



RÉPUBLIQUE DU BENIN



**Axe stratégique de coopération PCNUAD :** Réduction de la pauvreté par l'accélération de la croissance rurale et la promotion de l'emploi et Promotion de la bonne gouvernance et du développement participatif

**Effet PCNUAD :** (1) D'ici 2013, les populations des milieux défavorisés, notamment les jeunes et les femmes, bénéficieront d'opportunités accrues d'emplois décents et d'activités génératrices de revenus ainsi que d'une meilleure sécurité alimentaire (3) D'ici 2013, les institutions publiques, les collectivités locales et la société civile mettront davantage en œuvre les règles de bonne gouvernance ainsi que les mécanismes de prévention et de gestion des crises et catastrophes naturelles.

**Effet Programme du Projet :** Contribuer à l'atteinte des OMD dans le Département du Borgou afin d'améliorer de manière durable les conditions de vie des populations

**Principaux produits attendus du projet :**

- Un meilleur pilotage de la décentralisation au niveau sectoriel;
- Des infrastructures locales mieux adaptées à la réduction de la pauvreté ;
- Un appui mieux ciblé et adapté des communes à la mise en valeur des filières agricoles stratégiques
- Un renforcement des interventions des communes en appui au développement économique ;
- Une amélioration pérenne des politiques publiques et de la gouvernance économique locale.

<p><b>Titre du projet :</b> Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement économique local au Bénin (PA3D)</p> <p><b>Période du projet :</b> 2009 - 2013</p> <p><b>Durée du projet :</b> 5 ans</p> <p><b>Agence gouvernementale de coordination :</b> Ministère du Développement, de la Prospective et de l'Évaluation de l'Action Publique</p> <p><b>Partenaire national de mise en œuvre :</b> Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire</p>	<p><b>Budget total :</b> 9 700 000\$</p> <p><b>Ressources allouées :</b> 9 700 000\$</p> <p>Gouvernement (*) 1.300.000 \$</p> <p>PNUD 1.500.000 \$</p> <p>FENU 2.000.000 \$</p> <p>FBS (**) 4.900.000 \$<sup>1</sup></p> <p>(*) Financement parallèle pour le fonctionnement du projet et l'investissement vers les CL</p> <p>(**) Fonds FBS (3,5 Millions d'Euros) gérés entièrement par le FENU</p>
---	---

Approuvé :

Nom et titre

Signature

Date

Au nom du Gouvernement

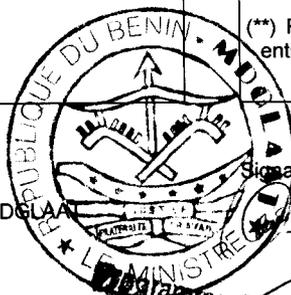
Alassane SEIDOU / MDGLAA

Au nom du FENU

Nardos BEKELE-THOMAS/ Ch.Bur.

Au nom du PNUD

Nardos BEKELE-THOMAS/ Ch.Bur.



<sup>1</sup> Le FBS contribuera sur fonds spécifiques au financement des évaluations à mi-parcours et finale. Ce financement n'est pas pris en compte dans ce montant



RÉPUBLIQUE DU BENIN



**Axe stratégique de coopération PCNUAD** : Réduction de la pauvreté par l'accélération de la croissance rurale et la promotion de l'emploi et Promotion de la bonne gouvernance et du développement participatif

**Effet PCNUAD** : (1) D'ici 2013, les populations des milieux défavorisés, notamment les jeunes et les femmes, bénéficient d'opportunités accrues d'emplois décents et d'activités génératrices de revenus ainsi que d'une meilleure sécurité alimentaire  
(3) D'ici 2013, les institutions publiques, les collectivités locales et la société civile mettent davantage en œuvre les règles de bonne gouvernance ainsi que les mécanismes de prévention et de gestion des crises et catastrophes naturelles.

**Effet Programme du Projet** : Contribuer à l'atteinte des OMD dans le Département du Borgou afin d'améliorer de manière durable les conditions de vie des populations

**Principaux produits attendus du projet :**

- Un meilleur pilotage de la décentralisation au niveau sectoriel;
- Des infrastructures locales mieux adaptées à la réduction de la pauvreté ;
- Un appui mieux ciblé et adapté des communes à la mise en valeur des filières agricoles stratégiques
- Un renforcement des interventions des communes en appui au développement économique ;
- Une amélioration pérenne des politiques publiques et de la gouvernance économique locale.

**Titre du projet** : Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement économique local au Bénin (**PA3D**)

**Période du projet** : 2009 - 2013

**Durée du projet** : 5 ans

**Agence gouvernementale de coordination** : Ministère du Développement, de la Prospective et de l'Évaluation de l'Action Publique

**Partenaire national de mise en œuvre** : Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire

Budget total : 9 700 000\$

Ressources allouées : 9 700 000\$

Gouvernement (\*) 1.300.000 \$

PNUD 1.500.000 \$

FENU 2.000.000 \$

FBS (\*\*) 4.900.000 \$<sup>1</sup>

(\*) Financement parallèle pour le fonctionnement du projet et l'investissement vers les CL

(\*\*) Fonds FBS (3,5 Millions d'Euros) gérés entièrement par le FENU

Approuvé :	Nom et titre	Signature	Date
Au nom du Gouvernement	Alassane SEIDOU / MDGLAAT		
Au nom du FENU	Nardos BEKELE-THOMAS/ Ch.Bur.		
Au nom du PNUD	Nardos BEKELE-THOMAS/ Ch.Bur.		

<sup>1</sup> Le FBS contribuera sur fonds spécifiques au financement des évaluations à mi-parcours et finale. Ce financement n'est pas pris en compte dans ce montant

## **Table des matières**

<b>Partie 1 : Liste des acronymes et abréviations</b>	<b>3</b>
<b>Partie 2 : Sommaire exécutif</b>	<b>5</b>
<b>Partie 3 : Contexte et analyse de la situation</b>	<b>6</b>
Contexte du pays	6
Analyse de la situation	6
Contexte du projet	10
<b>Partie 4 : Stratégie d'intervention du projet</b>	<b>12</b>
<b>Partie 5 : Cadre de résultats</b>	<b>16</b>
Résumé narratif du cadre logique	17
Démarche opérationnelle	22
Budget	25
Étapes de mise en œuvre	25
<b>Partie 6 : Arrangements administratifs et management du projet</b>	<b>25</b>
<b>Partie 7 : Arrangements financiers</b>	<b>28</b>
Contributions et rôles des partenaires financiers de l'État	28
Modalités de gestion du fonds de développement économique local	28
<b>Partie 8 : Analyse des risques</b>	<b>30</b>
<b>Partie 9 : Monitoring, suivi – évaluation, rapports</b>	<b>31</b>
<b>Partie 10 : Évaluation ex-ante des questions multisectorielles</b>	<b>33</b>
<b>Partie 11 : Contexte légal</b>	<b>33</b>
<b>Matrice des résultats et des ressources</b>	<b>35</b>
<b>Esquisse de la matrice du Cadre logique</b>	<b>48</b>
<b>Annexes</b>	<b>57</b>

## Partie 1 : Liste acronymes et abréviations

ADECOI	Projet d'appui au développement des communes et aux initiatives locales
AFD	Agence française de développement
AGUSA	Analyse globale de la vulnérabilité et de la sécurité alimentaire au Bénin
ANCB	Association nationale des communes du Bénin
APE	Association de parents d'élèves
ASGOL	Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale
BM	Banque Mondiale
CAD	Conférence administrative départementale
CDCC	Conseil départemental de coordination et de concertation
CEDEF	Convention pour l'Élimination des Discriminations à l'Égard des Femmes
CRP	Conseil Régional de Picardie
CTB	Coopération Technique Belge
DANIDA	Direction de la Coopération du Royaume de Danemark
DAT	Délégation de l'Aménagement du Territoire
DEL	Développement économique local
DGAT	Direction Générale de l'Administration du Territoire
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Compatibilité Publique
DOFFE	Direction de l'Observatoire de la Famille, de la Femme et de l'Enfant
DOS	Document d'Orientations Stratégiques
DPFG	Direction de la Promotion de la Femme et du Genre
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
EMICOV	Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages
ESAM	Enfants Solidaires d'Afrique et du Monde
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FBS	Fonds belge de survie
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
MAPLN	Ministère de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales
MCA	Millenium Challenge Account
MCL	Maison des Collectivités Locales
MD	Mission de Décentralisation
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MPDEAP	Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Évaluation de l'Action Publique
MFE	Ministère des Finances et de l'Économie
MISP	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique
MRAI	Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle
OC	Organisations communautaires
OCS	Observatoire de Changement Social
OEF	Observatoire de l'Emploi et de la Formation
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONASA	Office National d'appui à la Sécurité Alimentaire
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisation Paysanne
OSC	Organisation de la Société Civile
OSD	Orientations Stratégiques de Développement
PAI	Plan annuel de travail
PAM	Programme alimentaire mondial
PCNUAD	Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement

PDC	Plan de Développement Communal
PIC	Programme d'investissement communal
PIP	Programme d'investissement prioritaire
PMI	Petite et Moyenne Industrie
PNOPPA	Plate forme Nationale des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTÉ	Pays Pauvres Très Endettés
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
REFEC	Réseau des Femmes Élues Conseillères
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitation
SAIL	Subvention d'Appui aux Initiatives Locales
SCRP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SDAC	Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune
SNU	Système des Nations Unies
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
TBES	Tableau de Bord Économique et Social
UE	Union Européenne
UCGF	Union communale des producteurs de coton
UCPC	Union Communale des groupements féminins
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la Population
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

## Partie 2 : Sommaire exécutif

Le « Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement économique local au Bénin (PA3D) » permettra de renforcer le processus de décentralisation au Bénin et contribuera à l'atteinte des OMD dans le Département du Borgou en améliorant de manière durable les conditions de vie des populations. Il renforcera les capacités des communes et des acteurs locaux à agir en appui au développement économique local et à l'amélioration de la sécurité alimentaire des populations en particulier des femmes et des groupes vulnérables:

Le PA3D s'inscrit dans la continuité du projet ADECOI (Projet d'appui au développement communal et aux Initiatives locales dans le Borgou, (2003-2008) dont l'objectif premier était d'accompagner les sept communes « ordinaires » du Borgou afin de faire de la Commune un instrument de réduction de la pauvreté et de gouvernance locale. À travers un système de programmation locale offrant des opportunités d'investissements et de renforcement des capacités de tous les acteurs locaux, ADECOI a contribué à une amélioration durable des modes et des moyens d'existence des populations des sept communes.

Suite à une évaluation du projet ADECOI, le PA3D a choisi : (i) de s'ancrer davantage dans la politique nationale de décentralisation et de déconcentration en cours d'élaboration et dans le programme national de sécurité alimentaire; (ii) de recentrer les activités du projet sur l'insécurité alimentaire et nutritionnelle; (iii) de cibler les populations les plus fragiles et les groupes les plus marginalisés à l'intérieur de la zone retenue; (iv) de s'ouvrir davantage à des activités de promotion du développement économique; (v) de renforcer ses liens avec d'autres partenaires présents sur le terrain, en particulier la coopération suisse et le système des Nations Unies (PAM, UNICEF, FIDA).

Le projet s'appuie sur une analyse stratégique des causes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire telles qu'on les retrouve dans le Département du Borgou (i) un cadre institutionnel qui ne favorise pas une implication efficace des collectivités et des sociétés locales dans la réduction de la pauvreté ; (ii) des communes encore peu impliquées dans le développement économique et la réduction de la pauvreté ; (iii) des économies locales non performantes ; (iv), des infrastructures socio-économiques encore très déficientes (v) une position relative des femmes qui ne facilite pas l'accès aux ressources productives et aux relations sociales et politiques leur permettant d'améliorer leurs conditions d'existence ; (vi) des acteurs locaux (communes, services déconcentrés, PTF) peu enclins à se concerter pour des actions efficaces ; (vi) des populations et des parties prenantes peu impliquées dans le suivi des activités et des résultats..

Le programme couvrira pour ce qui concerne les activités opérationnelles, le département du Borgou. La population concernée est de 574 352 habitants. Les raisons de ce choix sont : (i) le fait que le Borgou a été la zone d'intervention d'ADECOI, ce qui permet de réduire les coûts associés à un changement de zone; (ii) les possibilités d'une collaboration et d'une action complémentaire avec la Coopération suisse ; (iii) l'incidence élevée de la pauvreté monétaire et la croissance des inégalités à travers le département ; (iv) l'urgence de venir en appui à des groupes très vulnérables, particulièrement les femmes rurales; (v) le dynamisme récent de la production agricole.

La valeur ajoutée du projet tient d'abord à : (i) son approche holistique de la sécurité alimentaire ; (ii) sa volonté de traiter l'insécurité alimentaire dans le cadre plus général de la réduction de la pauvreté ; (iii) sa préoccupation pour mener des actions à travers les structures locales et, en conséquence, (iv) sa préoccupation pour un renforcement des capacités institutionnelles des autorités locales, nationales, départementales ainsi que des communautés bénéficiaires. Bref, il s'agit de venir en appui aux communes et à l'ensemble des acteurs locaux pour qu'ils fassent du développement économique, de la réduction de la pauvreté et de la conquête de la sécurité alimentaire les objectifs centraux de leurs actions concertées, et qu'ils se donnent les moyens pour obtenir des résultats concrets, pérennes et significatifs sur chacun de ces objectifs et ainsi contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations.

D'une durée de cinq ans, le projet prévoit un budget de 9,7 M \$ dont 1.3 M \$ du Gouvernement du Bénin, 1,5 M \$ du PNUD, 2, 0 M \$ du FENU et 4,9 M \$ du Fonds belge de survie. En plus d'une composante Gestion et administration, le PA3D comprend cinq composantes principales : (1) un appui à une meilleure articulation de la décentralisation et de la déconcentration ; (2) la mise en place de Fonds locaux de développement pour des infrastructures locales mieux adaptées à la réduction de la pauvreté et à l'insécurité alimentaire; (3) un appui mieux adapté et plus ciblé des communes à la mise en valeur des filières agricoles stratégiques ; (4) un renforcement des interventions des communes en appui au développement économique ; (5) une amélioration pérenne des politiques publiques et de la gouvernance économique lo-

cale, notamment par une plus grande participation des populations dans les activités de S&E. Le projet prévoit la création d'une unité d'appui conseil basée à Parakou et composée d'une équipe restreinte.

## **Partie 3 : Contexte et analyse de la situation**

### **Contexte du pays**

3.1 Le Bénin est situé en Afrique de l'Ouest, le long de la côte Atlantique, et couvre une superficie de 114 763 km<sup>2</sup>. En 2006 le Rapport Mondial sur le Développement Humain le classait au 163<sup>ème</sup> rang sur 177 pays. Des progrès ont été enregistrés sur le plan macro-économique depuis 1991, mais la croissance économique, qui était en moyenne de 5% dans les années 90, traverse depuis 2003 une phase de décélération avec une croissance moyenne de 3%, soit un niveau inférieur au taux d'accroissement de la population (3,25%). La pauvreté demeure un sujet de préoccupation majeure et, fait étonnant elle semble avoir progressé entre 2002 (28,5% des Béninois vivaient alors au-dessous du seuil de pauvreté) et 2006 (37,4%), notamment en milieu rural (40,6% en 2006 contre 31,6% en 2002).

3.2 Concernant les Objectifs du Millénaire pour le Développement, le portrait d'ensemble demeure négatif et confirme que des actions concrètes et mobilisatrices, à tous les paliers de la société, devront être entreprises pour que le pays atteigne les cibles fixes pour 2015. De plus, et comme plusieurs pays de la sous-région, le Bénin connaît depuis le début de 2008 une augmentation des prix des denrées de première nécessité qui menace les progrès réalisés depuis 2000 au chapitre de la réduction de la pauvreté. Les populations les plus vulnérables quant à elles rencontrent toujours autant de difficultés d'accès à l'école, à un emploi décent, aux centres de santé et à l'eau potable. Elles sont aussi les principales victimes de la répartition inégale des infrastructures sociales et de la faible qualité des services publics. Dans certaines localités, les phénomènes liés à l'extrême pauvreté, à l'insécurité alimentaire, au relâchement de la vaccination et au non respect de la Convention pour l'Élimination des Discriminations à l'Égard des Femmes rendent la situation plus difficile. Cette pauvreté explique aussi la situation difficile des enfants âgés de 6 à 14 ans (majoritairement les filles) : 27% d'entre eux travaillent et sont hors de l'école.

3.3 Cette situation résulte en grande partie de la croissance économique modeste, due en partie à la faible compétitivité, et de l'inégale répartition des revenus. Elle s'explique aussi par le manque de diversification économique dû à la faible attractivité de certaines parties du territoire, notamment les espaces ruraux. Elle découle enfin du difficile accès aux ressources productives (foncier, financement, intrants, etc.), notamment pour les populations vulnérables, occasionnant parfois pauvreté et malnutrition. De manière générale, la croissance économique a été trop faible pour réduire de manière significative l'insécurité alimentaire.

### **Analyse de la situation**

#### **Le secteur de la décentralisation**

3.4 Les progrès au chapitre de la réforme des institutions demeurent encore en deçà du seuil où ils pourraient avoir un impact perceptible sur les conditions de vie des populations. C'est ainsi qu'en 2006, l'exécution générale des dépenses d'investissement s'établissait à hauteur de 61,3%.

3.5 La décentralisation a fait des progrès juridiques importants comme en témoignent les cinq lois de base, les 25 décrets d'application et les cinq arrêtés ainsi que la tenue en décembre 2002 des premières élections locales dans les 77 communes. De nouvelles élections ont été tenues en avril 2008 et si dans l'ensemble, elles ont permis de confirmer l'existence d'une véritable démocratie politique locale au Bénin, les difficultés entourant la mise en place des nouveaux exécutifs ont aussi souligné les difficultés de la gestion politique et administrative au quotidien. Sur le plan financier, on a constaté quelques avancées en matière de mobilisation de ressources dont un accroissement des recettes ainsi qu'une couverture croissante de leurs charges de fonctionnement par les collectivités locales, mais ces progrès sont souvent plus virtuels que réels. Selon les travaux préparatoires à la mise en place du Fonds d'appui au développement des communes (FADeC), les ressources financières des communes (fonctionnement et investissement) ont évolué défavorablement durant la période 2004-06 passant de 23,8 milliards de Fcfa à 19 milliards, soit le niveau de 2003 (18,8 milliards) (Emmanuel Pousse, *et al.*, *Conception du Fonds d'appui au développement des communes (FADeC), Phase 1*, avril 2007)

3.6 Les recettes de fonctionnement des communes ont faiblement évolué sans grande régularité entre 2003 et 2006. A titre indicatif, le montant des recettes de fonctionnement est passé de 15,249 milliards en 2003 à 18,723 milliards en 2004 et à 16,877 milliards en 2006. On note que la part des subventions de l'État

aux communes a même baissé durant la même période. Rapportés en proportion des recettes intérieures de l'État, ces transferts ont été presque divisés par deux, passant de 2,37% à 1,26%. Les services aux usagers sont eux-aussi réduits au minimum tandis que les investissements, en augmentation de 10 % entre 2003 et 2005, demeurent largement insuffisants. Dans le Borgou, le taux de réalisation du budget de fonctionnement des sept communes rurales a été de 51,6 % en 2006 contre 56,1% pour l'ensemble du département, la différence s'expliquant par le taux de 73,6 % enregistré à Parakou. Pour les budgets d'investissement, les taux sont de 53,4 et de 47,5 %, la différence en faveur des communes rurales s'expliquant cette fois par le faible taux de réalisation de Parakou qui n'est que de 27,2 %.

3.7 À l'absence de moyens financiers s'ajoutent des capacités managériales qui sont loin d'avoir suivi l'étendue des compétences transférées aux communes et une mauvaise gouvernance locale du fait de la politisation excessive de la gestion communale et du manque de transparence dans la gestion de certains maires. Dans ces conditions, l'élaboration de *Plans de développement communaux* (PDC) demeure d'un réalisme discutable compte tenu de l'absence de réflexion sur leurs modalités de mise en œuvre mais également par rapport à une réelle réflexion sur une politique locale de la gestion des équipements. Des préfectures et services techniques ministériels déconcentrés, souvent aussi démunis que les communes ne font qu'ajouter à la pénurie de moyens les initiatives de concentration entre partenaires et entre communes demeurent des exceptions.

3.8 Selon le rapport FADeC, la situation des communes rurales est en moyenne meilleure que celles des communes urbaines. Les administrations communales sont de taille plus modeste (en moyenne 25 personnes) et les personnels hérités des anciennes sous-préfectures sont mieux gérés, bien que parfois trop nombreux dans certains services (ex : état civil, transmission) et comme dans les communes urbaines peu qualifiés. En milieu rural, les services techniques fonctionnent dans l'ensemble de manière coordonnée, les personnels sont davantage motivés et soucieux du travail qui est à faire.

3.9 Deux initiatives institutionnelles récentes sont cependant à signaler : (1) La mise en place du nouveau Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement Territoriale (MDGLAAT) qui devrait insuffler un nouvel élan à la décentralisation et (2) la prise des décrets d'avril 2008 précisant les attributions et le fonctionnement 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 avec une somme de cinq milliards de Fcfa inscrite à titre de contribution de l'État, mais ces initiatives doivent être consolidées et surtout les communes et les acteurs locaux doivent développer une vision stratégique des possibilités offertes par ce nouveau cadre.

### **La situation socio-économique du Borgou**

3.10 Le département du Borgou, qui était au 9<sup>ème</sup> rang en 94-95 avec seulement un habitant du milieu rural sur cinq touché par la pauvreté monétaire, est passé au premier rang cinq années plus tard avec presque un habitant des zones rurales sur deux, victime de la pauvreté monétaire. Entre 2000 et 2006, le Borgou semble avoir fait quelque progrès. En effet, le taux d'incidence de pauvreté est passé de 48,52% à 39,19% durant cette période. L'examen de l'écart entre le niveau de pauvreté non monétaire entre Parakou et les communes ordinaires du département suggère cependant des écarts importants à l'intérieur même du Département, soit de 20,8 points pour la commune de Pèrèrè et de 58,7 points pour celle de Kalalé par rapport à la commune centrale de Parakou. Ces données sont révélatrices de l'importance de l'effort à consentir et de la nécessité d'orienter les mesures de politiques sur l'amélioration effective des conditions de vie matérielles des ménages pauvres des communes rurales du département.

3.11 Les résultats des enquêtes sur les conditions de vie et d'existence des ménages aboutissent souvent aux conclusions selon lesquelles les ménages dirigés par des femmes sont moins pauvres que ceux dirigés par des hommes. Pour l'ensemble du Bénin, l'incidence de pauvreté non monétaire est de 40,7% dans les ménages dirigés par des hommes contre 38,7% dans ceux dirigés par des femmes. Ces données, apparemment séduisantes, cachent en réalité ce qui se passe à l'intérieur de la majorité des ménages où la position relative des femmes ne leur facilite pas l'accès aux ressources productives et aux relations sociales et politiques qui leur permettraient d'améliorer leurs conditions d'existence et échapper à la pauvreté, qu'elle soit monétaire ou non. Pour un total de 225.933 ha de superficie mise en valeur au cours de la campagne 2006/07 dans la zone du projet PA3D, les hommes ont occupé 89 % des terres mises en valeur. Les progrès par rapport aux données recueillies lors de l'Étude de référence au démarrage du projet ADECOI pour l'année 2000-01 et où la part des superficies de production accordées aux hommes était de 91 % demeurent donc pour le moins relatifs.

3.12 Par ailleurs, les données de la littérature confirmées par les entretiens menés par la mission de formulation indiquent que les bonnes terres sont toujours réservées aux cultures majeures (coton, igname, maïs, manioc) pratiquées par les hommes alors que les femmes se trouvent dans la majorité des cas sur des terres marginales où elles cultivent des spéculations considérées comme mineures (cultures maraîchères, soja, niébé, etc.) malgré le potentiel très élevé de ces spéculations en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Il convient d'ajouter à cette forme de marginalisation la quasi absence d'appui spécifique de la part des services techniques agricoles aux cultures dites mineures et au petit élevage (volaille, petits ruminants, espèces non conventionnelles) beaucoup plus approprié aux conditions de vie et de travail des femmes, souvent confinées à la maison. La combinaison de l'ensemble de ces contraintes concourt probablement à confiner les femmes dans une situation de pauvreté monétaire et non monétaire peu documentée parce que les indicateurs habituellement retenus concernent les ménages.

3.13 Les recettes issues de l'activité productive, de part leur très faible niveau, ne contribuent pas véritablement à élever le niveau des dépenses des ménages ruraux du Borgou malgré l'importance des tonnages produits. La diversification spontanée de leurs productions amorcée par les ménages du Borgou a du mal à constituer une alternative au coton en raison notamment de l'absence d'un système de financement de leurs activités productives (préparation de la campagne agricole, entretien des champs et des plantations, etc.) et de leurs besoins de trésorerie (fonctionnement du ménage au quotidien, achat de vivres pendant la période de soudure, rentrée scolaire, maladies). Pour répondre à ces besoins, l'essentiel des productions est soit bradé à la récolte, soit vendu en herbe, généralement au quart ou au cinquième de sa valeur si les ménages avaient pu avoir la possibilité de ne pas les commercialiser sous contrainte.

