrise de leur développement économique et de mieux cibler les activités qu'elles sont aptes à mener pour développer leur économie.

Par contre, tel que mentionné plus avant dans ce texte, la mission souligne la faiblesse des partenariats et des relais développés pour en permettre la diffusion particulièrement en direction des partenaires de l'État. Il est à souhaiter que, dans une éventuelle poursuite du projet, des efforts soient consentis en vue de mieux relayer les acquis du projet et de les inscrire dans les débats nationaux sur les politiques de décentralisation et de développement local.

5. LEÇONS APPRISSES

La mission a pu relever, à travers les divers échanges avec les acteurs du projet, un certain nombre de leçons qui pourront alimenter la réflexion pour une éventuelle poursuite du projet.

5.1. Planification participative

L'expérience menée dans le cadre d'ADECOI en matière de planification participative du développement a révélé ses limites dans la mesure où elle se doit d'être mieux encadrée par des outils référentiels et spatiaux de concordance. De plus, cette méthode doit être parfaite afin d'associer une approche de type « planification stratégique » dans le but d'assurer une mise en cohérence des besoins définis par les populations avec les ressources disponibles aux communes.

5.2. Développement économique local et sécurité alimentaire

La sécurité alimentaire demeure une préoccupation importante qui nécessite d'avoir une vision initiale partagée sur le concept; ADECOI a expérimenté quelques mesures à prendre pour l'intégrer au niveau de la décentralisation. Cette expérience mérite cependant d'être complétée pour préciser le rôle de la commune dans la veille, la production agricole, la régulation des marchés, les infrastructures à mettre en place, et les mesures ciblées pour atteindre les populations vulnérables.

Par ailleurs, l'expérience menée dans le cadre du projet en matière de promotion du développement économique local démontre clairement que cette approche ne peut être véritablement porteuse de résultats que dans le cadre d'une action intercommunale et impliquant tous les acteurs aussi bien publics que privés. Les initiatives supportées dans le cadre du projet ont démontré que les communes ne peuvent présentement jouer qu'un rôle marginal dans la mise en place des conditions susceptibles de favoriser un développement productif et susceptible d'apporter des solutions à la réduction de la pauvreté monétaire.

Quant à elle, l'expérience de la ligne de micro crédit a constitué une activité pertinente pour permettre d'intégrer et de rejoindre une partie pauvre de la population. Cette approche demande toutefois un encadrement soutenu qui doit être apporté par des spécialistes du domaine; des stratégies concertées doivent de plus être négociées avec les services de micro finance dans la perspective de pérenniser ce service.

Finalement, le développement d'activités économiques au niveau des communes suppose une vision et des objectifs clairs au départ pour éviter le saupoudrage dont on connaît le faible impact sur la lutte contre la pauvreté. Il semble plus pertinent d'agir sur un nombre plus restreint de filières en vue d'atteindre des résultats porteurs.

5.3. La dimension Genre et développement

L'intégration du Genre au diagnostic et à la planification du développement local requiert que :

- les facilitateurs du processus soient capables d'intégrer le Genre et qu'ils disposent des outils adaptés pour le faire ;
- les facilitateurs prennent l'engagement officiel d'utiliser effectivement l'approche Genre à tous points de vue ;

- un suivi rapproché du processus soit assuré afin de le corriger au fur et à mesure de sa mise en oeuvre.

Par ailleurs, la politique d'alphabétisation en langues locales est très insuffisante pour accroître le rôle des femmes dans les sphères publiques, même au sein de leurs propres groupements. Les personnes alphabétisées en langues locales semblent toujours intimidées dans les contextes d'expression française. L'idée de femmes incapables de se présenter et de se représenter a été consolidée par les formes de gestion des structures d'économie locale.

Par ailleurs, la pratique qui consiste à intégrer systématiquement dans les groupements de femmes, 1 à 2 hommes à qui est confiée la gestion, inhibe les capacités des femmes à émerger et à se prendre en charge publiquement. Parallèlement, la séparation des hommes et des femmes par filière ou secteur économique confine les femmes dans l'économie de subsistance tandis qu'elle fait la promotion des hommes dans les filières et secteurs économiques porteurs.

6. RECOMMANDATIONS

La mission formule dans son rapport principal un certain nombre de recommandations découlant de ses analyses et conclusions. Les principales recommandations sont reprises ici.