3.14 Peu de place est consacrée par les producteurs à des cultures à forte demande comme les légumineuses, en particulier le niébé. On observe également que les légumes locaux frais (tomate, piment, oignon, gombo, légumes feuilles variés) à forte valeur ajoutée et fortement demandée en saison sèche, surtout quand les femmes sont libérées des activités culturelles de plein champ comme le coton et les céréales, bénéficient de peu d'intérêt. Dans le même ordre d'idée, le petit élevage (volaille pour la viande et les œufs, petits ruminants) ne fait pas suffisamment pas l'objet d'appui.

3.15 En dehors de l'agriculture, l'économie des communes ordinaires du département est peu diversifiée. La quasi-totalité des activités économiques recensées dans les économies locales de la zone sont des activités informelles. Seule une vingtaine d'entreprises et d'établissements sont enregistrés au registre du commerce. L'environnement des acteurs des économies des communes ordinaires du Borgou est peu favorable à la prise d'initiatives. En effet, les ressources financières obtenues des IMF et les crédits intrants sont mal gérés par les acteurs, occasionnant des impayés et des saisies des biens des débiteurs.

3.16 En matière de fonctionnement économique de la zone, les principales faiblesses recensées sont relatives (i) aux difficultés de transfert des produits de certaines zones vers d'autres en raison de l'impraticabilité partielle ou saisonnière de certaines voies ; (ii) à la très faible efficacité des systèmes traditionnels de conservation et de stockage ; (iii) aux difficultés de l'étalement de la commercialisation et de la consommation de produits comme l'igname ; (iv) à l'insuffisance et à la mauvaise répartition des infrastructures modernes de stockage ;(v) au peu de cas accordé au développement économique local et aux initiatives économiques en général par les pouvoirs publics.

3.17 Les organisations paysannes connaissent de nombreux problèmes qui ont un impact particulièrement préjudiciable aux économies locales du Borgou. Le niveau de structuration de ces organisations et celui du sens de responsabilité des membres de leurs bureaux et même des simples membres de ces organisations ne permettent pas pour l'heure d'envisager une démarche de contractualisation entre elles et des négociants pour la commercialisation groupée de leur production.

3.18 Le peu d'intérêt des communes pour les questions de pauvreté ou de développement économique local doit aussi être signalé. Les raisons de ce manque d'intérêt sont multiples du manque de moyens dont disposent les élus au manque de conviction de ces derniers face à une responsabilité dont ils ne sont pas convaincus de l'importance. Pourquoi se préoccuperaient-ils de DÉL quand des besoins criants se font sentir en éducation et santé. On compte sur les doigts de la main, au Bénin comme en Afrique de l'Ouest, ces « maires entrepreneurs » qui ont fait de la promotion du développement des activités économiques leur principale obsession. Ce manque d'intérêt n'est pas l'exclusivité des élus. L'ensemble de la société civile et des associations le partagent. Dans les services déconcentrés, l'idée même d'avoir à négocier avec des élus locaux sur des questions jusqu'alors « réservées » aux techniciens est souvent mal reçue.

3.19 En matière de sécurité alimentaire, la situation du Borgou demeure paradoxale. Selon les derniers chiffres disponibles (1999), le Département du Borgou est celui le plus affecté par la pauvreté alimentaire,

c'est-à-dire le pourcentage de la population qui n'arrive pas à subvenir à ses dépenses alimentaires. Au niveau national, ce pourcentage était alors estimé à 18,6% contre 26,9 % pour le Borgou. Mais l'analyse de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire à partir du seuil de pauvreté alimentaire comporte des limites par rapport à l'approche holistique prônée depuis 1996 par la FAO. Cette approche stipule que la sécurité alimentaire est structurée autour des quatre dimensions suivantes : (i) une *disponibilité* suffisante des productions vivrières pour répondre aux besoins alimentaires des familles dans les zones d'intervention ; (ii) un accès à une alimentation adéquate par des revenus suffisants impliquant également que les vivres arrivent sur les marchés et soient *accessibles* dans les zones d'intervention (avec une attention particulière pour les groupes de population plus vulnérables) ; (iii) une *sécurité* d'accès aux denrées alimentaires à tout moment (les pénuries sont souvent saisonnières – ex : la période de soudure) et pour chacun en étant attentif aux discriminations dont les femmes et les enfants sont victimes ; (iv) une *utilisation* judicieuse, soit une alimentation adéquate quantitativement et qualitativement par l'accès aux services de base en matière de santé et d'eau potable pour assurer la sécurité nutritionnelle et une vie saine. L'approche est qualifiée d'holistique car elle implique que les quatre dimensions soient simultanément présentes pour qu'il y ait sécurité alimentaire.

3.20 Même si la disponibilité fait appel à la présence en qualité et en quantité de toutes les denrées entrant dans la composition du régime alimentaire, l'ONASA détermine les disponibilités alimentaires à partir des bilans vivriers établis pour les principales denrées végétales (céréales, racines et tubercule, légumineuses) servant d'aliment de base dans l'alimentation des populations d'un département ou d'une commune et ce, à partir des normes établies depuis plusieurs décennies. Dans le département du Borgou, la disponibilité énergétique brute en Kcal est de 1.922,7 Kcal par jour par habitant (ONASA, 2007). Les disponibilités en énergie sont couvertes par l'igname, le manioc, le maïs, le sorgho et le mil. 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.

3.21 Les excédents théoriques se dégageant de ces bilans sont sensés alimenter les échanges entre le département et le reste du monde. Les données dégagées par les bilans vivriers paraissent cependant en contradiction avec les déclarations des populations tendant à accréditer l'existence d'une certaine insécurité alimentaire dans le département. 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 trouvent leurs raisons non pas dans la rareté des vivres mais dans la gestion de ces vivres au sein du ménage. La facilité avec laquelle les paysans du département peuvent trouver des débouchés pour vendre leurs produits qui font l'objet d'intenses commercialisations grâce au financement apporté par les commerçants qui en assurent le stockage et la mise en marché différée contribue à une dépossession rapide des ménages de leur stock de vivres. Une fois que le chef de ménage a liquidé le stock de vivres avant les récoltes de la campagne suivante, l'accès du ménage à la nourriture devient un problème auquel différentes réponses sont apportées. L'homme peut s'endetter, hypothéquer les récoltes futures, vendre des animaux s'il en possède. La femme va quant à elle va : i) prélever sur les revenus de son commerce pour assurer la nourriture du ménage (cette stratégie la conduit parfois à épuiser son capital et à se retrouver endettée auprès des institutions de microfinance) ; ii) apporter dans le ménage les produits de son champ, qui sont en très grande partie des produits maraîchers ou des céréales. Il convient de souligner que ces situations se rencontrent dans toutes les communes du département du Borgou. C'est un fait culturel très ancré dont l'évolution ne se fera que sur le long terme avec le changement des mentalités il faudra agir sur chacune des composantes identifiées plus haut.

3.22 L'amélioration de l'accès des populations du Borgou à une alimentation régulière à partir de leur propre production passe nécessairement par une meilleure gestion de la production alimentaire. Il s'agit de voir la question sous le double angle : i) d'une gestion rationnelle du post-récolte ; ii) de l'accès des ménages agricoles à un système de financement non seulement de la production mais également du fonctionnement du ménage qui les épargne du recours au bradage des récoltes.

3.23 La question de manque de piste ou de l'enclavement de certains villages et son impact sur l'accès à l'alimentation se pose dans les communes, non pas sous forme d'impossibilité physique pour les ménages d'accéder aux vivres puisque la plupart des villages produisent leurs vivres pour l'essentiel, mais dans les difficultés de valorisation de la production à des prix rémunérateurs, les commerçants venant rarement dans les localités enclavées. Ceux qui acceptent d'y arriver proposent souvent de faibles prix auxquels ne peuvent se soustraire les producteurs de peur de ne pouvoir placer leurs produits après le départ de ces commerçants courageux. Le faible pouvoir d'achat découlant ainsi de la vente de leurs produits ne permet

pas aux ménages des zones enclavées d'acquérir les biens sensés compléter dans le régime alimentaire (condiments, huile, poissons, viande, etc.) les produits autoconsommés.

3.24 En ce qui concerne la sécurité d'accès, il ressort que les périodes de soudure alimentaire se situent au niveau des mois de mai, juin, juillet et août. Ces périodes coïncident avec les moments de pénurie d'igname, de maïs, de sorgho et même de manioc. A partir du mois d'août, les nouveaux produits commencent par sortir, mais leur consommation reste encore faible. Les mois d'abondance sont surtout octobre, novembre, décembre et janvier voire février. La disponibilité alimentaire devient moins importante à partir de mars et décroît jusqu'au mois de juillet. L'augmentation parallèle de la consommation traduit une diversification des aliments consommés. En août, on a déjà les premières récoltes précoces d'igname et du niébé. Pour des questions de stratégies, les producteurs devraient alors limiter leur vente à partir du mois de mars et constituer des réserves pour la période de soudure.

3.25 L'examen des principales spéculations agricoles pratiquées dans le département du Borgou révèle que (i) l'accroissement pour l'ensemble des spéculations est estimé à 47 % entre 2002 et 2006 ; (ii) que la campagne 2006-2007 indique un volume de production inférieur de plus 40% à celui de 2005-2006 ; (iii) le coton est le seul produit dont la production a régressé en moyenne annuelle sur la période par rapport à la période 1997-2002. Sa contribution dans le volume total produit a reculé de 9% à 5% entre 1997 et 2006 ; (iv) les racines et tubercules (igname et manioc) ont amélioré leur position passant de 74% du volume total de production à 80% ; (v) les céréales quant à elles ont vu leur contribution reculer de 13% à 11% ;

3.26 Il ressort de cet examen une orientation des ménages vers la production de vivriers au cours des cinq ou six dernières années. Ces produits vivriers (céréales, racines et tubercules) étant également source de revenus monétaires pour les ménages, l'amélioration de la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté monétaire passent par une amélioration de la production agricole et alimentaire, en particulier des produits vivriers. Cette amélioration n'aura cependant que peu d'impact sur la sécurité alimentaire, si elle ne s'accompagne pas d'une amélioration de l'accessibilité et de la sécurité de l'accès aux ressources.

## Contexte du projet

3.27 **Intégration dans le cadre d'intervention du Système des Nations Unies au Bénin.** Le projet PA3D s'inscrit en droite ligne dans le Bilan commun de pays et le Plan cadre pour l'assistance au développement (PCNUAD) au Bénin et en particulier au niveau de l'effet 1 : « D'ici 2013, les populations des milieux défavorisés, notamment les jeunes et les femmes, bénéficient d'opportunités accrues d'emplois décentés et d'activités génératrices de revenus ainsi que d'une meilleure sécurité alimentaire » et de l'effet 3 : « D'ici 2013, les institutions publiques, les collectivités locales et la société civile mettent davantage en œuvre les règles de bonne gouvernance ainsi que les mécanismes de prévention et de gestion des crises et catastrophes naturelles ».

3.28 **Prise en compte des objectifs du Millénaire pour le Développement.** En matière de lutte contre la pauvreté, le PA3D travaillera en étroite collaboration avec les collectivités locales lors du processus de planification pour s'assurer d'une participation plurielle des citoyens et de l'intégration des objectifs de lutte contre la pauvreté dans les plans de développement communaux et les plans d'investissement. Outre l'étude de référence (ancrée dans les instruments de planification) qui servira de guide d'intervention, on intégrera dans le processus de planification les indicateurs liés aux OMD de manière à faciliter la mesure de leur atteinte au cours de la période d'appui.

3.29 **Concordance avec le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté.** La Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (2007-2009) (SCRP) a pour objectif une augmentation de la croissance dont on espère qu'elle réduira de manière significative la pauvreté. La SCRP identifie quatre objectifs : (i) la création de richesses et une croissance pro pauvre ; (ii) l'accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base ; (iii) la protection sociale et la prévention des risques et catastrophes ; (iv) la bonne gouvernance et le développement décentralisé et participatif. Fait nouveau, la SCRP insiste sur la volonté du gouvernement de développer les capacités des communes à assumer pleinement leur rôle en matière de promotion de l'économie locale. Dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté, le gouvernement a de plus affirmé sa volonté de : (i) doter le pays d'une politique alimentaire et nutritionnelle au cours des trois prochaines années ; (ii) renforcer le dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires en l'adaptant au contexte de la décentralisation ; (iii) réaliser une étude prospective, dans le cadre du développement intercommunal, sur les mécanismes de constitution de stocks tampons de vivriers au profit des communes ; (iv) promouvoir les activités génératrices de revenus, les jardins familiaux, l'horticulture urbaine, le petit élevage ainsi que les aliments non conventionnels ; (vi) dynamiser le comité national pour l'alimentation et la nutrition et ses relais régionaux ; (viii) renforcer les capacités techniques et matérielles des communautés pour la prise en charge des enfants malnutris.

3.30 **Prise en compte de la vision prospective.** Les *Orientations stratégiques de Développement « Bénin émergent » 2006-2011* offrent un cadre stratégique de référence à l'objectif à moyen terme de faire du Bénin un pays émergent grâce à une prise en compte du développement local en vue de rendre attractif les espaces ruraux

et la mise en œuvre de la décentralisation par l'accélération des transferts de compétences et des ressources humaines et financières vers le niveau décentralisé.

**3.31 Continuité avec le projet ADECOI.** Le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) interviennent conjointement depuis de nombreuses années au Bénin : au cours de la période 1996-2002 dans le cadre de la pré-décentralisation et de 2003 à aujourd'hui avec le projet ADECOI qui a été mis en place dans 7 communes du département du Borgou. Ce projet a fait l'objet d'une évaluation finale qui a fait ressortir des acquis importants.

**3.32 Prise en compte de la nouvelle politique de décentralisation.** La formulation du PA3D survient au moment où le gouvernement du Bénin est à mettre en œuvre sa nouvelle politique de décentralisation et de déconcentration. Cette politique prévoit un renforcement de l'ensemble des politiques publiques au Bénin autour d'un objectif de développement territorial. Encore à l'état de projet, cette politique se décline autour des éléments suivants : (i) une prise en compte de l'agenda spatial par la SCRP; (ii) une meilleure imbrication de la décentralisation et de la déconcentration à travers un rôle renforcé pour les préfectures; (iii) la relance des économies locales ; (iv) un repositionnement de l'institution communale autour de son rôle de maître d'ouvrage du développement sur son territoire. En parallèle, un *Programme national d'appui à la déconcentration et à la Gouvernance locale* (PNADGL) est en gestation pour contribuer au renforcement des capacités des préfectures et des services déconcentrés de l'État en vue d'un appui efficace et concerté aux communes pour la création de la richesse nationale et la réduction de la pauvreté.

**3.33 Prise en compte des stratégies territoriales du ministère de l'Agriculture.** Sur le terrain, plusieurs localités souffrent d'une insuffisance de produits agricoles, du fait de l'accent encore important porté sur les produits d'exportation. Au chapitre de l'insécurité alimentaire, les services du ministère de l'Agriculture n'ont pas encore de présence marquée sur le terrain, malgré l'émergence d'une nouvelle politique agricole. Certes, le ministère de l'Agriculture dispose d'une cellule centrale, la Direction Nationale de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée, mais les cellules locales en charge de la nutrition qui, par le passé appuyaient les groupements de femmes dans ce domaine ont été supprimées. En l'absence de moyens déconcentrés, cette direction n'intervient donc qu'au niveau central. Sur le volet du développement agricole, les CECPA (Centres communaux de promotion agricole) appuient les communes dans l'élaboration des PDC. En 2007, 2000 techniciens agricoles ont ainsi été mis à la disposition des CECPA afin d'apporter *aux communes un appui technique dans ce domaine. Il s'agit d'une présence significative que le PA3D pourra mettre en valeur en favorisant les accords de coopération avec les communes de manière à faciliter un meilleur ciblage des appuis fournis par les CECPA.*

**3.34 Coordination avec la nouvelle politique nationale de sécurité alimentaire. En attendant l'élaboration d'une telle politique, un Programme national de sécurité alimentaire (PNSA) est en cours de finalisation par le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) avec l'appui de la FAO.** L'objectif général du PNSA sera de contribuer durablement à la lutte contre l'insécurité alimentaire et à l'amélioration des conditions de vie par l'augmentation des productions et des revenus des ménages selon des processus qui engagent leur participation et leur responsabilité. Les objectifs spécifiques du PNSA dans les zones vulnérables sont : (i) l'accroissement des volumes des productions; (ii) une meilleure valorisation des produits agricoles par l'amélioration des techniques de conservation et de transformation et de la qualité des produits ; (iii) l'amélioration de la disponibilité, de l'accès des denrées alimentaires auprès des ménages et des communautés et l'amélioration de l'état nutritionnel et sanitaire des populations notamment des femmes et des jeunes.<sup>2</sup> Le PAM envisage aussi de mener en 2008/09 une nouvelle enquête nationale sur la sécurité alimentaire et de la nutrition qui permettra de dresser un nouveau portrait de la problématique alimentaire (AGUSA).<sup>3</sup> Grâce à quelques ajustements méthodologiques pour tenir compte des spécificités du Borgou, cette enquête pourra contribuer à établir la situation de référence dans le Département.

**3.35 Prise en compte des orientations du Fonds belge de survie.** Le FBS a mené en 2008 une évaluation de ses opérations en appui à la sécurité alimentaire en Afrique sub-saharienne.<sup>4</sup> Tout en reconnaissant la pertinence et l'importance des résultats acquis jusqu'à présent, l'évaluation a néanmoins insisté

<sup>2</sup> MAEP & FAO. Projet SPFM/BEN/6601, *Programme national de sécurité alimentaire (PNSA) au Bénin. Volume II : Rapport principal (version provisoire)*. Cotonou, novembre 2007, 17-18.

<sup>3</sup> Analyse globale de la vulnérabilité et de la situation alimentaire au Bénin (AGUSA).

<sup>4</sup> ADE in cooperation with HIVA, *Mid-Term Evaluation of the Belgian Survival Fund*, Louvain-La-Neuve, February 2008. Les orientations du *Programme indicative de coopération bilatérale directe (PIC 2008-2011)* (13 mars, 2008) entre la Coopération belge et le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche ont aussi été prises en compte.

sur : (i) la nécessité pour les projets du FBS de mieux distinguer entre l'objectif de la réduction de la pauvreté et celui de la réduction de la vulnérabilité alimentaire, les deux objectifs ne pouvant être réconciliés que dans le cadre d'une approche holistique ; (ii) l'exigence de continuer à renforcer les capacités institutionnelles locales en matière de sécurité alimentaire ; (iii) la nécessité de mieux cibler les zones les plus à risques et éviter l'augmentation des inégalités entre zones ; (iv) l'importance de cibler à la fois les ménages les plus à risque et les groupes les plus vulnérables (femmes, ruraux) ; (v) la priorité à accorder à l'accès à la production tout en tenant compte des autres dimensions des questions associées à la réduction de la pauvreté ; (vi) l'intérêt d'une approche multidimensionnelle intégrant à la fois le palier local et intermédiaire (meso) sous la coordination des autorités locales ; (vii) l'objectif d'une meilleure coordination des efforts au niveau local et départemental grâce à une meilleure prise en compte des actions locales et des politiques sectorielles et macro-économiques. Les discussions avec le FBS ont aussi fait ressortir la nécessité pour les projets parrainés par le Fonds d'établir un cadre de rendement rigoureux permettant de suivre et d'évaluer les progrès accomplis au moyen d'indicateurs valides et fiables.

**3.36 Prise en compte des nouvelles orientations issues du consensus de Bonn et de la Déclaration d'Accra** (été 2008) concernant : (i) la nécessité de faire du renforcement des capacités l'instrument privilégié de l'attente des résultats fixés dans la Déclaration de Paris ; (ii) l'importance d'intégrer l'ensemble des acteurs, et non le seul gouvernement national, dans cette volonté de renforcement ; (iii) la place que doit occuper la partie nationale non seulement dans la définition des politiques et des projets, mais aussi dans le choix des modalités de leur mise en œuvre et de leur suivi. Ce dernier engagement est particulièrement important dans la mesure où l'appropriation par la partie nationale doit être privilégiée non seulement dans les programmes intégrés (SWAPs, Aide budgétaire), mais aussi dans les projets conduits de manière plus traditionnelle.

## Partie 4 : Stratégie

**4.1 Justification.** Ce projet se justifie dans le contexte du faible impact des politiques de décentralisation sur le bien être général des populations. En effet, malgré les avancées réelles au chapitre du cadre institutionnel, juridique et administratif de la décentralisation, malgré l'existence d'une stratégie intégrée de lutte contre la pauvreté et la présence de nombreux programmes de développement initiés par l'État et les partenaires techniques et financiers (PTF), la pauvreté continue de persister aussi bien en milieu urbain que rural. La persistance de l'insécurité alimentaire est l'une des manifestations les plus flagrantes des contre-performances des politiques publiques.

**4.2 Les acquis du projet ADECOI.** Par ailleurs, le projet ADECOI a pu démontrer son efficacité dans : (i) le développement d'outils innovateurs de planification et de gestion communale (appui à la maîtrise d'ouvrage communale, application du logiciel de comptabilité publique locale GBCO) ; (ii) l'appui aux communes pour le développement de bonnes pratiques en matière de gestion communale ; (iii) la mise en place de modalités d'exécution efficace et responsable du Fonds de développement local (FDL) grâce entre autres à son inscription dans le circuit du Trésor public ; (iv) l'appropriation des outils développés en maîtrise d'ouvrage communale ; (v) la réalisation d'un système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités (SAFIC) pour permettre aux communes d'assurer une meilleure maîtrise de leur développement économique et accroître le niveau des ressources internes ; (vi) la sensibilisation des communes à la problématique de la sécurité alimentaire et à l'importance d'appuyer certaines innovations (maraîchage, warantage).

**4.3 Les budgets d'investissements.** Bien qu'il soit impossible d'en accorder la paternité exclusive au projet ADECOI, on constate qu'au chapitre des investissements les communes du Borgou impliqués dans le projet ADECOI ont réalisé 53,4% de leurs prévisions en termes d'investissement contre une moyenne de 35,1% dans les communes voisines de l'Alibori. Pour les communes de Péréré et Kalalé, le budget d'investissement a été réalisé à 95,2 et 84,9 %.<sup>5</sup>

**4.4 Les enjeux du PA3D.** Les évaluations menées au cours de la première phase d'ADECOI ainsi que les analyses menées lors de la mission de formulation ont permis de cerner les principaux enjeux du PA3D :

---

<sup>5</sup> Direction départementale de développement Borgou/Alibori, *Tableau de bord social*, novembre 2007 (version préliminaire).

- i. *En ce qui concerne les enjeux conceptuels et plus strictement analytiques*, l'analyse a fait ressortir plusieurs imprécisions et inconsistances susceptibles de réduire l'impact des actions proposées, notamment : (i) un flou quant à la chaîne de causalité dans l'analyse des problèmes et, forcément, dans les solutions envisagées ; (ii) la définition des actions envisagées qui ne sont pas toujours en rapport avec les problèmes identifiés et les résultats escomptés, particulièrement lorsqu'il s'agit de la réduction de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ; (iii) une certaine confusion entre « processus », « actions » et résultats.
- ii. *Sur un plan institutionnel*, l'analyse a fait ressortir les conséquences pour ADECOI de l'absence d'un interlocuteur unique et reconnu au niveau gouvernemental, soit : (i) un certain isolement du projet par rapport aux débats nationaux sur les politiques de décentralisation et de développement local; (ii) une appropriation encore insuffisante par les acteurs locaux (communes, services déconcentrés) des possibilités stratégiques offertes par le nouveau cadre politico-administratif (PONADEC) ;(iii) une diffusion déficiente des pratiques et des instruments développés, particulièrement en direction des partenaires de l'État. Il a fallu attendre vers la fin du projet pour que cette déficience ne soit comblée suite à l'avènement du MDGLAAT.
- iii. *Sur un plan organisationnel et opérationnel*, les évaluations et l'analyse subséquente ont fait ressortir : (i) le manque d'informations et d'outils statistiques et cartographiques permettant d'identifier les zones particulièrement vulnérables et de mieux cibler les actions publiques ; (ii) des difficultés permanentes au chapitre de la concertation entre les différents acteurs (communes, services déconcentrés, Préfecture, etc.) ; (iii) un manque de coordination entre les PTF et le peu d'initiatives concrètes d'ADECOI à ce sujet.
- iv. *Sur le plan des politiques et des actions publiques* en faveur de la réduction de la pauvreté et du développement, il appert que : (i) celles-ci demeurent peu intégrées à travers les niveaux de juridiction (arrondissements, communes, départements) ; (ii) la contractualisation demeure à peu près inconnue ; (iii) malgré des énoncés favorables les territoires de projet demeurent inexistantes et le département perd ainsi une importante source de mobilisation.
- v. *En ce qui concerne les capacités des communes*, les principaux enjeux concernent : (i) la fragilité des progrès accomplis en matière de gestion budgétaire et comptable à cause des difficultés dans la motivation du personnel et le manque d'appui des services déconcentrés; (ii) au fait que les communes ne disposent pas encore de compétences propres leur permettant de réaliser les études de faisabilité et conduire la réalisation d'ouvrages plus complexes; (iii) à la nécessité de consolider les cellules de passation de marchés afin qu'il y ait plus d'objectivité dans l'évaluation des offres des soumissionnaires et l'attribution des marchés; (iv) la non fonctionnalité, sauf pour la commission responsable des marchés, de la plupart des commissions au sein des communes ; (v) les difficultés des communes à développer une vision stratégique qui intègre les services aux citoyens, le développement économique, la lutte à la pauvreté. .
- vi. *Les infrastructures ou équipements socio collectifs* réalisées dans le cadre du FDL remplissent les fonctions pour lesquelles elles ont été conçues. Par contre, diverses lacunes ont été remarquées, notamment en ce qui concerne : (i) les lenteurs avec lesquelles les décisions concernant ces infrastructures ont été prises et leur financement concrétisé; (ii) le fait que les bénéficiaires n'ont pas toujours été associés à la conception de l'ouvrage, à la passation des marchés et aux différentes phases de réalisation ce qui entraîne nécessairement une certaine insatisfaction par rapport aux besoins rencontrés; (iii) les difficultés du projet à cibler ses appuis au profit des plus pauvres ; (iv) les difficultés à évaluer si ces infrastructures touchent aussi les communautés les plus marginalisées..
- vii. *En matière de capacités financières des collectivités locales*, les efforts déployés par le projet en matière de mobilisation des ressources locales n'ont pas encore trouvé leur aboutissement (i) les statistiques financières laissent apparaître une grande dépendance des revenus de la commune envers les transferts de l'État et les subventions des PTF; (ii) l'autonomie communale demeure alors fortement fragilisée par la faiblesse des ressources propres des communes, surtout pour 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.
- viii. *Sur le plan de la sécurité alimentaire*, une réflexion critique suite à l'évaluation du projet a permis de constater que (i) le concept de sécurité alimentaire n'a pas fait l'objet d'une appropriation réelle par les membres des équipes locales; (ii) aucune approche holistique n'a pu être développée et la sécurité alimentaire demeure trop souvent une affaire de production; (iii) les analyses menées par le pro-

jet n'ont pas entraîné d'activité susceptible de modifier le modèle dominant de la gestion familiale des stocks vivriers grâce, entre autres, à une sensibilisation Genre; (iv) l'objectif de la sécurité alimentaire n'a pas obtenu une réponse opérationnelle adéquate pour ce qui est de la faible capacité des communes à identifier des actions spécifiques pouvant aider les populations à faire face aux périodes de soudure; (v) l'absence d'un ciblage des villages à risque n'a pas permis de développer des activités permettant d'espérer des résultats immédiats sur l'ensemble des facteurs affectant la sécurité alimentaire; (vi) les mécanismes appropriés permettant aux communes de jouer un rôle efficace dans la prévention et la gestion des crises alimentaires en articulation avec le programme du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) demeurent flous; (vi) la fonction de veille sur la sécurité alimentaire n'est pas encore internalisée par les communes en l'absence de statistiques et de ressources humaines et aussi à cause d'un certain manque d'intérêt. Cette fonction reste encore à négocier avec l'ONASA.

- ix. *Sur la vulnérabilité et une lutte rapprochée à la pauvreté*, l'évaluation et les analyses ont permis de constater que : (i) la connaissance de la pauvreté au niveau départemental, communal et infra-communal demeure encore très déficiente; (ii) les liens entre pauvreté, sécurité alimentaire et vulnérabilité sont encore mal connus, particulièrement en ce qui concerne la place spécifique occupée par les femmes, les enfants et les minorités ethniques ; (iii) les mesures susceptibles de réduire la pauvreté monétaire grâce à des activités génératrices de revenus n'ont pas fait l'objet d'une réflexion poussée susceptible de déboucher sur des activités concrètes; (iv) les mécanismes d'accès au crédit demeurent sans impact direct et immédiat sur les groupes vulnérables.
- x. *La prise en compte des aspects Genre* n'a guère donné satisfaction lors d'ADECOI entre autres parce que : (i) 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; (ii) la compréhension de cette problématique dans le contexte du Borgou demeure très faible et n'a pas fait l'objet d'une réflexion initiale; (iii) la sensibilité des acteurs du développement local au Genre demeure extrêmement faible particulièrement en ce qui concerne la dimension économique ; (iv) aucune prise en compte du genre dans les problématiques budgétaire et des investissements n'a été notée.
- xi. *En matière de promotion du développement économique local*, il ressort que (i) les communes démontrent encore peu de capacités dans la mise en place d'activités de promotion de l'économie local le montage des microprojets restant fortement dépendant de l'Équipe du projet; (ii) l'approche du développement économique local (DÉL) ne peut être porteuse de résultats que dans le cadre d'une action intercommunale impliquant tous les acteurs, aussi bien publics que privés; (iii) le développement d'activités économiques au niveau des communes suppose une vision et des objectifs clairs au départ pour éviter le saupoudrage; (iv) que l'action des communes sera d'autant plus pertinente qu'elle portera sur un nombre restreint de filières retenues pour leur potentiel au chapitre de la sécurité alimentaire et nutritionnelle; (v) le faible taux d'exécution des PDC pris dans leur totalité témoigne d'une mauvaise appréciation des ressources mobilisables; (vi) l'expérience de la ligne de micro crédit demande un encadrement soutenu et des stratégies concertées négociées avec les services de micro finance.
- xii. *L'enjeu territorial* demeure singulièrement absent de l'approche retenue dans ADECOI, une absence d'autant plus pénalisante qu'il s'agit d'un projet à forte connotation géographique tant par son choix d'une zone délimitée que par les secteurs concernés (décentralisation, développement agricole). Lors de son séjour sur le terrain, la mission de formulation a pu constater que la zone retenue pour le projet ne participait à ce dernier qu'en tant que support géographique en l'absence de toute vision quant aux potentialités tant humaines, sociales qu'économiques. L'absence de structures décisionnelles départementales, elles-mêmes dues aux retards pris par l'articulation des processus de décentralisation et déconcentration, explique en partie cette réticence à mobiliser l'ensemble des forces du milieu autour d'un projet territorial commun. L'inexistence de l'intercommunalité illustre bien ce déficit territorial qui ne pourra être comblé que si l'ensemble du département est pris en compte. Le développement économique et institutionnel des sept communes « ordinaires » du Borgou devra tenir compte de l'existence d'une commune plus urbaine, Parakou, qui agit pour le département et la région comme ville-centre.
- xiii. *Enfin, au chapitre de la gouvernance territoriale et du suivi-participatif*, les analyses ont souligné de constater que ce suivi demeurerait très souvent « virtuel », empreint de formalisme et peu innovant. Bref, le concept de citoyenneté locale est demeuré...un concept.

4.5 **Les principales orientations stratégiques** du PA3D ont été élaborées à partir de ces constats et incluent : (i) la décision de s'ancrer dans la politique nationale de décentralisation et de déconcentration en cours d'élaboration et dans le programme national de sécurité alimentaire; (ii) le choix de recentrer les activités du projet sur l'insécurité alimentaire et nutritionnelle; (iii) l'intention de cibler les populations les plus fragiles et les groupes les plus marginalisés à l'intérieur de la zone retenue; (iv) l'importance de consolider les acquis d'ADECOI en ce qui concerne la planification participative et l'appui aux communes pour la gestion du développement sur leur territoire; (v) la nécessité d'inclure la promotion du développement économique en articulation avec les espaces territoriaux dans les orientations du nouveau projet; (vi) la volonté de promouvoir la fonction première des communes, soit leur capacité à offrir des services publics de qualité à leurs citoyens.

4.6 **La spécificité du projet PA3D** tient à l'orientation stratégique qu'il s'est donné, soit de venir en appui aux communes et à l'ensemble des acteurs locaux (société civile, PTF et coopération décentralisées, services déconcentrés, ONG ) pour (i) qu'ils fassent du développement économique, de la réduction de la pauvreté et de la conquête de la sécurité alimentaire les objectifs centraux de leurs actions concertées et (ii) qu'ils se donnent les moyens pour obtenir des résultats concrets, pérennes et significatifs sur chacun de ces objectifs et ainsi contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations.

4.7 **Zone couverte.** Le programme couvrira pour ce qui concerne les activités opérationnelles, le département du Borgou. La population concernée est de 574 352 habitants<sup>6</sup> répartis dans les sept communes « ordinaires » du Borgou. De nombreuses raisons militent en faveur de ce choix : (i) le Borgou a été la zone d'intervention d'ADECOI, ce qui permet d'assurer une certaine continuité et de réduire les coûts associés à un changement dans la zone du projet; (ii) les possibilités d'une collaboration et d'une action complémentaire avec la Coopération suisse (à travers le programme « Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale » dans le département du Borgou (ASGOL) ; (iii) le département continue d'être un département où l'incidence de la pauvreté monétaire demeure importante. Sur les 8 communes du département, trois ont une incidence particulièrement élevée (Tchaourou : 48,8% ; Sinendé : 47,93% et Bembèrèkè : 42,89%); (iv) le bilan vivrier du département établi par l'Office Nationale d'appui à la Sécurité Alimentaire (ONASA) en mars 2007 indique que 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 leur accessibilité ; (v) les progrès de la production pour les produits vivriers depuis 2002 dans le département permettent de croire que des possibilités réelles existent à ce niveau ; (vi) les progrès accomplis par le Borgou au chapitre de la réduction de la pauvreté mesurée à partir du bien-être et du cadre de vie des populations laissent aussi entrevoir une montée des inégalités à l'intérieur même du département et des différentes zones qui le composent. La vulnérabilité de certains groupes s'en trouvera nécessairement affectée; (vii) même si les données précises à cet égard n'ont pu être rassemblées, il a été constaté que le Borgou n'échappait pas à la flambée récente (début 2008) des prix des denrées de première nécessité, un phénomène qui a conduit à l'embrasement de plusieurs collectivités dans les pays du Sud.

4.8 **Bénéficiaires.** Les bénéficiaires directs comprennent les populations (individus et ménages), les groupes et les organisations qui profiteront des retombées immédiates des produits du projet. L'ensemble des 574 352 habitants des sept communes rurales constituent la population bénéficiaire de référence. En 2002, environ 72 % de celle-ci était constituée de ménages agricoles, soit 48 557 sur les 67 414 ménages au total que comptent les sept communes rurales. Les quelques 410 000 personnes faisant partie de ménages agricoles constituent la population cible immédiate du projet.<sup>7</sup> En 2008, ils sont sans doute passés à plus de 525 000 personnes.

4.9 Les personnes pauvres, les femmes, les enfants de moins de cinq ans, les membres des groupes minoritaires et les personnes vivant dans des collectivités éloignées ou plus difficilement accessibles constituent les groupes cibles prioritaires du projet. La comptabilisation précise de ces populations cibles sera la première mission de l'étude de cadrage. On peut cependant estimer que la zone du projet regroupe (sur la base des chiffres de 2002) environ 210 000 femmes rurales, 100 000 enfants de cinq ans et moins et près de 95 000 des groupes ethniques minoritaires. Une estimation de la situation matérielle de ces groupes révèle qu'environ 125 000 femmes rurales et 65 000 des enfants de moins de cinq ans peuvent être classés

---

<sup>6</sup> Recensement général de la population et de l'habitation de février 2002 (RGPH3)

<sup>7</sup> D'après INSAE, RGPH2 et RGPH3. On remarquera que la population des sept communes est en évolution rapide. En 1992, 86 % des ménages de la zone du projet pouvaient être considérés comme agricoles. En 2002, ils ne sont plus que 72 %, soit une diminution de 14 %.

comme étant en situation de pauvreté. Ce sont les catégories que le projet compte toucher par l'intermédiaire d'une action des communes.

4.10 Les investissements annuels prévus (sur quatre années de déboursement effectif du projet) sont approximativement de 1,80 \$ par personne pour l'ensemble de la population des sept communes et si on ne tient compte que des sommes mis à la disposition des bénéficiaires par les différents guichets du projet et de 2,23 \$ si on inclut l'ensemble des sommes affectées aux composantes 2 et 3, c'est-à-dire celles qui concernent plus directement les investissements en appui au développement économique, aux infrastructures socio économiques et à la sécurité alimentaire. Si on ne tient compte que des groupes cibles, les montants augmentent nécessairement, une augmentation cependant en partie compensée par l'augmentation générale de la population entre 2002 et 2008.

4.11 **Désengagement.** La stratégie de désengagement du projet s'articulera autour de quatre axes principaux : (i) appropriation et consolidation de la démarche de planification/budgétisation par les communes, (ii) intégration des dimensions vulnérabilité et insécurité alimentaire dans les démarches de planification et de priorisation des investissements décidées par les communes; (iii) prise en charge par les communes de la structure d'appui-conseil (Unité d'Appui aux Communes) ; (iv) une implication mesurée de l'équipe-projet..

i. *En matière d'appropriation des procédures de planification*, le projet mettra en œuvre dès la première année une stratégie interne à toutes les communes d'élaboration des PDC, des programmes d'investissement communaux (PIC) et des plans annuels de travail (PAI) selon une approche de gestion axée sur les résultats. Cela se traduira par la mise en place des Commissions Communales de Développement que les communes devront prendre en charge dès la première année. Ces commissions seront constituées d'élus, de responsables de services techniques compétents des mairies et de responsables des services déconcentrés pertinents. Le projet contribuera à former leurs membres pour que ces commissions remplissent leurs rôles d'impulsion et d'animation des travaux périodiques de planification et des exercices annuels de préparation des programmes d'investissements. L'appui du projet concernera également la promotion des services techniques et économiques au sein de chaque commune pour aider le maire et son conseil communal à mieux préparer les dossiers techniques des projets et à organiser les concertations avec les différents partenaires locaux.

ii. *Les transferts de l'État.* Pour permettre aux communes de disposer annuellement d'un minimum de transferts financiers de l'État selon les mêmes mécanismes que le FDL aura développés, le projet veillera avec le MDGLAAT et le Ministère des Finances à institutionnaliser certains transferts financiers aux communes sous forme d'un contrat-programme négociable sur trois ans. Les meilleures pratiques de programmation et de gestion du FDL seront capitalisées pour servir à une réflexion nationale sur la décentralisation de certains types de financement du programme d'investissement prioritaire (PIP) ou des programmes de lutte contre la pauvreté.

iii. *Prise en charge communale.* L'équipe d'appui-conseil du projet qui aidera les communes à mettre en place tous les outils de dynamisation de la vie économique locale sera prise en charge progressivement par les communes dans le cadre d'une coopération intercommunale. Dès la troisième année d'activités du projet les communes pourront participer au financement de 10 % des salaires des experts nationaux de l'équipe d'appui-conseil (dans la mesure où les modalités de transfert des ressources de l'État auront été définies et mises en place).

iv. *Implication de l'équipe-conseil.* Enfin, le désengagement passera aussi par une stratégie d'implication de plus en plus réduite de l'équipe d'appui-conseil du projet dans les opérations opérationnelles au niveau local pour un appui plus renforcé aux services techniques déconcentrés chargés statutairement de l'appui-conseil aux communes et ce, dans une perspective de pérennisation.

## Partie 5 : Cadre des résultats

5.1 Le projet PA3D diffère à bien des égards habituels des projets d'appui au développement agricole ou de renforcement institutionnel. Il fédère les démarches de deux principaux partenaires, une coopération multilatérale, elle-même constituée de deux partenaires distincts, le PNUD et le FENU, et une agence « nationale ». Il en suit que le PA3D doit rencontrer les objectifs et s'inscrire dans la culture organisationnelle de partenaires très différents. À cela s'ajoute les différences normales au chapitre des orientations stratégiques et des objectifs poursuivis par les partenaires, des objectifs plus centrés sur la sécurité alimentaire et le développement agricole dans le cas du FBS, des objectifs peut-être plus institutionnels pour le PNUD et sans aucun doute davantage préoccupés de développement local pour le FENU.

5.2 En termes de résultats attendus, ces différences d'objectifs et de démarche ont des répercussions importantes, notamment au chapitre du déroulement dans le temps, les partenaires principaux n'ayant pas nécessairement la même perspective sur les objectifs à long terme d'un projet. Ce décalage dans le temps amène nécessairement les deux organisations à comprendre de manière différente l'articulation du Cadre logique et du Cadre de rendement de leur projet commun : les effets à moyen terme de l'un s'apparentant davantage aux impacts à plus long terme de l'autre. Pour concilier ces échelles temporelles divergentes (et d'autres différences de moindre importance), le présent cadre des résultats ajoute un quatrième niveau à la démarche habituelle en trois composantes des cadres logiques. Au palier des produits (les résultats de premier niveau) se sont ajoutés des sous-produits considérés ici comme les résultats groupés d'activités. Ce sont à proprement parler des extrants que nous avons voulu ici différents des résultats à court terme. Ils correspondent aux sous-problèmes constatés lors de l'analyse de la situation. **Cet ajout d'un quatrième palier est conforme à une pratique émergente suite aux recommandations du CAD (OCDE).**

5.3 De manière générale, on notera que les résultats immédiats recherchés par le projet PA3D ne concernent pas exclusivement la promotion des économies paysannes, le développement des filières agricoles ou même la réduction de l'insécurité alimentaire pas plus qu'ils ne concernent la seule décentralisation ou encore le renforcement général des capacités administratives des communes. Les résultats recherchés concernent ces deux dimensions à la fois. Ils visent les capacités des communes et de l'ensemble des acteurs locaux à (i) intégrer les préoccupations de développement économique, de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire dans leur stratégie de développement local, et (ii) à élaborer et conduire des politiques publiques locales, dans la limite de leurs compétences et en concertation avec les orientations nationales, susceptibles de traduire ces préoccupations en actions concrètes et efficaces en faveur du bien-être des populations, en particulier la sécurité alimentaires. Cette dualité de perspective doit être gardée à l'esprit en ce qui concerne l'articulation des objectifs et des résultats du projet. Renforcer les capacités des communes veut aussi dire renforcer leurs capacités à faire des choix éclairés en faveur d'une amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle de leurs populations, mais aussi leur capacité à faire des choix essentiellement politiques et même des erreurs.

5.4 Le résumé narratif du cadre logique tient compte, dans la mesure du possible, des façons de faire des partenaires du projet.

**Objectif global (Goal) :** Contribuer à l'atteinte des OMD dans le Département du Borgou et à une amélioration durable les conditions de vie des populations.

Les indicateurs de performance retenus pour l'objectif à long terme du projet sont ceux utilisés pour évaluer l'atteinte des Objectifs du millénaire pour les populations du Département du Borgou.

**Objectif spécifique du projet (Outcome) :** Renforcer les capacités des communes et des acteurs locaux à stimuler efficacement le développement économique local et à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire, en particulier des femmes et des groupes vulnérables.

Les indicateurs reliés à l'atteinte de cet objectif spécifique sont de deux ordres selon qu'ils concernent plus directement des changements perceptibles et mesurables dans les *capacités des communes* ou dans les *conditions de vie des populations* (en termes de niveau de développement économique, de pauvreté et d'insécurité alimentaire).

Les indicateurs reflétant le renforcement des capacités des communes concernent :

- l'amélioration de l'**environnement** à travers une meilleure articulation de la décentralisation et de la décentralisation (à partir de la situation de référence établie pour 2008), soit <sup>8</sup>
  1. L'accroissement des taux de transferts généraux et sectoriels des ressources de l'État vers les communes
- l'accroissement des **capacités d'action** des communes, soit
  2. Le taux d'accroissement des budgets des collectivités
  3. Le nombre de communes qui utilisent des outils de promotion économique (ou « intègrent le développement économique dans leurs PDC »
  4. Le nombre de communes qui utilisent (de manière intégrée et systématique) les nouveaux outils statistiques et cartographiques en lien avec la réduction de la pauvreté

<sup>8</sup> Cet indicateur reflète la mise en place d'un environnement plus supportif (« enabling environnement »). Cet environnement est considéré davantage comme une condition que comme un effet du projet.

- l'intensification de l'**implication (« engagement ») des communes** dans la réduction de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et dans le DEL, soit :
  5. Évolution du pourcentage des investissements des communes orientés explicitement vers la réduction de la pauvreté, de la sécurité alimentaire et la promotion des activités génératrices de revenus
- l'augmentation de l'**efficacité** de l'implication des communes, soit :
  6. L'augmentation (absolue et /ou relative) de la part des ressources financières initiées par le projet et affectées directement aux membres des groupes marginalisés et vulnérables (paysans, femmes rurales, etc.)
  7. Part du budget communal et des investissements ciblant spécifiquement les femmes (indicateur d'investissement sexospécifique)

Discussion : Ces indicateurs ont été retenus sur une base préliminaire pour leur conformité sinon à la lettre du moins à l'esprit de l'approche SMART et parce qu'ils correspondent aux quatre grandes dimensions utilisées dans l'évaluation des politiques publiques locales (*environnement, capacités, orientation stratégique et organisation*).<sup>9</sup> Comme pour chaque produit, il est recommandé à l'équipe de projet de développer des indicateurs intégrés agrégeant plusieurs indicateurs simples. Les indicateurs mentionnés ci-dessus pourraient être ramenés à quatre ou même à deux indicateurs intégrés.

Les indicateurs reflétant la situation développementale des territoires (base 2009), soit :

- L'amélioration de la **sécurité alimentaire** (base 2009)
  1. Disponibilité : pourcentage d'augmentation de la production pour cinq produits vivriers de base et quantité de vivres produits par ménage moyen et ménage vulnérable
  2. Accessibilité : pouvoir d'achat de vivres (indicateur composé à partir du revenu d'un ménage moyen/vulnérable et variabilité des dépenses alimentaires sur une base annuelle (taux de couverture en période de soudure)
  3. Sécurité : quantité de céréales disponibles durant les mois de soudure
  4. Utilisation : taux de malnutrition et de retard de croissance chez les enfants de moins de 5 ans
- La réduction de la **pauvreté** (et l'amélioration des **conditions de vie**) (base 2009)
  5. Réduction du taux de pauvreté non- monétaire dans chacune des communes<sup>10</sup>
  6. Taux d'accès aux infrastructures de base (éducation, santé, etc.)
- L'amélioration du niveau de **développement économique local (base 2009)**
  7. Amélioration des revenus des acteurs économiques locaux par sexe
  8. Nombre de micro entreprises rurales viables créées par sexe
  9. Nombre d'emplois créés par sexe
  10. Volume du portefeuille à risque dans les organisations de microfinance

Nous distinguons ici, comme il est coutume de le faire, les indicateurs de leur mesure et des cibles à atteindre. On trouvera en section 6 de l'annexe 17 une discussion de certaines cibles possibles pour les indicateurs reliés à l'utilisation (taux de malnutrition) et à la réduction de la pauvreté non monétaire (indicateur 4 et 6). Sur la base des résultats obtenus au cours des dix dernières années nous estimons réaliste d'entrevoir une amélioration de 50 % par rapport à la situation de 2006. Comme pour tous les indicateurs

<sup>9</sup> G. Koté et D. Latouche, « Le choix des communes à haut potentiel de développement économique: une application du modèle ECOsO au cas du Burkina Faso », Note conceptuel à l'Agence canadienne de développement international, Projet APREL /REEL, mars 2002.

<sup>10</sup> On trouvera en section 6 de l'annexe 18 une discussion concernant la pauvreté monétaire et non monétaire dans le Borgou. Après un examen des données disponibles, il a été décidé de retenir l'indicateur de pauvreté non monétaire. Certes, il appartiendra au Comité de pilotage d'apprécier la situation et de prendre la décision finale à ce sujet (comme pour tous les indicateurs). Dans le contexte de la Déclaration de Paris et des Engagements d'Accra, auxquels le FENU et la Coopération belge souscrivent, cette décision s'inscrit dans la démarche d'une plus grande appropriation de l'aide par les partenaires locaux, peu importe le mode de livraison de l'appui des bailleurs. Bref, l'appropriation est un objectif aussi important pour l'aide projet que pour l'aide budgétaire.

de niveau intermédiaire, nous n'avons finalement pas retenu de cibles précises laissant aux acteurs, mieux au fait de la pertinence et de la disponibilité des données le soin de le faire.

**Produits** (*Outputs*): Les résultats immédiats (produits) des activités entreprises dans le cadre du projet sont :<sup>11</sup>

1. Un meilleur pilotage de la décentralisation au niveau sectoriel;
2. Des infrastructures locales mieux adaptées à la réduction de la pauvreté ;
3. Un appui mieux adapté des communes à la mise en valeur des filières agricoles stratégiques
4. Un renforcement des interventions des communes en appui au développement économique ;
5. Une amélioration pérenne des politiques publiques et de la gouvernance économique locale.