6.1. Concernant la planification participative

1. Introduire un mode de planification plus stratégique susceptible d'assurer une meilleure concordance entre les interventions proposées et les ressources disponibles afin de mieux dimensionner les PDC en fonction des modalités de mise en œuvre pour la réalisation de chaque activité et des ressources financières disponibles.
2. Axer dorénavant le processus de planification locale sur une double approche communale et intercommunale dans le but de favoriser une politique de développement axée sur un espace élargi en reprenant par exemple le modèle des « Espaces de développement partagé (EDP) » tel que suggéré par la DAT.
3. Pérenniser et soutenir le fonctionnement des cadres locaux de concertation (CCD) en vue de favoriser l'émergence de contre-pouvoirs locaux comme pierre d'assise du développement d'une culture citoyenne.
4. Prévoir l'élaboration de schémas communaux ou intercommunaux d'aménagement du territoire; ces schémas devraient fournir les informations pertinentes aux communes sur les grandes tendances, économiques, démographiques, environnementales (gestion des bassins versants), spatiales (cartographies et SIG).
5. Mieux développer les activités de valorisation des ressources naturelles communales : élaboration de règles de gestion municipales, développement de la fiscalité liée aux filières bois et charbon, coton.
6. Former le personnel du MAEP (CERPA et CECPA) pour qu'il puisse mieux jouer son rôle d'appui technique aux PDC notamment en gestion par résultats sur la sécurité alimentaire et la promotion de l'agriculture.

6.2. Concernant le renforcement des capacités

1. Définir et exécuter une stratégie cohérente de renforcement des capacités des services départementaux et communaux du Trésor dans le but d'assurer une meilleure gestion communale et une exécution plus fluide du FDL.
2. Mettre en place des instruments (PARIEFIC) susceptibles d'assurer une plus grande mobilisation des recettes fiscales propres des communes.
3. Poursuivre l'appui aux communes en matière de gestion budgétaire et comptable (développement de nouveaux outils, formations...) en introduisant entre autres des systèmes d'archivage des données comptables.
4. Instaurer une approche mutualisée de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'ouvrages plus complexes ou de portée intercommunale. On peut envisager la mise en place de services techniques intercommunaux.
5. Inscrire une procédure de filtrage environnemental dans la conception et l'exécution des ouvrages communaux ou intercommunaux.

6. Développer un programme destiné à renforcer les capacités des communes en matière de promotion de l'économie locale en s'inspirant des résultats du SAFIC. Ce programme de formation devrait accompagner la stratégie de développement économique retenue et contribuer à clarifier le rôle de chacun des acteurs communaux.
7. Travailler conjointement avec d'autres intervenants à développer un programme de formation continue à l'intention des techniciens et des élus, sur le développement économique communal, à capitaliser au sein d'une institution de formation nationale.

6.3. Concernant le FDL

1. Redéfinir les modalités d'exécution du FDL vers une approche de territorialisation du développement (espaces de développement partagé); en conséquence, une part significative des fonds alloués devrait viser un appui aux efforts de développement et de renforcement des capacités à l'échelle intercommunale. Dans ce scénario, la part des investissements dédiés à la commune devrait viser prioritairement les secteurs de l'éducation de base, l'eau/assainissement et la santé primaire.
2. Prévoir l'inscription du FDL dans le processus du FADEC dès que ce fonds sera opérationnel.
3. Analyser la pertinence d'instaurer une contrepartie communautaire en sus de la contrepartie communale en vue de favoriser une meilleure appropriation des ouvrages.
4. Mettre en place des mesures afin de mieux impliquer les utilisateurs dans la conception des ouvrages et accentuer la formation des comités de gestion en matière d'entretien des ouvrages tout en assurant une participation plus significative et systématique des femmes.
5. Amener les communes à adopter les forages munis de pompe à motricité humaine en lieu et place des puits modernes.

6.4. Concernant la promotion de l'économie locale

1. Revoir dans son ensemble la stratégie de développement économique en tenant compte des limites et du rôle des communes et de l'approche intercommunale, en favorisant un maximum de synergies sur un nombre limité de filières ou de secteurs, et en adéquation avec les ressources financières disponibles. Assurer l'appui technique nécessaire aux communes afin qu'elles développent leur potentiel d'identification des secteurs porteurs, et des investissements stratégiques à effectuer.
2. Développer des plans d'actions pour les filières au niveau intercommunal qui spécifieront le rôle attendu de chacun des acteurs : services techniques (MAEP), communes, organisation paysannes, IMF. Développer des contrats programmes communaux ou intercommunaux pour la mise en œuvre des activités identifiées.
3. Clarifier l'approche institutionnelle à retenir en matière de micro crédit et de développement économique local (DEL), en relation avec le renforcement des IMF locales, et en développant par exemple, le partenariat avec des programmes comme ceux du PADER (FIDA) ou du PNDCC afin de développer le micro crédit de proximité et de permettre aux IMF de développer de nouveaux produits.
4. Assurer un meilleur suivi des AGR en cours d'exécution et à venir, notamment dans leur dimension économique en effectuant les calculs de rentabilité.