Des sous-produits regroupant des activités connexes ont été identifiés pour chaque *output*. Des indicateurs de résultats sont présentés pour chaque produit et des indicateurs ou indications d'activités pour chaque sous-produit (voir Cadre logique). Chacun de ces sous-produits correspond de fait à un sous-problème identifié lors de l'élaboration de « l'arbre à problèmes » suite à la mission de formulation. Ces sous-produits peuvent être considérés comme autant d'extrants.

### **Produit 1 : Un meilleur pilotage de la décentralisation et de la déconcentration (820,000\$)**

L'objectif est d'adapter le cadre institutionnel, financier et organisationnel de la décentralisation et de la déconcentration aux exigences de la lutte à la pauvreté au niveau local et de renforcer la capacité des pouvoirs publics à en assurer un meilleur pilotage à travers une expérience localisée de décentralisation sectorielle impliquant particulièrement le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, accompagnant les communes et les services déconcentrés dans la fourniture d'un service public local de qualité.

Les indicateurs reliés à ce produit sont décrits dans le cadre logique et le Cadre de résultats et sont liés aux sous-produits identifiés ici.

**Sous-produit 1.1 : L'ensemble des acteurs locaux (communes, services déconcentrés (notamment les CERPA), Préfecture, PTF) des sept communes et d'autres départements développent et utilisent une lecture et une vision commune** du nouvel environnement institutionnel et militent pour un nouveau Pacte fiscal entre l'État et les collectivités.

**Sous-produit 1.2 : Les mécanismes de la décentralisation sectorielle sont renforcés** à travers une meilleure opérationnalisation des dispositifs d'animation et de coordination des institutions déconcentrées et décentralisées, notamment le Conseil départemental de coordination et de concertation (CDCC). De même, dans le secteur agricole le rôle des services déconcentrés, tels que les CERPA et les CecPA seront appuyés pour améliorer leurs de promotion des filières et de la sécurité alimentaire.

**Sous-produit 1.3 : Le MDGLAAT est appuyé pour adapter et diffuser les instruments de gestion communale développés dans le cadre d'ADECOI** et assurer ainsi la capitalisation des meilleures pratiques issues d'ADECOI. Il s'agit principalement du logiciel de Gestion budgétaire et comptable (GBCO), du SAFIC, du système de suivi-évaluation « Management Information System » (MIS) et des outils d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale

**Sous-produit 1.4 : Une meilleure compréhension de la pauvreté et de la vulnérabilité alimentaire est obtenue grâce au développement de nouveaux outils cartographiques et statistiques** qui permettent l'élaboration d'actions publiques tenant compte de la distribution géographique et de l'évolution des situations de vulnérabilité

### **Produit 2 : Des infrastructures socio-économiques mieux adaptées à la réduction de la pauvreté (1,405,000\$)**

La réalisation stratégique recherchée ici est une amélioration marquée de la contribution du Fonds de développement local à la réalisation d'infrastructures publiques sous la maîtrise d'ouvrage des communes. Les améliorations privilégiées concernent l'orientation plus économique des initiatives retenues, leur insertion dans une perspective intercommunale et l'importance accordée à l'entretien. Cet axe d'intervention

---

<sup>11</sup> Un sixième produit a été ajouté concernant la gestion, les audits et l'évaluation du projet. Comme il ne s'agit pas de résultats développementaux, ils n'ont pas été inclus dans le Cadre logique ou le Cadre de ressources.

constitue le premier de deux piliers de la démarche du PA3D dans la mesure où il cherche à améliorer, ainsi que l'ont recommandé les évaluations et les analyses tirées d'ADECOI, la contribution effective des communes à la réduction de la pauvreté grâce, entre autres, à des FDL qui tiennent compte davantage des composantes de la pauvreté dans le Borgou, de sa répartition géographique et de la situation de grande précarité dans laquelle se trouvent certaines catégories.

**Sous-produit 2.1 : Un fonds FDL est mis en place et destiné à la réalisation d'infrastructures de services destinés à la population** notamment en ce qui concerne les infrastructures de nature davantage économiques choisies pour leur potentiel de contribution à la réduction de l'insécurité alimentaire et l'amélioration des conditions des groupes les plus défavorisés ainsi que leur insertion dans des problématiques intercommunales.

**Sous-produit 2.2 : Les capacités des communes et des acteurs locaux dans la maîtrise d'ouvrage des investissements et dans la gestion et la maintenance des infrastructures et équipements sont renforcées.**

**Produit 3 : Un appui mieux adapté et mieux ciblé des communes à la mise en valeur des filières agricoles stratégiques (4,024,439\$)**

L'objectif est ici d'en arriver à une contribution plus significative et immédiate des communes à des initiatives de réduction de l'insécurité alimentaire parmi les groupes les plus défavorisés grâce à une meilleure prise en compte de tous les aspects (disponibilité, accessibilité, sécurité, utilisation) de la sécurité alimentaire dans les PDC, à un appui ciblé aux filières agricoles les plus prometteuses et des mesures concrètes permettant de cibler les groupes vulnérables et marginaux. Cet axe d'intervention constitue le deuxième pilier du PA3D. Il s'adresse directement à ce qui a été déterminé comme le « problème pivot » auquel le présent projet entend s'attaquer, soit l'insécurité alimentaire persistante dans plusieurs secteurs et auprès de plusieurs sous-groupes de la population du Borgou, et ce malgré un bilan agricole globalement positif – sur papier tout au moins.

**Sous-produit 3.1 : La problématique de la sécurité alimentaire dans le contexte d'une réduction de la pauvreté et du développement économique local est comprise et partagée par l'ensemble des acteurs (élus, PTF, services déconcentrés, société civile, etc.)** afin de permettre aux communes de développer des politiques qui tiennent compte des quatre piliers de la sécurité alimentaire (disponibilité, accessibilité, stabilité et utilisation). Ce sous-produit joue un rôle central dans la demande de PA3D dans la mesure où l'évaluation d'ADECOI a révélé que les communes et l'ensemble des acteurs locaux (sauf ceux issus du milieu agricole) étaient loin d'être convaincus que la sécurité alimentaire était une « affaire locale ».

**Sous-produit 3.2 : Les plans de développement communaux sont améliorés** pour mieux contribuer à la réduction des inégalités et de la vulnérabilité des populations. Ce résultat sera atteint par une meilleure articulation des investissements socio-collectifs, économiques et intercommunaux et par la mise en place d'un guichet spécifique concernant la sécurité alimentaire au sein du *Fonds de développement local*.

**Sous-produit 3.3 : Un guichet spécifique du fonds FDL pour la réduction de la vulnérabilité alimentaire est opérationnel**

**Sous-produit 3.4 : Les filières agricoles mixtes compétitives sur les marchés locaux et régionaux et permettant conjointement d'atteindre l'autosuffisance alimentaire, l'amélioration des revenus des producteurs sont renforcées** à travers : la poursuite de l'expérience de warrantage et d'aménagement de bas-fonds, l'amélioration des infrastructures de stockage et le soutien à la commercialisation des excédents de production. Cette composante pourra s'inspirer des orientations du Programme national de sécurité alimentaire (PNSA) et comprendra des mesures spécifiques pour soutenir les capacités des femmes en matière de gestion et de transformation des produits de base.

**Produit 4: Un renforcement des interventions des communes en appui au développement économique ; (1,160,000\$)**

L'objectif est ici de contribuer au renforcement des capacités des collectivités locales pour stimuler un développement économique local. Cette composante aura pour point de départ le SAFIC et visera à aider les collectivités locales dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'actions communaux et intercommunaux de redressement économique et financier. La réflexion sera ensuite élargie pour exploiter l'ensemble des flux commerciaux du Nord-Bénin et déboucher sur la problématique d'aménagement du

territoire promue par le Gouvernement à travers un programme d'investissements structurants dans lequel le FENU se positionnerait non pas tant comme instance de décaissement, mais comme accompagnateur du renforcement des capacités.

**Sous-produit 4.1 : Le système participatif de planification communale est consolidé** par la mise en place durable de cadres de concertation communaux et d'appui aux collectivités locales, aux associations et à la société civile en vue de les outiller pour mieux prendre en charge la participation des femmes à la vie publique locale, pour mettre en œuvre une approche de planification et de budgétisation sensible au genre et aux groupes vulnérables, pour mieux intégrer les considérations environnementales.

**Sous-produit 4.2 : Les capacités des communes en appui au développement économique local sont renforcées de manière durable** à travers une meilleure mobilisation de ressources financières locales, l'éducation des élus et des acteurs locaux aux différents outils du DÉL et à leur contribution au développement agricole et à la réduction de la vulnérabilité alimentaire) la promotion de l'intercommunalité et à l'opérationnalisation des espaces de développement partagés.

### **Produit 5 : Une amélioration pérenne des politiques publiques et de la gouvernance économique locales ; (320,000\$)**

L'objectif est de favoriser l'émergence de politiques publiques locales plus efficaces et plus en phase avec les besoins des populations à travers le renforcement des acteurs privés et l'émergence d'une citoyenneté économique locale.

**Sous-produit 5.1 : Des partenariats public-privé, des plateformes communes de services d'appui au secteur privé, des initiatives d'intercommunalité sont réalisées** avec la participation des opérateurs privés

**Sous-produit 5.2 : Les capacités de suivi et d'évaluation de la fourniture des services publics au niveau local sont renforcées**

**Sous-produit 5.3 : Le développement d'une citoyenneté territoriale et d'une gouvernance économique locale** est encouragé grâce, entre autres, à l'établissement d'un Observatoire de suivi-participatif du développement local.

### **Produit 6 : Gestion, suivi, audits et évaluation du projet ; (1,650,000\$)**

L'objectif de produit est de fournir un appui efficient et efficace pour la mise en œuvre du projet. Ce produit est essentiellement constitué des intrants financiers et d'intrants techniques du FENU et des ressources externes. On classe sous ce produit les frais liés au fonctionnement du projet, au personnel du projet, à l'accompagnement technique du FENU, aux audits et aux évaluations du projet.

5.5 **La planification budgétaire du PA3D** s'est faite en respectant les principes suivants : i) maximiser les retombées directes pour les populations ; ii) tenir compte des leçons apprises lors d'ADECOI particulièrement en ce qui concerne les difficultés de financer les projets de nature économique mis de l'avant par des acteurs privés ; iii) s'assurer de la plus grande transparence et faciliter le suivi en identifiant de manière précise les sources des intrants et les produits auxquels ils sont dirigés ; iv) favoriser l'appropriation par les circuits et les acteurs locaux qui doivent demeurer maîtres des décisions à prendre ; v) reconnaître pleinement le droit à l'erreur. C'est ainsi que dans une première version du projet, les produits 2, 3 et 4 n'en faisaient qu'un seul. Après consultation sur le terrain, il a été jugé préférable de distinguer les activités de nature plus socio-économique (produit 2), de celles ayant une forte dimension agricole (produit 3) et de celles plus économiques de nature (produit 5), étant entendu que les objectifs de la réduction de la pauvreté, de sécurisation alimentaire et de développement économique sont étroitement inter-reliés. Ce serait donc une erreur –et c'est là l'un des principaux enseignements d'ADECOI- d'assigner la réduction de l'insécurité alimentaire au seul produit 2. Dans l'esprit d'ADECOI, l'appui des communes aux filières agricoles potentiellement les plus bénéfiques au titre de l'une ou l'autre des quatre composantes de la sécurité alimentaire est appelé à jouer un rôle aussi important pour réduire cette insécurité que des mesures directement concernées par la réduction de cette insécurité. C'est le cas par exemple de l'appui aux activités de stockage (activité 3,3) (2 M \$), inscrit ici dans le volet 3.

5.6 **Répartition.** Les produits 2, 3 et 4 reçoivent les deux-tiers de l'ensemble du budget du projet, le reste se répartissant entre le produit 1 ( 8,5 %), le produit 5 (3,3 %), le produit 6 (18,0%) et les frais administratifs (7%). Les principaux postes budgétaires sont les guichets FDL (1 030 000 \$), les opérations d'appui aux infrastructures de stockage (2 000 000 \$), de développement des bas-fonds (1 500 000 \$), le

développement d'outils statistiques et cartographiques afin de mieux cibler les zones de grande pauvreté et d'insécurité alimentaire (270 000 \$), le renforcement des capacités des femmes (250 000 \$), la capitalisation des outils de bonne gestion développés dans le cadre d'ADECOI (200 000 \$) et l'appui aux acteurs de la société civile (190 000 \$).

**5.7 Ventilation.** On aura compris qu'en assignant des montants identiques (515 000 \$) au guichet socio-économique et au guichet spécifiquement dédié à la réduction de l'insécurité alimentaire, l'idée était de renforcer l'un des enseignements marquants d'ADECOI, soit la nécessité d'accorder une plus grande importance aux initiatives reliées à l'insécurité alimentaire, les initiatives de nature plus socio-économique étant souvent « privilégiées » par les décideurs et les populations locales pour lesquels une deuxième école étant souvent jugée plus urgente qu'un appui à une meilleure nutrition. De manière générale, ceux qui souffrent d'insécurité alimentaire ont souvent moins voix au chapitre. Il importe donc de prévoir un guichet distinct ayant une importance au moins égale au guichet socio-économique. La mise en place de ce guichet clairement individualisé permet de marquer la volonté de combattre l'insécurité par une politique spécifique de développement économique. Mais on sait que la ligne entre les deux types d'initiatives n'est pas étanche. Lors de la mission de formulation et des consultations subséquentes, il a été proposé – c'était une demande expresse des acteurs locaux particulièrement des femmes et des associations féminines – que le prochain projet n'utilise pas la formule habituelle d'une allocation fermée pour chaque commune (selon des critères d'enclavement, de population ou même de pauvreté). L'utilisation d'enveloppes fermées, a-t-il été dit, discrimine contre les groupes défavorisés et encourage l'acceptation de projets hors-normes. Cette discussion devra être reprise au Comité de pilotage et avec les nouvelles équipes communales. Pour préserver une marge de manœuvre ultérieure, le projet a choisi de réserver la plus grande partie possible de ses fonds à l'appui aux initiatives locales (dans l'un ou l'autre des guichets) tout en prévoyant des sommes importantes (davantage que dans ADECOI) pour aider les groupes et acteurs locaux à présenter des demandes viables (et bancables).

### **Démarche opérationnelle du projet**

**5.4 La mise en marche opérationnelle** du projet sera calée sur la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes et sur les impacts que ces réformes auront sur les communes. Il sera aussi tenu compte de la mise en place des nouvelles équipes municipales. Fin 2008, il est plausible de penser que les communes (i) auront été informées de la nature et l'échéancier du dispositif financier les concernant; elles pourront donc commencer la tâche d'élaborer leur budget 2009; (ii) connaîtront les grandes orientations ainsi que la démarche de la nouvelle politique de décentralisation et de déconcentration; elles seront donc à même d'être informées des appuis qu'elles peuvent légitimement attendre des services déconcentrés de l'État; (iii) disposeront d'équipes municipales bien en place. Par contre il est peu probable qu'en matière de politique publique la sécurité alimentaire ait fait des progrès significatifs, des progrès qui auraient été traduits dans une nouvelle politique nationale.

**5.5 La commune.** Le premier niveau de référence pour les décisions et le pilotage du développement local est la commune qui sera au centre de toutes les problématiques de développement à appuyer par le projet. La commune à travers son maire et son Conseil Communal sera la principale responsable pour toutes les décisions de planification, de programmation de financement, d'incitation aux initiatives communautaires et de gestion des fonds ainsi que d'obligations de rendre compte à ses citoyens de l'utilisation des subventions allouées par le FDL (et par le FADeC). La commune veillera à créer les meilleures conditions d'expression des besoins des populations locales dans le cadre du dispositif organisationnel et institutionnel de planification locale, de consultations sur les choix définitifs des projets et d'évaluation des résultats des différents programmes. Les instruments de planification locale deviendront les instruments de référence des indicateurs de suivi. Une attention particulière sera apportée lors de l'élaboration des PDC pour que soit inclus des indicateurs de suivi de la performance en relation avec la problématique de sécurité alimentaire et l'amélioration de la situation des groupes vulnérables. Dans le cadre de ses attributions, la commune mettra tout en œuvre pour:

- Assurer le bon fonctionnement de la Commission Communale de Développement pour le pilotage technique du processus d'élaboration du PDC, du PIC et du PAI;
- Évaluer les possibilités de transformer la CCD en une commission élargie de développement territorial afin de tenir compte de l'arrivée de nouveaux acteurs locaux au niveau infra-communal;
- l'institutionnalisation du processus d'autodiagnostic villageois;
- l'organisation des Ateliers de Planification au niveau de chaque arrondissement;

- promouvoir et favoriser les partenariats stratégiques avec les organisations de base ;
- développer des ententes cadres avec les services déconcentrés dans un optique de complémentarité avec ces derniers ;
- la tenue des *Journées Publiques de Concertation* sur le plan du développement et des priorités d'investissement ;
- se doter d'un service technico-économique pour aider le conseil communal et son maire dans la gestion du développement local ;
- se doter des instruments nécessaires pour réaliser un diagnostic infra-communal de l'état de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire sur son territoire
- veiller au choix des expertises techniques (bureaux d'études, ONG, entreprises, services techniques déconcentrés, etc.) en fonction de leurs avantages comparatifs dans les différents domaines ;
- définir les modes de gestion les plus efficaces des équipements publics en responsabilisant les populations et les opérateurs économiques locaux ;
- collaborer de manière proactive avec les autres communes des espaces de développement partagés pour des actions intercommunales susceptibles de renforcer les occasions de développement économique.

**5.5 Le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC)** institué par le décret 411 du 15/12/2001 sera la structure départementale de référence pour la coordination des actions de programmes communaux appuyés par le projet PA3D. Le CDCC favorisera l'établissement de partenariats entre les intervenants sur le territoire départemental et communal. Il sera consulté sur tous les programmes de développement économiques et culturels des communes et la mise en cohérence de ceux-ci avec les programmes nationaux. Il aura à jouer un rôle important dans l'appréciation des actions et projets inscrits dans les PDC et les PIC par rapport à leur cohérence avec les politiques sectorielles de l'État et avec les projets des autres PTF actifs sur le territoire. Il jouera aussi le rôle de comité de pilotage du projet de par sa composition et son rôle de concertation des acteurs locaux et sa capacité d'avoir une vision régionale du développement. Le projet contribuera à son renforcement et à son fonctionnement régulier.

**5.6 Une Unité d'Appui-Conseil (UAC)** sera mise en place dans la zone du projet. Elle sera composée d'une équipe pluridisciplinaire réduite de techniciens. Des intermédiaires spécialisés (MCL, Bureaux d'études, ONG, services techniques centraux et déconcentrés, etc.) seront recrutés pour assister les communes et les groupements de base à mieux maîtriser la réalisation de leurs programmes d'investissements.<sup>12</sup> Un renforcement et/ou une modification de cette équipe de base, à mettre en place dès que possible au démarrage du projet, pourra être facilitée par le recours à un ou plusieurs Volontaires des Nations Unies. L'équipe sera appuyée ponctuellement par des consultants nationaux et internationaux ainsi que par un Conseiller Technique régional du FENU. L'UAC sera localisée à Parakou, ce qui contribuera à diminuer les coûts d'établissement et de déplacements. Son rôle sera :

- de veiller au bon déroulement des composantes du projet et de toute l'expérience en matière de gestion de ressources du FDL et de maîtrise d'ouvrage locale ainsi que d'appui aux initiatives locales de dynamisation des économies locales ;
- d'identifier et de mobiliser les compétences requises pour l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale et pour le renforcement des capacités des organisations de base ;
- d'ajuster les outils en fonction des dynamiques constatées sur le terrain ;
- de suivre l'exécution des programmes communaux engagés.

**5.7 Un service communal de développement économique.** Il sera proposé aux communes d'établir en priorité sur leurs budgets de fonctionnement un noyau de deux personnes au sein des services communaux, organisé en service technico-économique pour piloter et suivre les décisions du conseil communal en matière de développement local. Ce noyau sera, avec le Secrétaire Général de la commune, le point focal du projet pour la coordination des activités communales mises en œuvre dans le cadre du financement du FDL. Ce service comprendrait de préférence un économiste-financier. Leurs salaires seront pris en charge par le budget communal, et en aucun cas par le projet, ni dans sa composante d'assistance technique, ni

---

<sup>12</sup> Les lignes budgétaires du titre 20 de la nomenclature PNUD-FENU s'appliquent aux contrats avec ces intermédiaires, et les montants qui y sont alloués sont interchangeable avec ceux des lignes 17.50, qui permettent d'engager des consultants nationaux pour les mêmes tâches, selon la nature de la demande et l'offre disponible

dans le FDL. Dans les mairies où existent déjà un Service développement local et planification, il y aurait lieu de renforcer ce dernier pour qu'il intègre le développement économique dans son champ d'activités. Cependant ce service sera fortement appuyé par l'UAC et par d'autres PTF actifs dans le Borgou. Un accord de collaboration sera formalisé avec la Coopération suisse.

**5.8 Les CECPA (Centres Comunaux de Promotion de l'Agriculture)** seront associés à la démarche du projet afin de renforcer le dialogue entre les CECPA, acteurs déconcentrés et les collectivités locales. Le projet permettra donc un renforcement du rôle des CECPA en matière d'appui à la maîtrise d'ouvrage des communes. L'appui aux communes permettra à ces dernières de mieux faire appel aux CECPA, de définir plus spécifiquement leurs besoins et leurs priorités.

**5.9 Système des Nations-Unies.** Le dialogue des collectivités locales avec les agences onusiennes de lutte contre l'insécurité et les déficits alimentaires, PAM, FIDA, UNICEF qui agissent dans le Borgou sera renforcé. A l'origine ces agences travaillent peu en lien avec les collectivités locales. Cette démarche permettra de renforcer les garanties d'une réussite du projet en mettant à la disposition des collectivités locales le savoir-faire des agences onusiennes.

**5.10 Les acteurs et outils de DÉL.** Des intermédiaires spécialisés (Bureaux d'études, ONG, etc.) seront recrutés pour assister les communes et les groupements de base dans l'élaboration de leurs programmes de développement et mieux réaliser leurs programmes d'investissements. Au-delà des investissements dans 7 communes du Borgou, au-delà du renforcement des capacités communales de maîtrise d'ouvrage et des capacités départementales de concertation, le projet vise une capitalisation des outils testés à l'échelle départementale en vue de leur diffusion au niveau national en termes de lois et de guides à l'usage des élus locaux et des décideurs nationaux et départementaux. De nouveaux outils seront développés au cours du projet et seront capitalisés de la même manière.

**5.11 La gestion des fonds du FDL sera conduite au niveau de chaque commune,** selon des règles simples de la comptabilité publique en vigueur, permettant d'assurer la transparence et l'association des partenaires concernés aux prises de décisions. Des allocations annuelles de financement seront déterminées par un Comité d'Allocation des Financements (CAF), situé au niveau départemental. Le rôle principal du CAF sera de veiller au respect des critères d'accès selon les indicateurs de performance réalisés par les communes dans les décisions d'allocation annuelle des subventions d'investissement aux communes. Les nouvelles modalités de fonctionnement du CAF pour tenir compte du FADeC seront précisées en début de projet.

**5.12 Un Comité d'Orientation du Projet (COP)** sera créé pour assurer l'harmonisation des outils d'appui au développement local et l'orientation du projet par rapport aux grandes orientations du Gouvernement en matière de décentralisation, de lutte contre la pauvreté, de lutte à l'insécurité alimentaire et de toute orientation stratégique sectorielle. Le COP comprendra principalement les responsables suivants (ou leur équivalent) : la Direction Générale du Développement Régional, la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité publique, la Maison des Collectivités Locales, la Délégation à l'Aménagement du Territoire la Direction Générale de l'Administration Territoriale, le PNUD, le FENU et le FBS<sup>13</sup>. La Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale assurera la présidence de ce comité qui se réunira une fois par an pour apprécier les résultats et faire les recommandations utiles pour une exécution efficiente du projet. Le COP pourrait se réunir en cas de besoin notamment lorsque le projet fait face à une situation nécessitant des éclairages sur cette question déterminante pour l'exécution efficace de ses activités.

**5.13 La Direction Générale de la décentralisation et de la Gouvernance locale,** de par son mandat et son expérience en matière de planification, est appelée à tracer les principes directeurs des nouveaux plans communaux de développement et à fournir une part importante des instruments de mise en cohérence au niveau départemental et régional. Elle est donc tout particulièrement concernée par la restitution des leçons tirées de l'expérience du projet ADECOI dans l'ensemble des activités situées en aval de ces principes directeurs, depuis l'implication des villages et arrondissements dans la préparation des plans communaux jusqu'aux bilans annuels de réalisation des programmes d'investissement.

---

<sup>13</sup> Le FBS sera représenté au COP par l'attaché de coopération auprès de l'Ambassade de Belgique.

## Budget

5.14 Le coût du projet est estimé à 9,7 M\$ pour cinq ans (2008-2013) ventilés ainsi :

- FENU 2,0 M \$
- PNUD 1,5 M \$
- FBS 4,9 M \$ (3,5 M €)<sup>14</sup>
- État/FADeC 1,3 M \$

Les modalités d'opération du FADeC n'ayant pas été fixées, il est difficile de préciser les sommes exactes mis à la disposition des communes et des acteurs locaux du Borgou. Compte tenu des informations disponibles, il a été prévu que le PA3D fera une contribution de 1 M \$ au FADeC pour être intégré dans le fonds consolidé. Les premières évaluations des financements en provenance du FADeC à destination des sept communes du projet font état d'une somme de 1,15 M \$ qui serait versée sur l'ensemble de la période, soit légèrement plus que la somme prévue à partir des fonds propres de la FADeC, ce qui ne devrait pas pénaliser les communes du projet. À la somme de 1,15 M \$ en provenance du FADeC s'ajoute une somme de 150 000 \$ qui correspond à la contribution de l'État au fonctionnement du projet PA3D.

## Étapes de mise en œuvre

5.15 **Le projet sera mis en œuvre en deux étapes.** Le démarrage du PA3D requiert une phase de rodage tenant compte de l'expérience du PNUD et du FENU en matière d'appui au développement local. **La première étape de 18 mois devrait permettre** d'évaluer les avancées du projet en termes de mise en œuvre des activités prioritaires. A cet effet, dans le mois suivant la signature du document de projet par le Gouvernement, le PNUD et le FENU, un Plan de mise en œuvre (PMO) comprenant le Cadre de rendement définitif, un Manuel de procédures et un Plan de travail sera élaboré. Cette première étape sera menée dans le but de : i) procéder au recrutement des experts et mettre en place les équipes; ii) effectuer une mission d'évaluation (ex ante, si possible avec le FBS) légère en vue de partager les conclusions de la mission de formulation et du document de projet; iii) s'accorder sur les modalités d'intervention et les mécanismes de financement à travers le FDL/FADeC ; iv) préparer les différents protocoles avec les collectivités locales et les ministères; v) élaborer en conformité avec le guide national un profil de plan de développement communal (PDC et PIC) tenant compte de la dimension pauvreté et vulnérabilité ; vi) établir la liste des pré requis et les discuter avec la CONAFIL avant le démarrage des activités opérationnelles; vii) tester la mise en œuvre du FDL sur la base de projets retenus orientés vers la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la vulnérabilité selon une démarche simple conduite par les CL en relation avec les services techniques ; viii) démarrer la mise en œuvre des PARIEFIC dans les 7 communes; ix) finaliser et opérationnaliser les arrangements financiers et la gestion groupée des fonds à mobiliser avec le PNUD suivant les modalités de gestion canalisée ; x) un système de suivi évaluation participatif sera mis en place et opérationnalisé.

5.16 **La seconde étape débutera par un bilan de la première phase de 18 mois.** i) des plans de travail annuel (2010-2014) seront élaborés ; ii); des activités de programmation et d'investissement seront poursuivies sur la base d'une évaluation des premiers effets sur les dimensions de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité. ; iii) une évaluation à mi-parcours sera menée.

## Partie 6 : Arrangements administratifs et management du projet

### Stratégie d'exécution

6.1 **La stratégie d'exécution et de gestion.** Elle se fonde sur quelques principes clefs tous étroitement liés à la Déclaration de Paris et à la Déclaration d'ACCIA : i) l'alignement stratégique du projet sur les priorités nationales en matière de gestion de l'aide apportée au développement local et sur les systèmes et procédures (de décaissements, gestion comptable et financière, de passation de marchés publics) du Bénin, ii) l'utilisation efficiente des structures de la décentralisation et de développement local au Bénin (notamment les organes de gestion et d'administration des collectivités locales, les cadres de planification, de budgétisation et d'évaluation de ces collectivités) en vue du renforcement de ce processus; iii) l'utilisation des circuits et des procédures déjà éprouvés dans des projets/ programmes antérieurs et pouvant conduire à

<sup>14</sup> Le reliquat de 464,000\$ du projet ADECOI est inclus dans ce montant.

l'élaboration de procédures communes pour les bailleurs; la nécessité de renforcer le rôle de la partie nationale dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques.

**6.2 Les avantages comparatifs du FENU.** Le FENU a introduit au Bénin plusieurs innovations dans l'accompagnement du processus de décentralisation : (i) le FENU a été le partenaire qui, dans l'esprit de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'Aide au développement, s'est le plus aligné sur les procédures nationales en utilisant intégralement le circuit du Trésor et l'Inspection Générale des Finances pour l'acheminement des ressources financières vers les communes; (ii) le FENU a innové dans le domaine de l'appui à la gestion communale avec des démarches et des outils, notamment dans l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale (règles de marchés des collectivités locales et appliquées par elles), la préparation du budget, le suivi-évaluation des PDC et la gestion financière des Communes qui ont passé le test de la répliquabilité; (iii) le mode d'intervention choisi par le FENU en mettant en place une équipe multidisciplinaire de proximité (en accompagnement et non en substitution) a été déterminante non seulement pour le renforcement des capacités des élus locaux et des administrations communales des communes partenaires, mais également dans l'atteinte des objectifs d'amélioration de la fourniture de services publics locaux de qualité et au juste coût. Ce même dispositif a été recommandé par l'étude de faisabilité du FADeC; (iv) en matière de renforcement des conférences des individus, des organisations et des institutions, le FENU et le PNUD ont déjà largement fait la preuve de leur engagement.

**6.4 Au niveau national,** le ministère de tutelle du projet sera le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) qui assure la tutelle des communes, définit et met en œuvre la politique nationale de décentralisation. Cet ancrage facilitera la capitalisation et la valorisation des expériences du projet qui contribueront à faire évoluer le cadre juridique et institutionnel de mise en œuvre de la décentralisation.

**6.5 Au niveau départemental,** la mise en œuvre du projet sera portée essentiellement par la préfecture, autorité de tutelle des communes. Cet arrimage permettra le renforcement des organes de concertation, l'amélioration des capacités des services déconcentrés à fournir l'assistance conseil et l'accompagnement nécessaire aux communes. Ainsi, l'administration préfectorale assumera mieux ses prérogatives de coordination et de suivi des actions d'aménagement et de développement territorial.

**6.6 A l'échelle communale,** les Conseils communaux seront les interlocuteurs du Projet à travers leurs exécutifs que sont les Maires. Une attention sera accordée à la participation effective des structures infra communales (Conseils d'Arrondissement, Conseils de Village), aux relations avec les organisations professionnelles et de la société civile et aux relations avec les services déconcentrés.

## **Les responsabilités**

**6.7** Le Gouvernement contribuera à la mise en œuvre du projet en : (i) s'assurant que les fonds disponibles par l'intermédiaire du FADeC soient disponibles rapidement et de manière continue, en (ii) informant le FENU de toute modification relative à la politique de décentralisation et de lutte contre la pauvreté ; (iii) adoptant le cadre budgétaire et comptable garantissant une gestion plus transparente des finances locales (nouvelle nomenclature budgétaire et comptable) ; (iv) facilitant le travail de coordination entre les différents services ministériels concernés par le projet ; (v) capitalisant les procédures et instruments d'appui au développement ayant fait leur preuve dans le cadre du projet.

**6.8** Les autorités départementales pour leur part s'engagent à (i) faciliter le travail de l'Unité d'Appui-Conseil du projet ; (ii) à rendre opérationnel un service technico-économique au sein de leurs services pour faciliter le partenariat secteur public secteur privé à l'intérieur du département, le pilotage et le suivi des investissements locaux et la maîtrise locale ; (iii) faire fonctionner régulièrement le Conseil départemental de concertation et de coordination; (iv) contribuer financièrement au projet à la fois directement (électricité, loyer, etc.) et indirectement par l'intermédiaire de FADeC.

**6.9** Le PNUD s'engage à : (i) contribuer à la plupart des coûts des activités de renforcement, (ii) faciliter la mise en œuvre des activités des équipes techniques sur le terrain ; (iii) contribuer au financement des ateliers de restitution de l'expérience des 7 communes du Borgou ; (iv) faciliter la participation des autres partenaires au développement au processus de capitalisation des pratiques de décentralisation et de développement local. Le PNUD s'efforcera également d'autre part d'intégrer les apports de l'expérience en cours dans le Borgou aux autres produits qu'il appuie dans le cadre de l'UNDAF.

**6.10** Le FENU s'engage à : (i) cofinancer le projet avec le Fonds Belge de Survie, afin d'assurer la disponibilité de financements pour les communes ; (ii) suivre l'expérience en apportant son expertise et son expérience en matière de gestion du FDL et de décentralisation ; (iii) coordonner ses activités avec le FBS et

le PNUD pour s'assurer de la complémentarité des financements du projet ; (iv) organiser annuellement, en étroite concertation avec le FBS, une revue technique du projet.

6.11 Le FBS s'engage à : (i) mettre à la disposition des communes via le FENU sa contribution et à prendre en charge de surcroît les coûts de gestion et une partie des frais de formulation assurés par le FENU; (ii) suivre l'expérience en participant aux revues annuelles techniques du projet et aux évaluations du projet; (iii) appuyer le projet dans l'élaboration de la problématique Pauvreté-Sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau territorial.

## Personnel

6.12 La formule d'une Unité d'appui conseil (UAC) restreinte utilisée lors du projet ADECOI sera maintenue avec cependant quelques différences, notamment (i) une meilleure synergie avec les ressources mises en œuvre par la Coopération suisse; (ii) la nécessité d'une expertise ciblée en matière de sécurité alimentaire; (iii) la redéfinition de l'expertise Genre en une expertise davantage centrée sur l'appui aux activités économiques des femmes.

6.13 L'équipe de l'UAC sera composée des personnes suivantes :

- Gestion et coordination (3 postes) : Coordonnateur du projet qui aura aussi une expertise en appui au développement municipal et/ou finances locales et/ou développement économique local ; Administrateur Comptable, Assistante de Direction
- Expertise d'appui sectoriel (5 postes) : Expert en finances locales \*, Expert en suivi-évaluation et transfert de connaissance, Expert en appui aux filières agricoles et en DEL
- Expert Genre (et Appui aux activités économiques des femmes)
- Expertise en sécurité alimentaire et lutte à la pauvreté au niveau local
- Spécialistes : Finances Inclusives, Vulnérabilité et DHD
- Appui : Quatre chauffeurs, deux gardiens

6.13 **Le coordonnateur général** est le responsable du projet PA3D et veille à l'exécution du projet dans toutes ses composantes. Au niveau national, il veille à la mise en application du dialogue et des négociations avec les ministères et les partenaires concernant les orientations méthodologiques et le partage des outils. Au niveau local, il est responsable de la mise en œuvre et de la réalisation des activités d'appui aux structures communales et autres acteurs et partenaires locaux. Selon le profil du titulaire, il est aussi responsable des questions liées aux finances locales ou à tout autre secteur d'expertise.

6.14 **Le comptable** est responsable de la comptabilité de l'UAC et de la gestion des finances du PA3D.

6.15 **L'adjoint administratif** assiste le Coordonnateur dans la gestion quotidienne des activités administratives.

6.16 **L'expert en finances locales** est responsable de l'appui aux communes pour tout ce qui touche aux finances locales (budget, outils de gestion), de l'appui à la préparation des PDC, PIC et PAI. Il sera responsable d'appuyer les acteurs locaux dans la préparation financière et l'évaluation des projets de développement économique locaux.

6.17 **L'expert en appui aux filières agricoles et au développement économique local** est responsable de l'ensemble des activités d'appui reliées au développement économique local, à la promotion des filières agricoles retenues dans le cadre du projet ainsi que des questions reliées à la coopération intercommunale et aux espaces partagés de développement. Il s'assure de la prise en compte de la sécurité alimentaire dans toutes les activités du projet et pour appuyer les communes dans le développement de mesures appropriées. .

6.18 **L'expert en approche genre** développe la stratégie genre de mise en œuvre des activités du PA3D, donne un appui conseil aux équipes opérationnelles et aux partenaires y compris les communes pour sa mise en œuvre. Il veille à la prise en compte de la stratégie genre dans le système de suivi-évaluation dont il exploite les résultats pour son amélioration continue. Il devra être au fait des approches sexospécifique à la préparation des budgets et à collecte des informations.

6.19 **L'expert en suivi-évaluation et transfert de connaissances** est responsable de l'appui de proximité auprès des communes et groupements de base pour tout ce qui concerne le système de suivi-évaluation des différents aspects du projet Il est responsable des modalités de transfert des connaissances au niveau communal, départemental et national ainsi que des questions reliées à l'information et à la communication.

6.20 **L'expert pour les questions liées aux finances inclusives et au développement humain durable** sera principalement responsable d'appuyer les communes et les acteurs locaux dans les questions de finances inclusives, de l'élaboration des cartes de vulnérabilité et des relations avec les autorités gouvernementales impliquées dans la sécurité alimentaire. Dans la mesure des ressources et des compétences disponibles, ce poste pourra être scindé en deux.

## Partie 7 : Arrangements financiers

### Contributions et rôles des partenaires financiers de l'État

7.1 **Le gouvernement** sur financement du FADeC met à la disposition des collectivités locales du projet des montants estimés à 700 millions de Fcfa par an sur la période 2009-2012. Par ailleurs il contribuera au fonctionnement général du projet en couvrant les charges de loyer, eau, électricité, téléphone et frais de mission de suivi des cadres de l'Administration à concurrence de 12 millions de Fcfa par an. À terme sa contribution globale est estimée à la somme de 1,3 M \$.

7.2 **Le PNUD** contribuera sur fonds propres (TRAC) au financement du projet à hauteur de 1.5 millions \$ US. La contribution du PNUD sera destinée essentiellement au renforcement des capacités des partenaires nationaux, départementaux et locaux, etc. Les fonds mis à disposition par le PNUD seront exécutés suivant la modalité NEX (Exécution Nationale) par l'entremise de la «Direction générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale du MGLAAT. En effet, le gouvernement et le PNUD ont convenu d'appliquer la modalité d'exécution (NEX).

7.3 **Le FENU** contribuera au projet sur ses fonds propres pour un montant de 2 millions \$ US, mis à disposition selon les règles financières du FENU. La partie du financement (au moins 50% des ressources allouées) devant alimenter le Fonds de Développement Local (FDL) sous forme d'appui budgétaire ciblé aux collectivités locales sera directement versée au Trésor Public. La contribution du FENU ira également au personnel stratégique d'appui et aux coûts d'appui technique et d'accompagnement méthodologiques en faveur des collectivités locales. Le FENU, par l'intermédiaire de ses Experts nationaux et internationaux, assurera la supervision et le suivi techniques, ainsi que la capitalisation des innovations du projet.

7.4 **Le Fonds Belge de Survie** mettra à disposition du FENU, une enveloppe dans laquelle un montant de 3 500 000 Euros<sup>15</sup> est affecté aux investissements du PA3D L'exécution de la contribution du FBS obéira à la modalité d'exécution directe (DEX) retenue par le FENU.

### Modalités de gestion du FDL

7.5 **Dispositif financier général.** La mise en place progressive du FADeC modifie en profondeur le paysage institutionnel du financement des communes du Bénin. La gestion des financements mis à la disposition des communes tiendra compte des modalités prévues par le FADeC, à mesure qu'elles deviendront opérantes. Lors des discussions entourant le montage du FADeC, un consensus fort a émergé sur les points suivants, soit :

1. la nature même du FADeC qui est l'instrument de l'État béninois pour le transfert des ressources aux communes. Il s'agit d'un mécanisme de nature essentiellement budgétaire destiné à l'investissement communal sous forme de dotations au budget d'investissement des communes, sans que leur soit demandé des contreparties spécifiques ou que des comités statuent sur l'attribution de ces dotations qui sont en fait des dotations annuelles;
2. la nécessité d'utiliser le circuit du Trésor tout en spécifiant que (i) les fonds doivent être positionnés sur un compte rendant leur disponibilité immédiate et en tout temps au niveau national, et (ii) qu'un compte bancaire spécifique (compte FADeC) soit ouvert au niveau des récepteurs percepteurs;
3. la reconnaissance de la dimension de péréquation et de redistribution du FADeC au profit des communes les plus défavorisées et qui ne profitent pas d'appuis extérieurs;
4. l'importance d'inclure des critères de performance dans l'attribution des dotations, critères qui seront précisés et appliqués par la CONAFIL qui assurera le pilotage du FADeC;
5. la distinction entre les fonds dits « affectés » et « non-affectés » avec la compréhension que le FADeC privilégiera les fonds non affectés permettant aux communes de mettre en œuvre leur PDC;

---

<sup>15</sup> Le reliquat de 464,000\$ du projet ADECOI est inclus à ce montant.

6. la nécessité de respecter la Maîtrise d'Ouvrage de la Commune pour toutes les activités de développement relevant de ses compétences et qui impliquent un financement et des activités en direction de son territoire. Cette maîtrise d'ouvrage communale s'applique aux (i) financements sectoriels destinés aux investissements de compétence communale, (ii) aux projets/programmes extérieurs (y compris ceux de nature sectorielle), (iii) ainsi que les financements destinés aux communautés;
7. l'urgence pour les autorités nationales d'améliorer l'environnement institutionnel des communes, notamment avec (i) l'adoption du texte sur l'intercommunalité, (ii) la sécurisation du statut des ressources humaines des collectivités locales, (iii) la clarification des modalités de transfert par secteur (décentralisation et déconcentration sectorielle) et (iv) le renforcement des capacités des préfectures dans leur rôle de tutelle et d'appui-conseil. Il est reconnu par toutes les parties prenantes que le bon fonctionnement du FADeC dépend de ces améliorations;
8. la nécessité de prendre en compte les engagements déjà pris et certaines contraintes particulières au niveau des transferts de fonds de certains partenaires.

**7.6 Le dispositif financier du PA3D.** Le projet utilisera des fonds mis à sa disposition par le FENU, le PNUD et le FBS qui financeront les activités du projet selon les modalités utilisées pour les projets et programmes co-appuyés par le PNUD et le FENU.

- a. **Principes.** Cette mise à disposition se fera selon un dispositif dont les modalités restent à préciser avec les autorités béninoises et qui s'appuieront sur les principes suivants : (i) la nécessité pour le PA3D de contribuer au renforcement du FADeC comme instrument budgétaire national du financement des communes (ii) la prise en compte par les autorités béninoises et le FADeC des besoins particuliers des bailleurs en matière de procédures sans que cette prise en compte ne remette en question les consensus auxquels les intervenants sont arrivés; (iii) la prise en compte des situations transitoires découlant de la nécessité pour l'État béninois de rendre opérationnel et fonctionnel le FADeC et de renforcer l'environnement institutionnel des communes; (iv) l'importance pour les PTF d'harmoniser au niveau national, départemental et local les dispositifs financiers de leurs projets/programmes de sorte qu'on ne se retrouve pas au niveau d'un même département avec deux ou trois mécanismes financiers distincts en parallèle avec celui du FADeC; (v) l'importance pour les autorités et les PTF d'appuyer la poursuite d'innovations et d'expériences susceptibles de compléter rapidement le dispositif de financement des collectivités locales du pays.
- b. **Création du FDL.** Il est proposé que le prochain dispositif financier du PA3D inclut les éléments suivants : (i) la création par chaque commune d'un Fonds Local de développement pour le financement de son Programme annuel d'investissement (PAI) selon des modalités apparentées à celles du projet ADECOI ; (ii) le circuit de transfert des fonds vers les FDL sera celui du Trésor (compte national FADeC) au niveau du Département (recette des finances du Borgou) et mise à disposition de chaque compte FADeC communal ; (iii) le PA3D transférera au FADeC, par tranche annuelle, environ 25 % des financements prévus par le PA3D au chapitre des investissements communaux (voir les modalités plus loin); (iv) les autres 75 % seront mis à la disposition des communes soit à travers le circuit du Trésor (formule actuelle) ou à travers le FADeC (Guichet FADeC-Borgou) dans la mesure où une entente pourra survenir avec les autorités béninoises (iv) une contribution pourra aussi être faite au fonds d'initiative locale envisagée par la Coopération suisse. L'ensemble de ces dispositions devra à court terme faire l'objet d'une négociation tripartite PA3D/FENU-ASGOL-FADeC.
- c. **Contribution non ciblée au FADeC.** Le PA3D transférera au FADeC une somme d'environ 1 M\$ constituant la contribution des partenaires du PA3D au FADeC. Il s'agit d'une contribution sans restriction et sans cible sectorielle ou géographique particulière, sauf pour la restriction qu'elle devra servir au financement des PDC. Il est proposé que (i) cette somme soit versée à la caisse centrale du guichet des dotations non-ciblées; (ii) le transfert effectif des fonds intervienne au moment où le gouvernement fera connaître sa décision de dotation pour l'ensemble des sept communes visées par le PA3D dans le Borgou.
- d. **Contribution ciblée.** Il est prévu de constituer au sein du FDL un guichet spécifique destiné à appuyer des initiatives au chapitre de la réduction de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et de la marginalité de certains groupes. Les sommes servant à alimenter ce guichet transiteront par l'un ou l'autre des cheminements identifiés plus haut (Circuit du Trésor, Fonds ciblé FADeC-Borgou). À ce stade-ci il est trop tôt pour envisager l'idée d'un *Guichet sectoriel territorial* (tout comme le FADeC comprendra éventuellement un *Guichet sectoriel éducation* ou un *Guichet sectoriel santé*) permettant d'inscrire les préoccupations d'aménagement du territoire, de développement économique local

et régional, d'intercommunalité au sein même du FADeC. L'autre guichet du FDL sera alimenté par les dotations prévues par le FADeC et servira à financer les priorités établies par les autorités communales selon les procédures éprouvées par ADECOI et adaptées au nouveau contexte.

**7.7 Le système d'allocation et de gestion des fonds.** Celui-ci reprendra essentiellement les dispositions mises en place dans ADECOI. Ainsi la gestion du FDL se fera au niveau de chaque commune et sera conduite selon des règles simples de la comptabilité publique en vigueur, permettant d'assurer la transparence et l'association des partenaires concernés aux prises de décisions. Ce principe s'appliquera aux deux guichets du FDL. Bref, il est prévu que l'ensemble des investissements prévus et effectués soient régis par le mode d'opération déjà expérimenté par ADECOI. Les communes participantes devront agréer à cette disposition qui permet par ailleurs au PA3D de continuer son appui-conseil aux communes en matière de planification et de gestion des investissements locaux.

**7.8** Parmi les principales innovations par rapport au fonctionnement du dispositif financier d'ADECOI, on note les éléments suivants : (i) une **plus grande concentration** des investissements en faveur de la sécurité alimentaire, de la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité, en particulier pour les femmes, (les investissements de nature socio-économique étant laissés au guichet 1 du FDL); un ciblage en direction des zones sensibles à l'intérieur des communes et des arrondissements; (ii) une **meilleure coordination** avec le projet ASGOL de la Coopération suisse; (iii) une **plus grande implication** pour le Conseil départemental de concertation et de coordination; (iv) une **place accrue** au Comité élargi de développement communal (composé des élus locaux, des responsables d'arrondissements et des représentants des services déconcentrés actifs sur le territoire de la commune); (v) l'intégration de préoccupations de **développement économique**, (vi) un **meilleur suivi-évaluation** « en temps réel » et de manière participative (à travers un Observatoire participatif de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté); (vii) une **refonte de l'ancien guichet SAIL** pour mieux cibler les appuis aux groupes de la société civile et favoriser l'implication des acteurs privés.

## Partie 8 : Analyse de risques

8.1 Les risques de probabilité faible sont :

(1) Des lenteurs à mettre en place les équipes issues des élections communales (tenus en avril 2008) et qui empêchent les nouvelles équipes de se mettre au travail; (2) Les difficultés prévisibles de « remobilisation » des communes et des groupements pour la participation au FDL et pour la mise en œuvre des actions programmées. **Actions envisagées** : Le projet mettra l'accent dès le démarrage des activités sur le développement des mécanismes participatifs (« il faut que tout le monde se sente concerné ») et une stratégie de communication expliquant le « nouveau » ADECOI. Le projet prévoit aussi mobiliser très rapidement les nouveaux élus et convaincre ainsi le Gouvernement d'installer toutes les équipes.

8.2 Les risques de probabilité moyenne sont :

(1) La mise en place effective du FADeC qui pourrait très bien être toujours en évolution pendant l'exécution du projet. **Actions envisagées** : Le FENU et le PNUD ainsi que l'équipe de préparation du projet sont activement impliqués dans les discussions entourant la mise en œuvre de la PONADEC ; (2) Les difficultés des nouvelles équipes municipales à s'impliquer dans la démarche participative. **Actions envisagées** : L'implication du PA3D dans les activités de formation à l'intention des nouveaux élus et un dialogue constant au niveau national peuvent contribuer à réduire ces risques.