5. Au niveau du dialogue de politique et de la concertation : veiller à ce que le FADEC puisse servir d'instrument de développement économique et de sécurité alimentaire; appuyer un plaidoyer pour une amélioration de la qualité des statistiques agricoles pour la planification de toutes activités des communes rurales des PDC, au DRSP jusqu' à la sécurité alimentaire, en mettant à profit le nouveau personnel du MAEP en place

6.5. Concernant la sécurité alimentaire

1. Entreprendre une négociation avec l'ONASA, pour une opération test dans le but de mettre en place un système d'alerte précoce au niveau communal en prenant en compte des indicateurs tel le taux de malnutrition, l'identification et le suivi des groupes vulnérables, les disponibilités alimentaires; ce système devrait être intégré au système de suivi-évaluation communal et utiliser les statistiques générées par les CECPA.
2. Assurer l'intégration de la sécurité alimentaire dans les PDC en identifiant certaines activités dont les banques vivrières pour les zones à risque (avec vente de céréales à prix social), qui pourraient compléter le dispositif du warrantage; les premières expériences devraient être suivies de près pour éviter les erreurs du passé.
3. Initier le développement d'un programme d'éducation/sensibilisation nutritionnel sensible au genre, y incluant des modules sur la gestion des stocks familiaux, en collaboration avec les centres de promotion sociale, les CeCPA et les ONGs spécialisées en la matière.
4. S'assurer que les conditions structurantes, notamment le foncier, la fertilité des sols font l'objet d'une attention particulière d'au moins un autre partenaire; à ce titre, des contrats programmes entre les CECPA et la commune pourraient être envisagés à titre expérimental pour la promotion des intrants pour les cultures autres que le coton, après une analyse fine des problèmes de fertilité.

6.6. Concernant la dimension Genre

1. Accroître la sensibilité des acteurs et intégrer le Genre à tous niveaux : Des mécanismes devraient être mis en place pour suivre de façon participative l'intégration du Genre dans l'exécution des activités de planification par la formation et la sensibilisation des animateurs et par l'introduction de données désagrégées par sexe, à tous les niveaux et à toutes les étapes du processus de planification.
2. Privilégier le changement de comportement à la sensibilisation : La stratégie Genre devra se doter des moyens techniques et financiers et du temps nécessaires pour mettre en œuvre une démarche participative de changement de comportement. Cela constituera globalement à accompagner les communautés, d'une aire géographique concise et culturellement uniforme (village par exemple), à déconstruire leur vision, logique et stratégie genre, et à les reconstruire dans une vision de développement local équitable et durable soutenue par une stratégie genre puisée du contexte local et axée sur des enseignements tirés des pratiques locales.
3. Accentuer la participation des femmes à la vie politique locale : L'appui à l'émergence politique des femmes participe de la volonté du projet d'accroître le rôle des femmes dans les sphères publiques. Cet appui ne saurait être effectif sans les actions non limitatives suivantes : 1) l'identification par arrondissement, la conscientisation et la formation rapprochée de femmes leaders sur la pertinence, l'utilité et la nécessité de voter en priorité pour les femmes, et pour les listes qui positionnent les femmes en tête.; 2) le plaidoyer et le lobbying envers les autorités

locales et centrales, et auprès des partis politiques pour le positionnement opportun des femmes ; 3) la communication sociale avec et envers les femmes et les hommes, les jeunes, les adultes et les enfants.

4. Doter les femmes des capacités requises pour qu'elles gèrent elles-mêmes leurs groupements sans être guidées par des hommes, et assurer leur participation significative et systématique aux comités de gestion des ouvrages ainsi qu'aux cellules de passation des marchés.
5. Mettre en œuvre des stratégies qui permettent de faire passer les femmes de l'économie de subsistance à l'économie communale et départementale à travers leur participation réelle aux filières plus porteuses actuellement embrigadées par et pour les hommes.