(3) Les variations dans les capacités et les compétences du personnel technique des communes sont de nature à amplifier les effets du risque ci-dessus, notamment sur l'application des critères de performance aux différentes communes du Borgou alors que les plus nécessiteux sont souvent les moins performants et donc reçoivent moins. **Actions envisagées** : ce risque peut être en partie prévenu ou mitigé par un appui technique de l'UAC ou des autres programmes d'appui aux communes; (4) Le fait que les autorités préfectorales soient susceptibles d'apparaître comme un recours nécessaire pour toute une série d'arbitrages et de conseils peut dénaturer l'esprit des lois de la décentralisation et perpétuer de facto l'ordre ancien des choses. **Actions envisagées** : l'interaction étroite entre l'UAC, le Préfet et les communes permettra d'identifier à temps et de mitiger par la concertation les manifestations de ce risque.

(5) Le peu d'intérêt accordée au suivi-participatif et aux questions de gouvernance locale sous prétexte que ces questions ne sont pas prioritaires par rapport aux « vrais » besoins des populations. **Actions envisagées**

**gées** : Un produit et des sous-produits spécifiques consacrés à la citoyenneté territoriale et au suivi citoyen (Produit 5) ont été prévus afin d'inscrire cette préoccupation dans la structure même du PA3D.

8.3 Les risques de probabilité élevée concernent :

(1) les difficultés à cibler et à atteindre de manière effective les populations les plus pauvres et les plus vulnérables sur le plan de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle; **Actions envisagées** : Le projet a prévu d'investir des appuis importants pour l'établissement de cibles cartographiées à partir d'expériences réalisées dans d'autres pays. Des appuis ponctuels seront offerts aux collectivités pour qu'elles priorisent les zones ciblées ;

(2) l'absence d'un mécanisme de refinancement des activités productives et d'incitations aux groupements, aussi bien au niveau des communes qu'à travers le FDL du projet, même si elle est parfaitement justifiée en termes de rôles et de capacités, risque d'entamer la crédibilité des communes en tant que promotrices du développement économique local. **Actions envisagées** : Comme l'a montré ADECOI, rien n'empêche les communes de subventionner un nombre important d'initiatives très ciblées et d'un montant modeste, plutôt que de favoriser les groupements promoteurs de projets ambitieux. Cependant, l'aspect psychologique de ce risque n'est pas maîtrisable par le projet, sinon partiellement à travers les activités de communication;

(3) le fait que la pauvreté et l'insécurité alimentaire persistent ou ne soient que faiblement réduites suite aux initiatives du PA3D. **Actions envisagées** : Le PA3D a été structurée de telle manière que chaque élément d'une approche holistique soit pris en compte, les partenariats avec les autres intervenants soient multipliés, qu'un suivi participatif « rapproché » soit en place.

(4) La tentation pour les Conseils Communaux de simplifier la préparation des Programmes de Développement Communaux en réduisant la participation des villages et des arrondissements à des consultations. **Actions envisagées** : ADECOI a bien montré que même si la probabilité de ce risque est très élevée, des mesures d'encadrement approprié peuvent en réduire considérablement la portée.

(5) Dans la mesure où le Comité de pilotage du projet et les instances exécutives de ce dernier auront toujours la possibilité de modifier, en début de projet ou après l'évaluation mi-parcours uniquement, le Cadre logique ainsi que les indicateurs préalablement identifiés, on peut parler d'un risque réel –est-il élevé pour autant- de voir le projet modifié dans son orientation. En ce sens, il est impossible d'offrir des garanties fermes que le projet sera exécuté en respectant les moindres détails du présent document. Dans un contexte où la partie nationale est maintenant « en charge », c'est un risque qu'il faut prendre. **Actions envisagées** : Le fait d'avoir élaboré ce projet en étroite concertation avec les acteurs terrain a permis de réduire considérablement (et non d'éliminer complètement). Les procédures de dialogue et de partenariat, ainsi que le S&E prévus peuvent constituer des gardes fous. Les manuels de procédures seront revus pour assurer un encadrement fin du projet.

## Partie 9 : Monitoring, suivi-évaluation et rapports

9.1 Un cadre de suivi spécifique au PA3D sera élaboré dès le début du projet, en tenant compte des mécanismes de suivi déjà existants. Ce système sera axé sur un état des lieux complet préparé, dès le démarrage du projet, à partir de l'ensemble des données disponibles au niveau des CL afin d'avoir une base de référence pour mesurer les effets du projet et en particulier sur les OMD.

9.2 Le système de suivi évaluation mis en place dans le cadre d'ADECOI sera renforcé et le projet contribuera par l'appui de ses experts, au renforcement des mécanismes de suivi évaluation de la décentralisation et du développement local. Ce système sera axé sur la gestion axée sur les résultats (GAR) avec l'utilisation du MIS comme outil de suivi des collectivités locales permettant aux acteurs locaux et à aux structures déconcentrées de l'État de procéder régulièrement au suivi des indicateurs du projet. Il est prévu qu'après la phase initiale du projet, ce cadre soit intégré à la PONADEC, au PNSA et à la CONAFIL. Par rapport à ADECOI, le S&E sera encadré dans un cheminement chronologique plus rigoureux.

9.3 Le nouveau système de suivi s'appuie sur les enseignements tirés d'ADECOI dont il entend corriger les principales lacunes. Il permettra i) d'identifier la nature des informations jugées essentielles pour mesurer le rendement du projet et tout particulièrement de l'appui accordé par la population. Une bonne appréciation de cet appui est un élément essentiel de l'implication des groupes les plus défavorisés et pour la légitimité d'ensemble du projet ; ii) d'assurer une gestion du projet axée sur les résultats pour atteindre les objectifs énoncés dans le Cadre des résultats et des ressources. L'évaluation d'ADECOI et la mission sur

le terrain ont permis de constater que la GAR était trop souvent considérée comme un ajout venu de l'extérieur du projet, un « gadget » à tenir compte en période d'évaluation alors qu'elle doit au contraire devenir un outil pour la gestion quotidienne. iii) de suivre la viabilité des actions programmées et de vérifier dès le début la faisabilité de la réplique de ces actions avec les capacités locales et nationales, et; iv) d'alimenter la réflexion de la politique nationale d'appui au développement économique local sur la base des leçons de l'expérience du Borgou. Le système de suivi participatif par les acteurs développé dans le Borgou servira à calibrer le processus de suivi utilisé à l'échelle nationale de sorte que la PONADEC articule étroitement ses objectifs au chapitre du genre, de l'environnement et de la promotion des intérêts des groupes les plus vulnérables.

9.4 Les indicateurs retenus pour l'objectif à long terme du projet sont ceux utilisés pour évaluer l'atteinte des Objectifs du millénaire pour les populations du Département du Borgou. Pour les objectifs à moyen terme, ils sont de deux ordres selon qu'ils concernent plus directement des changements dans les capacités des communes ou dans les conditions de vie des populations (en termes de niveau de développement économique, de pauvreté et d'insécurité alimentaire). Les indicateurs reflétant le renforcement des capacités des communes concernent : l'amélioration de l'environnement à travers une meilleure articulation de la décentralisation et de la décentralisation (à partir de la situation de référence établie pour 2008), l'accroissement des capacités d'action des communes, l'intensification de l'implication (« engagement ») des communes dans la réduction de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et dans le DEL, l'augmentation de l'efficacité de l'implication des communes. Les indicateurs reflétant la situation développementale des territoires (base 2009) sont : l'amélioration de la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté (et l'amélioration des conditions de vie), l'amélioration du niveau de développement économique local (voir section 5,3 pour des précisions sur les indicateurs proposés).

9.5 Le suivi s'organisera selon les indicateurs formulés par le Plan Annuel de Travail. La capitalisation des expériences de la décentralisation portera sur les performances, les meilleures pratiques et les leçons de la décentralisation en général, et des collectivités locales en particulier. L'objectif recherché par la Gestion Axée sur les Résultats est de mesurer les effets du processus de la décentralisation sur le développement durable et la lutte contre la pauvreté.

9.6 Au plan institutionnel l'objectif sera de développer une interface opérationnelle entre les collectivités locales, le département et le niveau national afin d'assurer un suivi financier et managérial des collectivités locales par l'entremise du système de gestion de l'information développé par le FENU. L'un des objectifs sous-jacents au suivi évaluation est de parvenir à une meilleure maîtrise de cet instrument par les collectivités territoriales et les services déconcentrés afin de développer une culture d'analyse des résultats et leur transmission vers les principaux bénéficiaires de l'appui à savoir la population en général. Le cadre de suivi sera établi selon les procédures habituelles (à partir des indications fournies dans le Cadre des résultats) et en tenant compte des impératifs suivants : i) intégration des objectifs et des indicateurs identifiés dans les OMD, ii) prise en compte de la matrice des résultats UNDAF 2009-2013, iii) intégration d'indicateurs sexospécifiques pour chaque produit et sous-produit.

9.7 Le projet entend accorder une attention particulière à la création du premier Observatoire participatif de la pauvreté et du développement économique dans un département. S'appuyant sur l'initiative du Tableau de bord social, cet Observatoire impliquera avant tout la société civile qui, en appui avec les services déconcentrés et l'équipe de projet, proposera sa propre évaluation des progrès de la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire à toutes les échelles territoriales du Département. À terme, il est prévu que cet Observatoire soit impliqué dans le suivi-évaluation du projet PA3D.

### **Revue techniques et évaluations**

9.8 Un dispositif formel d'évaluation sera élaboré dès le début du projet en collaboration avec le MDGLAAT et les autres partenaires. À terme, il est prévu qu'un seul dispositif permette à tous les partenaires, aux acteurs nationaux et locaux de suivre et d'évaluer la PONADEC ainsi que leur projet spécifique à l'intérieur de celui-ci. Sans préjuger d'un tel dispositif, le FENU et le PNUD effectueront une évaluation à mi-parcours du projet sur une base conjointe avec le MDGLAAT. Une évaluation finale sera également réalisée afin de mesurer les impacts et effets obtenus par la mise œuvre de cet appui. Des audits annuels seront réalisés sur les financements FDL et sur le fonctionnement des collectivités locales en collaboration avec la CONAFIL afin de pérenniser le processus de reddition des comptes locaux et obtenir ainsi une meilleure appréciation de la gestion financière des communes.

9.9 Le projet fera l'objet de deux évaluations, l'une à mi parcours portant sur les processus et les instruments permettant ainsi d'apporter des correctifs dans la mise en œuvre du projet et ce en relation avec

l'atteinte des résultats et une l'évaluation finale visant elle à mesurer l'atteinte de ces mêmes résultats et les effets du projet sur les objectifs spécifiques visés.

## Partie 10 : Évaluation ex-ante des questions multisectorielles

10.1 Un des thèmes transversaux fondamentaux du PA3D a trait à l'effort qui sera consenti à la **réduction des disparités entre les hommes et les femmes** et à l'accessibilité des femmes à des activités productrices propres à réduire leur vulnérabilité et leur insécurité alimentaire. En particulier, les femmes seront activement impliquées dans l'ensemble des activités promues par le projet et la prise en compte du genre débutera par une relecture du projet à la lumière des considérations de Genre et en tenant compte de l'analyse de la féminisation de la pauvreté qui sera réalisée en début de projet. A cet effet, le projet introduira la budgétisation par le genre afin d'impulser l'investissement vers les catégories dites marginalisées. Un pourcentage des financements sera accordé pour des investissements en faveur du genre. Par ailleurs, des indicateurs de performance seront appliqués afin de mesurer la capacité du milieu et ainsi de bonifier l'investissement et la participation effective des femmes dans la gestion des collectivités. Toutes les commissions et les cadres de concertation mis en place au sein des conseils communaux devront être composés d'au moins 30% de femmes et de jeunes (moins de 40 ans).

10.2 Trois sous composantes principales sont proposées : (1) Planification et budgétisation dans les administrations locales avec pour intention d'appliquer le prisme de la sexospécificité et d'inclure des objectifs et des références ventilés par sexe et des mesures qui concourent à l'émancipation des femmes ; (2) Une performance équitable avec un suivi systématique de la performance budgétaire, pour bien montrer, la situation des dépenses de l'administration locale et leur effet sur le traitement équitable des deux sexes ; (3) La production de connaissances et la politique à suivre, l'accent étant mis sur l'engagement, le plaidoyer, la communication et la production de connaissances à des fins pratiques.

10.3 Un autre thème transversal du projet porte sur la **gestion de l'environnement**. Pour s'assurer que l'environnement reçoive un traitement approprié, tous les investissements consentis feront l'objet d'une analyse légère d'impact environnemental préalable et feront l'objet, dans la mesure du possible, de mesures de mitigation pour s'assurer de limiter les impacts négatifs. Une fiche d'analyse simplifiée sera utilisée lors de la prise des décisions pour les investissements annuels. Un effort particulier identifiera des activités économiques axées sur une gestion durable des ressources naturelles.

10.4 La thématique du VIH-SIDA sera abordée directement à travers les mesures spécifiques que le projet entend encourager pour réduire l'exclusion de certains groupes de la population.

10.5 Des fiches d'appréciation seront aussi produites pour ce qui concerne les dimensions VIH/SIDA ainsi que les droits de la personne pour chaque projet d'investissement.

## Partie 11: Contexte Légal

11.1 Le présent document de projet constitue l'instrument auquel il est fait référence à l'article premier de l'accord - type d'assistance de base conclu entre le Gouvernement du Bénin et le PNUD, signé le 18 janvier 1974. Son exécution est soumise au cadre du NEX (PNUD) et du DEX (FENU) et aux dispositions pertinentes du dispositif réglementaire du Bénin.

11.2 Le Gouvernement s'engage à exonérer de tous droits et taxes de douanes les biens (équipements, matériels et matières) et services à acquérir pour le présent projet.

11.3 Les modifications suivantes ne pourront être apportées au document de projet qu'avec la signature du Représentant Résident du PNUD, à condition que celui-ci ait l'assurance que les autres signataires du document n'ont pas d'objection à l'égard des changements proposés :

- Les révisions ou compléments apportés aux annexes du document de projet, y compris l'élaboration du plan de travail annuel détaillé et le calendrier de mise en œuvre;
- Les révisions n'ayant pas d'incidence notable sur les objectifs immédiats, produits et activités, mais qui tiennent à l'évaluation de la contribution des apports déjà convenus ou aux augmentations de coûts dues à l'inflation ;
- Les révisions annuelles obligatoires pour le rééchelonnement de la fourniture des apports prévus au projet, l'accroissement des coûts des services d'experts ou d'autres dû à l'inflation et la prise en

charge du traitement préférentiel accordé à l'agence d'exécution pour le remboursement de ses dépenses.

## Matrice des résultats et des ressources

**Objectif national du Gouvernement du Bénin :** Réduction de la pauvreté par l'accélération de la croissance rurale et la promotion de l'emploi et Promotion de la bonne gouvernance et du développement participatif

**Effet UNDAF :** (1) D'ici 2013, les populations des milieux défavorisés, notamment les jeunes et les femmes, bénéficient d'opportunités accrues d'emplois décents et d'activités génératrices de revenus ainsi que d'une meilleure sécurité alimentaire (3) D'ici 2013, les institutions publiques, les collectivités locales et la société civile mettent davantage en œuvre les règles de bonne gouvernance ainsi que les mécanismes de prévention et de gestion des crises et catastrophes naturelles.

**Cadre stratégique de résultats (SFR) FENU :** Renforcer les capacités des collectivités locales et autres partenaires pour encourager le DÉL et appuyer l'atteinte des OMD

Sommaire		Budget total \$ <sup>16</sup>		2009	2010	2011	2012	2013
Objectif global	Contribuer à l'atteinte des OMD dans le Département du Borgou pour 'améliorer de manière durable les conditions de vie des populations							
Objectif spécifique	Les capacités des communes et des acteurs locaux à stimuler le développement économique local et à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire, en particulier des femmes et des groupes vulnérables, sont renforcées.							
Produit 1	Un meilleur pilotage et appropriation de la décentralisation	820 000		200 000	180 000	180 000	135 000	125 000
Produit 2 :	Des infrastructures locales adaptées à la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire ;	1 405 000		305 000	300 000	300 000	300 000	200 000
Produit 3	Un appui mieux adapté et mieux ciblé des communes à la mise en valeur des filières agricoles stratégiques	4 024 439		970 000	960 000	1 014 439	975 000	105 000
Produit 4 :	Un renforcement des interventions des communes en appui au développement économique ;	1 160 000		225 000	230 000	235 000	240 000	230 000
Produit 5 :	Une amélioration pérenne des politiques publiques et de la gouvernance économique locale	320 000		65 000	65 000	65 000	65 000	60 000
Produit 6 :	Un accompagnement et transfert de connaissances est effectué auprès des principaux intervenants locaux et nationaux	1 650 000		290 000	320 000	360 000	320 000	360 000
Total hors gestion et frais		9 379 439		2 055 000	2 055 000	2 204 439	2 035 000	1 130 000
Frais d'agence		320 561		77 350	77 350	77 311	77 350	11 200
Total général		9 700 000		2 132 350	2 132 350	2 231 750	2 112 350	1 091 200

<sup>16</sup> Pour la répartition des intrants financiers par bailleurs et par produits voir tableau de l'annexe 7

Produit 1 (Output)	Un meilleur pilotage et appropriation de la décentralisation : le cadre institutionnel, financier et organisationnel de la décentralisation et de la déconcentration est adapté aux exigences de la lutte à la pauvreté au niveau local et mieux approprié par les acteurs locaux*				
SOUS-PRODUITS (RÉSULTATS OPÉRATIONNELS ESCOMPTÉS)	INDICATEURS DE RÉSULTATS* (SUGGESTIONS)	PRINCIPALES ACTIVITÉS	INDICATEURS OU INDICATIONS D'ACTIVITÉS	CIBLES (SI PERTINENTES)	BUDGET \$ US
1_0 Les activités préparatoires au PA3D sont réalisées et font l'objet d'une entente entre les partenaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le PA3D est lancé officiellement</li> <li>Le Plan de mise en œuvre et le Plan de travail annuel sont finalisés</li> </ul>	1.0.0 Travail de préparation et de mise en œuvre afin d'établir les diverses situations de référence, les grandes orientations stratégiques, les choix logistiques, la répartition des tâches et le mode d'opération du projet pour assurer un projet réussi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les différents documents de planification et de gestion du PA3D sont préparés et validés</li> <li>Une rencontre préparatoire avec les principales parties prenantes est organisée et tenue</li> <li>Le PTA fait l'objet d'un accord</li> <li>Les modalités de lancement du projet sont établies</li> <li>Le projet PA3D est lancé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le Plan de mise en œuvre (PMO), le Plan de travail annuel (PTA), le Cadre de rendement (CR) et le Cadre de suivi-évaluation (CSE) sont réalisées en moins de trois mois</li> <li>Le projet est opérationnel au 3<sup>e</sup> mois</li> </ul>	<b>15 000</b>
1_1 Les autorités politiques nationales sont sensibilisées à la nécessité de mettre en œuvre rapidement la PONADEC et accorder aux collectivités locales les moyens d'action nécessaires pour une action efficace	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le gouvernement va de l'avant avec l'intégration du processus de décentralisation, de déconcentration et d'aménagement du territoire intégration tel qu'élaboré dans la PONADEC</li> <li>Un nouveau Pacte fiscal est négocié dans le cadre du FA-DeC</li> </ul>	1.1.1 Réunion, ateliers, activités de lobbying pour une accélération du dialogue politique (en collaboration avec l'ANCB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un comité interministériel d'implantation est mis en place</li> <li>Un plan de mise en œuvre est adopté et un calendrier établi</li> <li>Des représentants des collectivités siègent au FADeC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ces activités de dialogue doivent être en place dès la 1<sup>e</sup> année</li> </ul>	<b>35 000</b>
1_2 L'ensemble des acteurs locaux (communes, services déconcentrés, Préfecture, PTF) des communes développent une vision commune des possibilités stratégiques offertes par le cadre institutionnel et financier de la décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de personnes qui sont formés à la démarche de l'élaboration d'une vision commune</li> <li>Nombre de communes qui mènent cet exercice de manière cohérente et dans le respect de la méthode participative et prospective</li> </ul>	1.2.1 Réflexion sur le nouveau cadre institutionnel, organisationnel et financier dans lequel opèrent les communes suite à la PONADEC et FADeC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Une étude sur le nouveau contexte stratégique de la décentralisation et de la déconcentration est définie, lancée, réalisée et validée</li> <li>L'étude est diffusée et les réactions des parties prenantes et acteurs sont colligées et analysées</li> <li>Un diagnostic des capacités stratégiques des acteurs et du cadre institutionnel est dressé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'étude est réalisée en priorité et terminée dès le 6<sup>e</sup> mois</li> <li>Elle est diffusée et discutée avant le 8<sup>e</sup> mois</li> <li>L'état des lieux des capacités stratégiques du milieu est disponible dès le 6<sup>e</sup> mois</li> </ul>	<b>25 000</b>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de personnes et de services déconcentrés qui s'impliquent dans la démarche</li> <li>• Nombre de PTF qui participent à l'exercice et l'intègrent dans leur propre démarche</li> <li>• Nombre de demandes d'information en provenance des autres PTF, autres projets, etc.</li> </ul> <p>(trois indicateurs seront retenus lors de l'étape de mise en œuvre et/ou de l'élaboration du Manuel de procédures)***</p>	<p>1.2.2 Relecture participative des principaux textes et leurs décrets d'application, des analyses, des états des lieux, des évaluations et des bilans afin de développer une vision stratégique commune</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les différents documents de valeur stratégique sont identifiés et rassemblés</li> <li>• Ces documents sont distribués, analysés, conciliés afin de dégager des consensus autour d'une vision commune (exercice de <i>visioning</i>)</li> <li>• Les Points de convergence sont discutés, élaborés et diffusés</li> <li>• Publication de notes et analyses concernant la situation de la déconcentration/décentralisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le travail de relecture stratégique est réalisé et appropriée dès la 1<sup>ère</sup> année</li> <li>• 70% des partenaires au développement présents dans le Borgou sont impliqués dès la 1<sup>ère</sup> année</li> <li>• Au moins 30 % de femmes dans l'exercice de <i>visioning</i></li> <li>• Au moins 15 % de groupes minoritaires (18 % de la population)</li> </ul>	<b>25 000</b>
		<p>1.2.3 Forums participatifs pour favoriser l'appropriation d'une vision commune pour une action et des politiques territoriales concertées dans le Borgou.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des Forums sont planifiés et organisés avec une participation adéquate des communes, des populations et des services déconcentrés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toutes les communes font l'exercice de se donner une vision commune dans les deux ans</li> </ul>	<b>50 000</b>
<p>1_3 : Les mécanismes de la décentralisation sectorielle sont renforcés à travers une meilleure opérationnalisation des dispositifs d'animation et de coordination des institutions déconcentrées et décentralisées, notamment le Conseil départemental de coordination et de concertation (CDCC).</p>	<p><b>Indicateurs reliés au CDCC</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de réunions du Comité départementale de coordination et de concertation (CDCC) du Borgou</li> <li>• Qualité et inclusivité du CDCC : Pourcentage de femmes et de membres des groupes minoritaires</li> <li>• Qualité du suivi et de l'auto-évaluation de l'action du CDCC</li> <li>• Pérennité du CDCC : le CDCC est pris en charge financièrement par les acteurs et instances locales</li> <li>• Suite du CDCCL : Nombre de partenariats, accords-cadres, contrats signés avec les services déconcentrés (en retenir 2)</li> </ul> <p><b>Indicateur relié au Cadre de concertation</b></p>	<p>1.3.1 Le CDCC se réunit pour discuter des enjeux communs et jeter les bases d'une meilleure concertation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Signature d'une entente avec la Coopération suisse et d'autres pour l'appui au CDCC</li> <li>• Convocation et organisation de la 1<sup>ère</sup> réunion du CDCC</li> <li>• Le CDCC devient un cadre permanent de discussion et de concertation particulièrement dans le domaine du développement locale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Au moins une réunion par année du CDCC dès la première année</li> <li>• 75% des communes et des services déconcentrés représentés la 1<sup>ère</sup> année ; 100 % à la 3<sup>ème</sup> année</li> <li>• 30 % de femmes ; 10% de groupes marginalisés et de jeunes</li> <li>• 20% d'autofinancement (national, départemental, local) et après 3 ans ; 50 % après 5 ans</li> </ul>	<b>100 000</b>
		<p>1.3.2 Mise en place d'un cadre de concertation des acteurs du développement agricole et de la réduction de l'insécurité alimentaire (à l'intérieur du CDC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Termes de référence, appel d'offres et réalisation d'une étude de faisabilité</li> <li>• Travaux préparatoires (discussions, voyages, etc.)</li> </ul> <p>Tenue d'un atelier de concertation entre les principaux acteurs du développement agricole et de la production (filières)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Au moins une entente de partenariats après 2 ans ; 7 ententes après 5 ans Les travaux préparatoires sont réalisés après 12 mois</li> <li>• Les négociations et le cadre de concertation est finalisé après deux ans</li> </ul>	<b>100 000</b>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le Cadre de concertation est conclu et opérationnel ; il s'appuie sur des partenariats avec les services déconcentrés et les autres partenaires</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Le cadre est opérationnel (en place) la 3<sup>e</sup> année</li> </ul>	
1_4 Le MDGLAAT est appuyé pour adapter et diffuser les instruments de gestion communale développés dans le cadre d'ADECOI et assurer ainsi la capitalisation des bonnes pratiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre d'outils développés dans le cadre d'ADECOI : (le logiciel de Gestion budgétaire et comptable, le SAFIC, le système de suivi-évaluation et les outils d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale qui sont mis à jour par le MDGLAAT</li> <li>Nombre d'outils de diffusion (plaquettes, brochures, mise sur site web, films documentaires de courte durée, etc.) sont disponibles</li> <li>Nombre d'accords avec d'autres partenaires pour l'évaluation, l'adaptation et l'utilisation des outils issus d'ADECOI</li> <li>Nombre d'ateliers de diffusion /nombre de participants des autres départements (en retenir 2)</li> </ul>	<p>1.4.1 Le MDGLAAT et l'ANCB s'entendent pour l'adaptation et la diffusion des outils développés dans ADECOI</p> <p>1.4.2 Des ateliers de diffusion sont organisés dans l'ensemble du Bénin pour assurer une relecture de ces outils et s'assurer de leur validité et tenir compte des impératifs de lutte à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire.</p> <p>1.4.3 Des brochures, analyses et publications diverses sont produites pour assurer la capitalisation des expériences issues d'ADECOI</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Activités entourant la préparation et la signature d'un accord MDGLAAT-ANCB</li> <li>Lancement des appels d'offres concernant l'évaluation et la mise à jour des outils</li> <li>Activités entourant la tenue des ateliers de validation, de diffusion et de partage des expériences</li> <li>Préparation des brochures et autres matériaux documentaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accord avec le MDGLAAT et l'ANCB pour l'adaptation et la diffusion des outils après 1 an</li> <li>3 outils tirés d'ADECOI sont adaptés après 2 ans ; tous les outils sont revus après 3 ans</li> <li>Au moins 3 ateliers de diffusion sont réalisés après 2 ans</li> <li>Les 7 communes les utilisent après 2 ans</li> <li>Au moins 2 départements font usage de ces outils après 3 ans</li> <li>2 partenaires signent des accords pour la mise au point d'outils communs après 2 ans</li> </ul>	<b>200 000</b>
1_5 Un meilleure compréhension de la pauvreté et de la vulnérabilité alimentaire est obtenue et partagée grâce au développement de nouveaux outils cartographiques et statistiques qui permettent l'élaboration d'actions publiques tenant compte de la distribution géographique, des composantes et de l'évolution des situations de vulnérabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de communes ayant produits des cartes de pauvreté à un niveau désagrégé</li> <li>Nombre d'outils (nouveaux) en matière de développement local sont développés : SAFIC départemental, carte intégrée de la pauvreté, de la marginalité et de la vulnérabilité alimentaire</li> <li>Un Tableau de bord des actions de développement des communes du Borgou est développé par le CDCC avec l'aide de la CAD et du Forum des partenaires et intégré dans un SIST</li> </ul>	<p>1.5.1 Développement d'outils de cartographie de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire</p> <p>1.5.2 Élaboration de manière inclusive d'un système d'information statistique territorialisé et le mettre à la disposition des communes et des services déconcentrés</p> <p>1.5.3 L'utilisation (formation), l'appropriation et le suivi des nouveaux outils (cartographies, tableaux de bord, etc.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse des besoins et des pratiques en matière de cartographie de la pauvreté</li> <li>Élaboration d'un prototype</li> <li>Étude de faisabilité pour l'adaptation du Tableau de bord du Borgou aux nouvelles exigences de l'analyse territoriale</li> <li>Enquête de satisfaction auprès des usagers du tableau de bord, analyse des pratiques</li> <li>Activités (études, consultation) reliées</li> <li>Activités (ateliers, brochures, manuels) concernant la diffusion, de ces outils</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les nouveaux outils reliés à la cartographie de la pauvreté et de la sécurité alimentaire sont disponibles après 2 ans et intégrés dans les PDC à la 3<sup>e</sup> année</li> <li>Le Tableau de bord est renforcé et complété et mis à la disposition des acteurs après 2 ans ; ensuite mise à jour annuelle</li> </ul>	<b>270 000</b>
				<b>820 000</b>	

Produit 2 (Output)	Des infrastructures locales adaptées à la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire : Des infrastructures de services socio-économiques et des activités économiques sont réalisées avec l'appui des communes et du Fond de développement local (FDL)				
SOUS-PRODUITS (RÉSULTATS OPÉRATIONNELS ESCOMPTÉS)	INDICATEURS DE RÉSULTATS	ACTIVITÉS	INDICATIONS ET INDICATEURS D'ACTIVITÉS	CIBLES (SI PERTINENTES)	BUDGET \$ US
2_1 Les acteurs locaux, les partenaires, les communes s'entendent pour rendre les fonds FDL destiné à la réalisation d'infrastructures socio-économiques plus performants et davantage orientés vers des investissements permettant de réduire la pauvreté et de favoriser la sécurité alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de communes qui ont adopté les modalités de fonctionnement de leur FDL (maquette de financement, critères, procédures participatives, manuel de procédures, mis sur pied des comités d'attribution, adopté les manuels d'octroi</li> <li>• Nombre de communes ayant mis en place des CCD élargis, i.e. où les villages et/ou arrondissements exerçant des responsabilités réelles dans la gestion et le fonctionnement d'infrastructures (ou services) anciennes ou nouvelles selon des modalités convenues avec les communes</li> </ul>	2.1.1 Examen critique des conditions d'une meilleure opérationnalisation de l'expérience des FDL et discussions entre les partenaires concernant les nouvelles modalités du Fonds	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capitalisation des expériences étrangères, leçons apprises, visites terrain</li> <li>• Entente conclue sur un fonds FDL « redéfini » et opérationnel en tenant compte des nouvelles dispositions du FADeC</li> <li>• Un plan stratégique est produit pour la mise en place des nouveaux » FDL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un document de partage des connaissances est produit la 1<sup>ère</sup> année</li> <li>• L'entente est négociée et conclue dès la 1<sup>ère</sup> année</li> <li>• Le Plan stratégique est négociée de manière inclusive et participative et mis en place dès la 2<sup>e</sup> année dans au moins 3 communes</li> </ul>	50 000
		2.1.2 Appui aux communes pour une meilleure intégration dans les FDL d'objectifs liés aux OMD, à la réduction de la pauvreté, à la croissance économique et pour que les communes se donnent des cibles à atteindre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demandes d'information et d'appui de la part des communes</li> <li>• Tenue de séances d'information et d'ateliers de formation à la réduction de la pauvreté au niveau local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deux communes ont des stratégies d'intégration des OMD, réduction de la pauvreté et croissance économique PDC en place après 2 ans ; 4 après trois ans</li> <li>• Au moins 20 personnes par année reçoivent des formations sur les OMD, la lutte à la pauvreté, et la sécurité alimentaire au niveau local</li> </ul>	50 000
		2.1.3 Un appui ponctuel est fourni aux communes et aux acteurs locaux pour une meilleure couverture, géographique et autre, des FDL et des PDC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visites et appui conseil aux communes</li> <li>• Atelier de formation et formation de formateurs (ou appui aux animateurs d'ASGOL)</li> <li>• Activités de renforcement des capacités particulièrement en direction des femmes et des groupes désavantagés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chaque commune a sollicité et reçu au moins un appui conseil par année pour un nombre d'années à déterminer</li> <li>• Des représentants de chaque commune et de ses composantes (arrondissements, villages, etc.) participent à au moins un atelier de formation</li> </ul>	50 000

2_2 Les guichets des FDL sont opérationnels et contribuent à la réalisation d'infrastructures locales adaptées au développement économique, la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le pourcentage des villages et/ou arrondissements exerçant des responsabilités réelles dans la gestion et le fonctionnement d'infrastructures (ou services) selon des modalités convenues avec les communes</li> <li>Nombre d'infrastructures réalisées sur le total programmé</li> <li>Nombre d'infrastructures dont la gestion est assurée localement ;</li> <li>Nombre d'initiatives actions ayant contribué à stabiliser les conditions d'approvisionnement en produits alimentaires ;</li> <li>Nombre d'infrastructures fonctionnelles en cohérence avec les PDC et les Plans d'investissement financés par le FDL</li> <li>Nombre, nature et potentiel de génération de revenus des projets initiés par les groupements grâce aux subventions d'incitation des communes.</li> </ul> <p>(en retenir 2 ou agréger)</p>	2.2.1 Des appuis ponctuels sont fournis aux communes pour les sensibiliser et les aider à accroître la participation et l'implication réelle des villages (arrondissements) éloignés ainsi qu'en provenance des groupes vulnérables particulièrement les femmes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Séminaires et d'ateliers et mesures spécifiques (quotas ou autres) afin d'accroître la présence des femmes</li> <li>Demandes d'appui ponctuel sont acheminés aux communes (et au projet)</li> <li>Groupes de femmes sont sensibilisées aux possibilités d'appui et de conseil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>50% des demandes de financement préparés de façon inclusive après 3 ans</li> <li>50 % des demandes de financement incorporant une perspective alimentaire après 3 ans</li> <li>30% des villages et /ou arrondissements sont impliqués activement la 1<sup>e</sup> année ; 60 % après 3 ans et 80 % après 4</li> </ul>	<b>50 000</b>
		2.2.2 Appui à la mise en place d'un guichet pour les investissements socio-économiques et de développement économique (y compris de nature intercommunale)	Les indicateurs d'activités (et les cibles) sont liés au rôle d'appui des communes et des acteurs locaux dans la mise en place et le bon fonctionnement de guichets contribuant à (i) une amélioration en fin de projet de 50 % dans le nombre d'arrondissements, villages et zones cibles ayant un accès aux services éducatifs, sanitaires et à l'eau ; (ii) à la réalisation d'infrastructures qui sont orientées pour au moins 20 % vers la stimulation du développement économique local. Ces indicateurs d'activités ne peuvent être définis que par les collectivités elles-mêmes et tiendront compte des objectifs précisés ci-dessus. Ils comprendront nécessairement : (1) Nombre de demandes de financement présentées au FDL en provenance des groupes marginaux et défavorisées (femmes, communautés isolées, etc.) ; (2) Nombre de projets émanant de groupements et autres initiatives locales qui contribuent à une amélioration des revenus et amorcent un processus de diversification économique ; (3) Nombre de projets contribuant directement à renforcer une ou plusieurs composantes de la sécurité alimentaire(4) Pourcentage de communes où les services ont été appréciés positivement par les bénéficiaires (producteurs, femmes) en termes de qualité de la maintenance, de fonctionnalité, de coûts des prestations ; (4) Nombre de femmes formées et appuyées.	<b>515 000</b>	
		2.2.3 Appui à la mise en place d'un guichet spécifique dédié à fournir des appuis à des initiatives en lien direct avec la réduction de la sécurité alimentaire			<b>515 000</b>
2_3 Les capacités des communes pour ce qui est de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures et des acteurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre d'agents communaux formés en matière de gestion financière ;</li> <li>Nombre de communes s'étant donné un noyau technico-</li> </ul>	2.3.1 Des appuis sont fournis aux communes pour la conception et la mise en œuvre de stratégies de maîtrise d'ouvrage	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilité d'un appui technique aux communes</li> <li>Nombre de demandes d'appui des communes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Au moins une demande d'appui-conseil et de formation par commune par année</li> </ul>	<b>50 000</b>

locaux dans la gestion et la maintenance des investissements sont renforcés	financier avec du personnel qualifié; • Nombre d'interventions conseil auprès des communes • Accroissement de la couverture des charges récurrentes liées aux investissements dans les budgets communaux	2.3.2 Un appui particulier pour aider les communes et les acteurs locaux à développer et mettre en œuvre des stratégies d'entretien des infrastructures	• Activités d'appui-conseil aux communes pour établir un diagnostic, un budget et une cédule de maintenance • Élaboration de plans de maintenance (cahiers de charge, etc.)	• 3 des communes après 2 ans et 7 après 4 ans intègrent ces considérations de maintenance dans leur planification	<b>125 000</b>
<b>1 405 000</b>					
<b>Produit 3 : (Output)</b>	<b>Un appui mieux adapté et plus ciblé des communes à la mise en valeur des filières agricoles stratégiques : les Plans de développement des communes sont renforcés pour mieux appuyer le développement des filières agricoles prometteuses à travers un guichet spécifique du FDL</b>				
<b>SOUS-PRODUITS (RÉSULTATS OPÉRATIONNELS ESCOMPTÉS)</b>	<b>INDICATEURS DE RÉSULTATS</b>	<b>ACTIVITÉS</b>	<b>INDICATEURS ET INDICATIONS D'ACTIVITÉS</b>	<b>CIBLES (SI PERTINENTES)</b>	<b>BUDGET \$ US</b>
3_1 Les plans de développement communaux sont améliorés par une meilleure connaissance et une meilleure prise en compte de la sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté et les inégalités	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une situation et des cartes de référence sont produites pour tout le département et les collectivités qui le composent</li> <li>• Toutes les communes s'investissent dans une réflexion stratégique participative avec l'ensemble acteurs locaux</li> <li>• Chaque commune se donne un PDC qui fait état d'une préoccupation satisfaisante pour la réduction de la pauvreté et une amélioration de la sécurité alimentaire et programment des actions concrètes à cet égard</li> </ul>	3.1.1 Compréhension des déterminants de la sécurité alimentaire et des conditions pour des actions publiques efficaces au niveau local	• Préparation et rédaction d'une étude sur les déterminants de la sécurité alimentaire	• L'étude est réalisée le plus rapidement possible en tenant compte des expériences étrangères, des conditions du Borgou, des résultats déjà acquis, des perceptions et évaluations des populations	<b>50 000</b>
		3.1.2 Forum sur la sécurité alimentaire, le développement économique local et la production agricole au niveau départemental	• Entente avec les acteurs/partenaires locaux pour l'organisation, a et le financement de ces forums	• Toutes les communes participent au Forum sur la sécurité alimentaire • Le Forum est inclusif et participatif	<b>50 000</b>
		3.2.1 Établissement ou réactualisation des situations et des cartes de référence de la situation alimentaire (de façon holistique), du potentiel biophysique, des niveaux d'équipement, d'appui-conseil, d'investissements dans les communes et communautés du Département	• Documents de référence produits • Nombre de communes participant à l'établissement de ces cartes	• Les situations de référence actualisées sont disponibles dans 4 communes après 1 an ; dans 7 communes après 2 ans	<b>75 000</b>
3_2 Les filières agricoles mixtes prometteuses en termes de réduction de l'insécurité alimentaire, par-	• Les communes et les partenaires disposent d'informations stratégiques sur les filières porteuses et sur la place que les femmes et les groupes	3.2.1 Identification des besoins spécifiques d'appui de la part des producteurs à partir d'une enquête de satisfaction de la contribution d'ADECOI et une	• Analyse des besoins à partir d'enquêtes, de focus-groups et d'entrevues • Préparation et rédaction d'une étude sur la chaîne de valeur	• Développement d'au moins 5 stratégies la 1 <sup>ère</sup> année parmi les filières porteuses prometteuses : maïs, igname, sorgho, riz, arachide, manioc, soja,	<b>100 000</b>

<p>ticulièrement pour leur contribution à une plus grande autonomie économique des femmes, sont identifiées et font l'objet de l'élaboration de stratégies d'appui</p>	<p>défavorisés y occupent</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des stratégies d'appui des communes en partenariat avec les services déconcentrés sont identifiées et mis en œuvre à travers des accords de partenariat</li> </ul>	<p>appropriation des bonnes pratiques en matière d'appui des communes au développement agricole</p> <p>3.2.2 Réalisation d'une analyse de chaîne de valeur ajoutée (CVA) afin de déterminer les filières porteuses et la place des femmes à l'intérieure de celles-ci</p> <p>3.2.3 Identification des partenariats possibles et recherche de synergie avec les autres intervenants sur le terrain</p>	<p>ajoutée pour les principales filières et le potentiel qu'elle représente pour les femmes</p>	<p>anacarde, lait, petits ruminants, volaille la viande, les œufs), les élevages d'espèces non conventionnelles (aulouse, lapins, etc.) ; ajout de 3 stratégies la 3<sup>e</sup> année.</p>	
<p>3_3 Appui aux initiatives à la portée des communes et des acteurs locaux susceptibles d'améliorer la diversité des productions agricoles, leur accessibilité, la sécurité des approvisionnements et leur bonne utilisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans au moins 70 % (5/7) des communes, les initiatives prises par les communes et les acteurs locaux contribuent de manière significative à l'atteinte de l'objectif d'une augmentation de 50 % du taux de croissance des productions vivrières</li> <li>• Nombre et nature des infrastructures sous contrôle de femmes ou de groupes féminins et visant à améliorer la situation de l'accessibilité et de la sécurité des denrées alimentaires</li> <li>• Nombre et nature des investissements liés à l'un ou l'autre aspect de la sécurité alimentaire (warrantage, stockage,</li> </ul>	<p>3.3.1 Formulation d'une stratégie de développement basée sur les filières identifiées et les cartes de vulnérabilité en collaboration avec les services déconcentrés et les programmes d'appui aux filières</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Travaux divers entourant la formulation de cette stratégie (étude, ateliers, consultation, enquête)</li> </ul>		<p><b>100 000</b></p>
		<p>3.3.2 Renforcement des organisations paysannes et des organisations féminines engagées dans les filières</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification des besoins et enquête sur la satisfaction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 organisations paysannes et de femmes sont appuyées/formées par année</li> <li>• Au total, au moins 240 femmes sont appuyées et formées pour la gestion, les activités commerciales, la mise en marché, etc.</li> </ul>	<p><b>160 000</b></p>
		<p>3.3.3 Opérations d'appui à l'amélioration des infrastructures de stockage</p>	<p>Les indicateurs d'activités (et les cibles) concernent les initiatives que pourront prendre les communes pour appuyer l'amélioration de la sécurité alimentaire sur leur territoire à travers (i) le développement des filières agricoles particulièrement susceptibles de permettre une plus grande autonomie des femmes ; (ii) une amé-</p>		<p><b>1 999 439</b></p>

	bas-fonds, etc.) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'organisations payannes aidées par année</li> <li>• Nombre et nature des partenariats établis avec des partenaires et visant à des actions communes</li> </ul>	3.3.4 Opérations d'appui à la capitalisation et l'extension de l'expérience des bas-fonds	lioration des conditions d'accès aux vivres ; (iii) un accès plus sécuritaire en période de soudure ; (iv) des mesures spécifiques pour une meilleure alimentation, particulièrement chez les jeunes enfants (voir les indicateurs liés aux objectifs spécifiques). Ces indicateurs d'activités ne peuvent être définis que par les communes et les acteurs locaux eux-mêmes et tiendront compte des indicateurs de performance précisés plus haut. Ils comprendront nécessairement : (1) Nombre de demandes de financement et d'appui pour des initiatives en provenance de femmes et autres groupes éloignés et défavorisés ; (2) Pourcentage des investissements des communes pour le développement de filières prometteuses ; (3) amélioration de l'offre d'infrastructures de stockage ; (4) extension des expériences de warrantage ; (5) Nombre de bas-fonds aménagés pour permettre le développement de productions locales	<b>1 500 000</b>	
				<b>4 024 439</b>	
<b>Produit 4 (Output)</b>	<b>Un appui aux communes et aux acteurs locaux pour renforcer leur implication dans le développement économique Un renforcement durable des capacités des collectivités locales à intervenir en appui à la réduction de la pauvreté à travers leur implication dans le développement économique local</b>				
<b>SOUS-PRODUITS (RÉSULTATS OPÉRATIONNELS ESCOMPTÉS)</b>	<b>INDICATEURS DE RÉSULTATS</b>	<b>ACTIVITÉS</b>	<b>INDICATIONS ET INDICATEURS D'ACTIVITÉS</b>	<b>CIBLES (SI PERTINENTES)</b>	<b>BUDGET \$ US</b>
4_1 Le système participatif de planification communale est consolidé	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de systèmes participatifs et de PDC qui tiennent compte du DEL, des questions environnementales et du genre.</li> <li>• Nombre d'organisations féminines, de jeunes et les minorités ethniques appuyées pour une plus grande participation civique</li> </ul>	4.1.1 Appui aux communes pour revoir leur système participatif de programmation pour tenir compte du développement économique, de la lutte à l'insécurité alimentaire, des considérations environnementales et du genre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appui-conseil aux communes</li> <li>• Études de cas</li> <li>• Examen de bonnes pratiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'accords de services passés par les communes avec les services déconcentrés (1 accord par année)</li> <li>• Nombre de communes réalisant des audits genre (2 communes par année)</li> </ul>	<b>100 000</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de femmes dont les capacités sont renforcées en matière de pratiques des activités économiques (particulièrement commerciales) sont renforcées.</li> <li>• Les nouvelles équipes communales sont initiées au développement local, à la gestion des infrastructures, à l'activité économique</li> </ul>	4.1.2 Appui aux organisations féminines, aux jeunes et aux minorités ethniques pour une plus grande participation au système de planification local dans le domaine du leadership et de la mobilisation politique,	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ateliers de formation</li> <li>• Organisation de visites</li> <li>• Appui conseil</li> <li>• Examen et diffusion des bonnes pratiques</li> <li>• Retour sur expériences</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de groupes de femmes et de femmes appuyées (2 groupes par année);</li> </ul>	<b>150 000</b>
		4.1.3 Renforcement des capacités des femmes au niveau des pratiques commerciales (gestion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ateliers de formation</li> <li>• Organisation de visites</li> <li>• Appui conseil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de guides et d'outils de formation produits en direction des femmes sur les thé-</li> </ul>	<b>250 000</b>

	Note : Ces indicateurs seront agrégés dans un <i>Indicateur intégré de planification participative communale</i>	des flux de produits, transformation et commercialisation des produits de base)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examen et diffusion des bonnes pratiques</li> <li>• Retour sur expériences</li> </ul>	matiques de la sécurité alimentaire, de la formation à la gestion, etc. (2 guides par année)	
		4.1.4 Appui à la mobilisation des nouvelles équipes municipales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activités de formation et de sensibilisation sur (i) les responsabilités des élus locaux face au développement local ; (ii) la gestion communale ; (iii) les finances ; (iv) la décentralisation. etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de nouveaux élus formés (25 annuellement)</li> </ul>	<b>40 000</b>
		4.1.5 Planification et une budgétisation sensibles au genre et aux groupes vulnérables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Étude des pratiques étrangères</li> <li>• Expérimentation dans une ou deux communes</li> <li>• Évaluation des expériences</li> <li>• Développement d'indicateurs locaux sexospécifiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de communes adoptant une budgétisation genre et d'autres mesures pour tenir compte des besoins spécifiques des femmes (2 communes par année);</li> </ul>	<b>70 000</b>
4_2 Les capacités des communes en appui au DÉL sont renforcées de manière durable particulièrement au chapitre des ressources et des outils dont elles disposent	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les communes mettent en place des structures d'appui au développement de l'économie locale et élaborent et utilisent des outils de promotion économique</li> <li>• Nombre de communes se donnant des stratégies économiques à partir des travaux ÉCOLOC ou autres</li> <li>• Les communes augmentent de manière significative et durable leurs recettes et leurs ressources fiscales</li> <li>• L'éducation des élus et des acteurs locaux aux différents outils du DÉL et à leur contribution au développement agricole et à la réduction de la vulnérabilité alimentaire)</li> </ul>	4.2.1 L'ensemble des communes du Département (y compris Parakou) disposent d'un diagnostic et d'une analyse des potentialités de développement du Département et sont familiers avec les moyens d'action et outils de promotion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activités reliées à l'appropriation des travaux du SAFIC-Borgou</li> <li>• Validation et appréciation de la démarche et des résultats de l'étude ÉCOLOC-Parakou (ASGOL) et détermination des compléments d'enquête nécessaires pour la réalisation d'un ÉCOLOC-Borgou (ou d'une autre approche)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tous les élus des communes sont familiarisés avec les conclusions et les constats issus du SAFIC</li> <li>• 2 communes par année se donnent des structures d'animation-promotion économique</li> <li>• Nombre d'élus et de fonctionnaires déconcentrés formés au DÉL (20 personnes formés par année)</li> </ul>	<b>60 000</b>
		4.2.2 L'ensemble des acteurs partage une vision et une appréciation commune du potentiel fiscal des communes et des meilleurs moyens pour le mobiliser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Étude prospective sur le potentiel fiscal des communes</li> <li>• Analyse d'expériences étrangères</li> <li>• Diffusion et organisation d'un atelier spécial sur la question</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'établissement de stratégies et de plans d'action pour réaliser ce potentiel (guides, logiciels de recouvrement) (2 communes. par année)</li> </ul>	<b>40 000</b>
		4.2.3 Application d'un Programme de mobilisation des recettes de fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation des performances obtenues lors d'ADECOI</li> <li>• Identification des bonnes pratiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'application d'un Programme de mobilisation des recettes de fonctionnement (avec l'établissement de cibles) (2 communes. par année)</li> </ul>	<b>130 000</b>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une implication dans une réflexion et une concertation à l'échelle départementale et régionale sur l'avenir économique;</li> <li>• Les communes participent à des initiatives d'intercommunalité et à l'opérationnalisation des espaces de développement partagés</li> </ul> <p>Note : Ces indicateurs seront agrégés dans un <i>Indicateur intégré de capacité de développement local</i></p>	4.2.4 Appui à la participation des communes à des initiatives d'intercommunalité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse des potentialités d'intercommunalités</li> <li>• Négociation d'un accord de partenariat avec la Coopération suisse sur les pôles de développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de projets de territoire (intercommunalité) négociés et mis en œuvre (2 projets par année)</li> <li>• Nombre d'initiatives locales prises pour développer un système d'informations et d'échanges sur les économies locales au niveau intercommunal (2 comm. par année).</li> </ul>	<b>50 000</b>
4_3 Les capacités des acteurs privés, de la société civile et des associations à participer à des partenariats et des initiatives d'intercommunalité sont renforcées	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse des besoins de formation ; préparation d'outils de vulgarisation</li> <li>• Établissement de partenariats publics-privés</li> </ul>	4.3.1 Appui à des activités d'éducation économique pour un meilleur encadrement des activités économiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation de séminaires et d'ateliers de formation</li> <li>• Analyse des besoins de formation</li> <li>•</li> </ul>	• 10 personnes (élus, cadres, etc.) formés par année	<b>50 000</b>
		4.3.2 Appui ciblé au renforcement des acteurs issus du secteur privé, à la société civile et aux associations d'élus locaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Étude faisabilité et mise sur pied d'une plateforme commune de services d'appui au secteur privé public-privé</li> <li>• Activités de formation en appui à la formulation de projets</li> <li>• Voyages d'études, analyse d'expériences étrangères</li> <li>• Étude de faisabilité pour la création d'une plate-forme de services</li> <li>• Formation à l'intercommunalité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• # d'entrepreneurs privés aidés (5 par année)</li> <li># de partenariats publics-privés établis (2 par année)</li> </ul>	<b>220 000</b>
				<b>1 160 000</b>	

<b>Produit 5 (Output)</b>		<b>Une amélioration pérenne des politiques publiques locales grâce à un meilleur suivi de la fourniture décentralisée des services aux citoyens et un renforcement de la gouvernance économique locale</b>			
<b>SOUS-PRODUITS (RÉSULTATS OPÉRATIONNELS ESCOMPTÉS)</b>	<b>INDICATEURS DE RÉSULTATS</b>	<b>ACTIVITÉS</b>	<b>INDICATIONS ET INDICATEURS D'ACTIVITÉS</b>	<b>CIBLES (SI PERTINENTES)</b>	<b>BUDGET \$ US</b>
5_1 Des partenariats public-privé, des plateformes communes de services d'appui au secteur privé, des initiatives d'intercommunalité sont réalisées avec la participation des opérateurs privés	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les opérateurs privés s'impliquent davantage dans des activités d'appui au développement principalement sous la forme de plateformes de services communs ou d'initiatives d'intercommunalité et à la gouvernance économique</li> </ul>	<p>5.1.1 Activités de mise en place de partenariat où les opérateurs privés sont impliqués</p> <p>5.1.2 Tenue d'enquête de satisfaction et exercice d'auto-évaluation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Activités de formation</li> <li>Ateliers de sensibilisation</li> <li>Études exploratoires sur le potentiel intercommunal et de pôles de croissance</li> <li>Forums de partenaires impliqués dans l'appui à l'intercommunalité de projets (et de services)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Au moins 10 personnes (dont 50% de femmes, 30 % d'opérateurs privés) sont formées à chaque année</li> <li>Au moins 2 initiatives de partenariats (plate formes communes, intercommunalité, agences de services) après 3 années du projet</li> <li>Tenue d'une enquête d'auto-évaluation et de satisfaction au début (1<sup>e</sup> ou 2<sup>e</sup> année) du projet</li> <li>Au moins 2 communes ont mis sur pied un système de S&amp;E après trois années (1 expérience pilote après 18 mois)</li> </ul>	<b>100 000</b>
5_2 Les capacités de suivi et d'évaluation de la fourniture des services publiques au niveau local est renforcée	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de communes qui mettent sur pied un système de suivi-évaluation qui inclut des dimensions d'auto-évaluation, de suivi de la fourniture de services et/ou d'autres éléments outils de S&amp;E</li> <li>Amélioration significative (20 %) du score obtenu lors de l'auto-évaluation en fin de parcours (au chapitre des services/produits/réalisations)</li> </ul>	<p>5.2.1 Activités de renforcement des capacités de suivi et d'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale</p> <p>5.2.2 Appui ciblé au secteur privé, à la société civile et aux associations d'élus locaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen critique des bonnes pratiques en matière de (i) développement de la capacité d'analyse et de suivi au niveau communal et infra-communal ; (ii) d'auto-évaluation des performances des communes ; (iii) de capacité des parties prenantes à suivre et évaluer la fourniture décentralisée de services ; (iv) intégration de l'appréciation des bénéficiaires dans les systèmes de S&amp;E</li> <li>Développement de stratégies appropriées dans le contexte de la réduction de la pauvreté, de la recherche d'une plus grande sécurité alimentaire et du développe-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publication d'une étude sur les pratiques et les stratégies de renforcement du suivi et de la gouvernance locale la 3<sup>e</sup> année</li> <li>Formation de dix représentants issus de la société civile aux enjeux et approches du suivi et de la gouvernance locale</li> <li>2 exercices d'auto-évaluation (début et fin du projet)</li> </ul>	<b>90 000</b>

			<p>ment économique local</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Activités de formation pour les représentants de la société civile et des associations dans chaque commune</li> <li>• Formation et conduite d'exercices d'auto-évaluation</li> </ul>		
5_3 Développement d'une citoyenneté territoriale et d'une gouvernance économique locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Installation d'un Observatoire participatif du développement fonctionnel et opérationnel au niveau départemental</li> <li>• Nombre de partenaires (PTF, services déconcentrés, autorités, société civile) appuyant l'Observatoire</li> </ul>	<p>5.3.1 Activités liées à la mise sur pied d'un Observatoire participatif du développement local</p> <p>5.3.2 Sensibilisation sur la lutte à la corruption et à la mal-gouvernance au niveau local</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Étude d'expériences étrangères en matière de S&amp;E participatif ; bonnes pratiques, leçons tirées</li> <li>• Étude de faisabilité de la mise en place (mandat, fonctionnement, financement) d'un Observatoire participatif</li> <li>• Activités liées à l'installation de l'Observatoire</li> <li>• Enquête de satisfaction et conduite d'exercice d'auto-évaluation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 réunion la 1<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> année,</li> <li>• 2 réunions par année par la suite (en conjugaison avec le CDD)</li> <li>• 2 exercices d'auto-évaluation (début et fin du projet)</li> </ul>	<b>130 000</b>
					<b>320 000</b>

\* Ces indicateurs des résultats d'activités peuvent être considérés comme autant d'indicateurs de gestion

\*\* Dans l'esprit de la Déclaration de Paris, il appartient à l'équipe de projet de proposer les indicateurs plus directement liés à la conduite de ses activités. Il revient au Comité de pilotage de les discuter et de les approuver.

## Esquisse de la matrice du Cadre logique

Hiérarchie des Objectifs	Indicateurs	Bénéficiaires	Moyens de vérification Sources	Cibles indicatives et Echéancier	Hypothèses/Risques
<p><b>Objectif global</b></p> <p>Le projet vise à contribuer à l'atteinte des OMD dans le Département du Borgou et améliorer de manière durable les conditions de vie des populations.</p>	<p>Changements positifs et soutenus dans :</p> <p>(i) l'IDH départemental;</p> <p>(ii) la réalisation des OMD au niveau départemental et communal ;</p> <p><i>Si les taux ne sont pas disponibles au niveau départemental :</i></p> <p>(iii) les indicateurs retenus pour mesurer l'incidence de la pauvreté dans les 7 communes du projet</p> <p>Les indicateurs sont présentés à titre provisoire puisque leur formulation définitive doit être entérinée par l'équipe de projet et les parties prenantes au moment des activités préparatoires (1,0.0).</p> <p>De manière générale, les indicateurs de performance ont été formulés de manière chiffrée dans le cas des produits 2 et 3, c'est-à-dire les produits considérés comme stratégiques pour la réussite du projet. Dans l'esprit du projet, ces indicateurs se réfèrent principalement aux activités et à la performance des communes et des acteurs locaux dans l'obtention de certains résultats.</p>	<p>Ensemble du Département du Borgou</p> <p>Les 7 communes rurales du département</p>	<p>Rapports du Comité SCRP,</p> <p>Rapports nationaux et mondiaux sur le Développement humain durable ;</p> <p>Enquête sur la pauvreté; Résultats de l'étude de référence ;</p> <p>Évaluation (surtout finale) du projet ;</p> <p>Rapports annuels (agriculture)</p> <p>Rapport du PNA</p>	<p>(i) L'IDH du département (si disponible) est amélioré de 20 % entre 2006 et 2013</p> <p>(ii) Le taux de réalisation des OMD (si disponible) est amélioré en moyenne de 20 % entre 2006 et 2013</p> <p>(iii) Entre 2006 et 2013, le taux de pauvreté monétaire passe de 39,1 à 20 % dans le Département et de 50 % à 25 % dans les 7 communes rurales</p> <p>(iiib) Les communes de Tchaoumou, Sinendé et Bembèrèké ont amélioré de 150 % leur taux de réduction de la pauvreté monétaire et les autres de 100 %</p> <p>(iiic) Les 7 communes réduisent de moitié (de 50 % à 25 %) leur taux de pauvreté non-monétaire</p> <p>(iiid) Les 7 communes ont contribué à réduire de 50 % l'incidence du retard de croissance et de malnutrition des enfants de moins de 5 ans (le taux passe de 50 % à 25 % entre 2006 et 2013).</p>	<p>Stabilité politique dans le pays;</p> <p>Volonté politique d'intensifier la lutte contre la pauvreté et de réduire la vulnérabilité alimentaire;</p> <p>Poursuite des objectifs des objectifs de croissance économique et de stabilité des indicateurs macro-économiques</p> <p>Poursuite du soutien des partenaires techniques et financiers</p>

<p><b>Objectif spécifique</b></p> <p>Les capacités des communes et des acteurs locaux à stimuler le développement économique local et à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire, en particulier des femmes et des groupes vulnérables, sont renforcées</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. l'accroissement des taux de transferts généraux et sectoriels de l'État vers les communes</li> <li>2. le taux d'accroissement des budgets des collectivités,</li> <li>3. le nombre de communes qui utilisent des outils de promotion économique dans leurs PDC et</li> <li>4. le nombre de communes qui utilisent (de manière intégrée et systématique) les nouveaux outils statistiques et cartographiques en lien avec la réduction de la pauvreté.</li> <li>5. l'évolution du pourcentage des investissements des communes orientés explicitement vers la réduction de la pauvreté, de la sécurité alimentaire et la promotion des activités génératrices de revenus</li> <li>6. le nombre de groupes marginalisés et vulnérables (paysans, femmes rurales,) et de membres de ces groupes appuyés à travers les initiatives financées par le FDL</li> <li>7. le pourcentage d'augmentation de la production pour cinq produits vivriers de base</li> </ol>	<p>L'ensemble des acteurs du développement territorial dans le Borgou</p> <p>La population globale des 7 communes rurales du Borgou</p> <p>Les populations cibles : femmes, milieux ruraux éloignés et isolés, enfants de 5 ans et moins, membres des groupes défavorisés.</p> <p>Les groupes de producteurs particulièrement dans les cultures ciblées</p> <p>Les personnes en situation d'extrême pauvreté</p> <p>Les associations et groupes de femmes</p> <p>Les personnes impliquées dans des activités de développement économique</p>	<p>Rapports du Comité SCRIP,</p> <p>Rapports nationaux et mondiaux sur le Développement humain durable ;</p> <p>Enquête sur la pauvreté; Résultats de l'étude de référence ;</p> <p>Évaluation (surtout finale) du projet ;</p> <p>Rapports annuels (agriculture)</p> <p>Résultats de l'étude de référence</p> <p>Évaluation (surtout finale)</p> <p>Rapports annuels</p> <p>Rapports annuels du FA-DeC et du MDGLAAT En 2013 :</p> <p>Rapport du PNA</p>	<p>De manière générale la cible retenue est celle appliquée à l'indicateur 7 (augmentation de la production pour 5 produits vivriers de base) soit celle d'une augmentation de 50 % (à partir de la situation de référence) du pourcentage d'augmentation moyen des récentes années (lorsqu'applicable)</p> <p>Ces cibles sont en ligne avec les cibles retenues par le Cadre de résultats et de ressources PNUD-FENU pour le Bénin (2009-2013) soit</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 100% des communes qui disposent de PDC élaborés selon l'approche des Droits humains et Genre (indicateur 3.1.1)</li> <li>• 64% des communes disposent de capacités adéquates pour promouvoir la sécurité alimentaire</li> </ul>	<p>Volonté du Gouvernement de réaliser une décentralisation et une déconcentration effective à travers la mise en œuvre de la PONADEC</p> <p>Poursuite du soutien des partenaires techniques et financiers ;</p> <p>Risques :</p> <p>Lenteurs dans le transfert de compétences et la mise en application de la FADeC;</p>
--	---	--	---	---	---

<p><b>Produit 1 : Un meilleur pilotage de la décentralisation ;</b></p> <p><b>Sous-produit 1.1</b> Les autorités politiques nationales et locales acceptent d'aller de l'avant avec la PONADEC et de faire de la décentralisation et de la déconcentration un cadre pour le développement</p> <p><b>Sous-produits 1.2</b> L'ensemble des acteurs locaux (communes, services déconcentrés, Préfecture, PTF) développent et utilisent une lecture et une vision commune</p> <p><b>Sous-produit 1.3</b> Les mécanismes de la décentralisation sectorielle sont renforcés à travers une meilleure opérationnalisation des dispositifs d'animation et de coordination des institutions déconcentrées et décentralisées</p> <p><b>Sous-produit 1.4</b> Le MDGLAAT est appuyé pour adapter et diffuser les instruments de gestion communale développés dans le cadre d'ADECOI et assurer la capitalisation des meilleures pratiques issues d'ADECOI</p> <p><b>Sous-produit 1.5</b> Une meilleure compréhension de la pauvreté et de la vulnérabilité alimentaire est obtenue</p> <p><b>Principales activités :</b></p>	<p>(1) Le cadre financier de la décentralisation est adapté dans le contexte de la PONADEC : Un nouveau Pacte fiscal est mis en place qui permet d'augmenter substantiellement les ressources des communes</p> <p>(2) Le nouveau cadre institutionnel et administratif est approprié par l'ensemble des acteurs : Une Charte de développement du Département est adoptée comme document de référence et lancée officiellement</p> <p>(3) Le Comité de coordination départementale du Borgou est fonctionnel et dispose d'un Cadre de concertation agricole : Le CDCC se réunit et entérine le Cadre de concertation agricole</p> <p>(4) Le MDGLAAT est appuyé pour adapter et assurer la capitalisation des outils et des bonnes pratiques issues d'ADECOI 3 : Les outils issus d'ADECOI sont mis à jour et diffusés dans d'autres départements.</p> <p>(5) De nouveaux outils cartographiques et statistiques sont développés et expérimentés. Ils permettent l'élaboration d'actions publiques tenant compte de la distribution géographique, des composantes et de l'évolution des situations de vulnérabilité</p>	<p>Plus particulièrement</p> <p>MDGLAAT</p> <p>Services déconcentrés de l'État</p> <p>Élus locaux</p> <p>PTF</p> <p>Services techniques des communes</p>	<p>Publications du projet</p> <p>Actes de séminaires</p> <p>Compte rendus d'ateliers de sensibilisation et de diffusion</p> <p>Sondage sur la diffusion et l'utilisation des outils (enquête de satisfaction)</p> <p>Appréciations et commentaires des PTFE</p> <p>Rapport de mise en œuvre de la PONADEC</p> <p>Rapports de la CONAFIL</p> <p>Rapports - Comité SCRP</p> <p>Publications du projet</p> <p>Articles publiés</p>	<p>(1) Les communes profitent d'une augmentation significative (+20%) des transports de l'État sur une base régulière, prévisible et pérenne.</p> <p>(2) Toutes les communes se donnent des chartes de développement local</p> <p>(3) Des cartes de pauvreté sont produites et utilisées pour l'ensemble des territoires</p> <p>(4) Les communes identifient les zones et les groupes les plus vulnérables.</p>	<p><u>Risques particuliers :</u></p> <p>Les ministères sectoriels tardent à se déconcentrer et à intégrer leurs activités dans des cadres d'action négociés localement</p> <p>Retards continus à installer les derniers maires élus en 2008</p> <p>Les outils cartographiques et statistiques demeurent difficiles de conception, d'application et d'utilisation</p>
---	---	--	---	---	--

<p>Ateliers de relecture partagée des principaux textes de la décentralisation</p> <p>Étude sur le nouveau cadre institutionnel et financier</p> <p>Forums sur l'appropriation de cette vision commune et la diffuser</p> <p>Expérience pilote de la tenue du CDCC(en coopération avec ASGOL)</p> <p>Appui technique à la mise en place d'un cadre de concertation du développement agricole</p> <p>Étude de faisabilité d'un système d'information statistique territorialisé à partir d'un Tableau de bord</p> <p>Activités reliés à l'adaptation et la diffusion des outils développés dans le cadre d'ADECOI</p>					
<p><b>Produit 2 : Des infrastructures locales adaptées à la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire ;</b></p> <p><b>Sous-produit 2_1</b> Mise en place d'un fonds FDL destiné à la réalisation d'infrastructures de services</p> <p><b>Sous-produit 2.2 :</b> Les capacités des communes et des acteurs locaux dans la maîtrise d'ouvrage des investissements et dans la gestion et la maintenance sont ren-</p>	<p>(1) Les communes se donnent des FDL qui intègrent de manière satisfaisante les OMD</p> <p>(2) Les communes affichent un taux d'accès satisfaisant aux services éducatifs, sanitaires et à l'eau</p> <p>(3) Les FDL contribuent à la réalisation d'initiatives principalement axées sur le dévelop-</p>	<p>Populations des 7 communes</p> <p>Femmes</p> <p>Jeunes, Groupes défavorisés et marginalisés</p> <p>Villages et zones ciblées (à partir de l'analyse de référence)</p> <p>Populations ciblées des communes de Tchaurou, Sinendé et Bembèrèké</p>	<p>Rapport annuel du Comité d'attribution des financements (CAF)</p> <p>Évaluation finale en rapport avec la qualité et la pertinence des infrastructures financées</p> <p>Compte rendus des ateliers et séminaires</p> <p>Rapports annuels d'audit</p> <p>Budgets de fonctionnement des communes</p>	<p>(1) Au moins 85 % (6/7) des communes se donnent des FDL qui intègrent de manière satisfaisante les OMD</p> <p>(2) Au moins 70 % (5/7) des communes affichent un taux d'accès aux services éducatifs, sanitaires et à l'eau supérieur de 50 % en fin de projet</p> <p>(3) Au moins 60 % des FDL (4/7) contribuent à la réalisation d'initiatives principalement axées sur le dé-</p>	<p><u>Risques particuliers :</u></p> <p>La nature criante des besoins fait en sorte que le risque existe de prioriser uniquement les investissements répondant aux besoins de base (aux dépens des investissements de nature plus socio-économique)</p> <p>La course aux réalisations fait en sorte que les communes n'accordent aucune importance à la maintenance</p>

<p>forcées.</p> <p><b>Principales activités :</b> Discussions et entente sur la mise en place d'un fonds FDL destiné à la réalisation d'infrastructures de services</p> <p>Activités de renforcement des capacités des communes</p> <p>Activités de sensibilisation et de formation à la maintenance</p>	<p>veloppement économique local</p> <p>(4) Les infrastructures réalisées sont régulièrement utilisées</p> <p>(5) Les communes se préoccupent de maintenance et d'entretien des infrastructures</p>			<p>veloppement économique local pour au moins 20 % des sommes investies</p> <p>(4) Au moins 80 % des infrastructures réalisées sont régulièrement utilisées</p> <p>(5) Au moins 60 % des communes (4/7) consacrent 4 % de leurs budgets d'investissements à la maintenance</p>	
<p><b>Produit 3 : Un appui ciblé aux filières agricoles stratégiques</b></p> <p><b>Sous-produit 3_1</b> La problématique de la sécurité alimentaire est comprise et partagée</p> <p><b>Sous-produit 3_2 :</b> Les plans de développement communaux sont améliorés à travers une meilleure prise en compte de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté et les inégalités</p> <p><b>Sous-produit 3_3:</b> Un guichet spécifique du FDL pour la réduction de la vulnérabilité alimentaire est opérationnel</p> <p><b>Sous-produit 3_4 :</b> Les filières agricoles mixtes sont appuyées</p> <p><b>Principales activités :</b> Études sur les liens entre sécurité alimentaire et pauvreté</p>	<p>(1) Les Plans de développements communaux prennent en compte toutes les composantes (production, accessibilité, sécurité et utilisation) d'une sécurité alimentaire définie de manière holistique</p> <p>(2) Les communes disposent de plans intégrés visant à appuyer les filières prometteuses et plus particulièrement la place des femmes et des groupes marginaux à l'intérieur de celles-ci</p> <p>(3) Les communes mettent en œuvre des PDC qui contribuent à diminuer de manière significative le nombre de personnes vivant en situation d'insécurité alimentaire grâce à des guichets spécifiques des FDL</p> <p>(4) Nombre de partenariats et d'accords réalisés avec</p>	<p>Producteurs agricoles particulièrement dans les filières stratégiques</p> <p>Opérateur économiques</p> <p>Femmes et groupes de femmes</p> <p>Associations et organisations paysannes</p>	<p>Rapports du consultant chargé des revues techniques, des consultants nationaux et des visites conjointes FENU-FSB</p> <p>Évaluation finale et ad hoc (si nécessaire)</p> <p>Études, etc.</p> <p>Procès verbaux des réunions des commissions de PDC</p> <p>Comptes-rendus de réunions et d'ateliers pour la mise sur pied du FDL et des guichets</p> <p>Procès verbaux des FDL</p>	<p>(1) Dans au moins 85 % (6/7) des communes, les Plans de développement communaux prennent en compte toutes les composantes de la sécurité alimentaire</p> <p>(2) Toutes les communes disposent de plans intégrés</p> <p>(3) Au moins 60 % des communes (4/7) mettent en œuvre des PDC qui contribuent à diminuer de 33% le nombre de personnes vivant en situation d'insécurité alimentaire</p> <p>(4) Au moins 3 partenariats réalisés pour un renforcement des actions en faveur de la sécurité alimentaire</p>	<p><u>Risques particuliers :</u></p> <p>Les communes se substituent (ou tentent de le faire) aux services déconcentrés de l'État</p> <p>Hostilité des services déconcentrés face à une intervention des collectivités locales dans le développement agricole.</p> <p>Animosité et backlash de certaines associations paysannes devant la priorité accordée aux femmes</p>

<p>Activités permettant d'améliorer les PDC pour tenir compte de la sécurité alimentaire, des OMD, de la pauvreté.</p> <p>Mise en place d'un guichet spécifique du fonds FDL pour la réduction de la vulnérabilité alimentaire</p> <p>Activités d'appui aux filières agricoles mixtes sont identifiées et appuyées</p>	<p>d'autres partenaires avec comme objectif un renforcement des actions en faveur de la sécurité alimentaire</p>				
<p><b>Produit 4 : Un renforcement des interventions des communes en appui au développement économique</b></p> <p><b>Sous-produit 4_1 :</b> Le système participatif de planification communale est consolidé</p> <p><b>Sous-produit 4_2 :</b> Les capacités des communes en appui au développement économique local sont renforcées de manière durable</p> <p><b>Principales activités :</b> Relecture des systèmes de planification communale Formation pour le renforcement des organisations féminines Formation pour assurer la mobilisation des nouvelles équipes municipales Formation à la budgétisation sensible au genre</p>	<p>(1) Les Plans locaux de développement et autres outils de planification et d'aide à la décision au niveau communal intègrent une participation effective des femmes, des groupes défavorisés, des communautés éloignées, des groupes marginaux dans leur élaboration</p> <p>(2) Les capacités financière des communes augmentent de manière significative</p> <p>(3) Les capacités des communes en matière de budget-genre sont améliorées</p>	<p>Élus et cadres locaux</p> <p>Associations et société civile</p> <p>Groupes féminins, de jeunes</p> <p>Artisans et opérateurs privés</p>	<p>Enquête de satisfaction</p> <p>Auto-évaluation des communes</p> <p>Compte rendus des Commissions Communales de Développement</p> <p>Compte rendus des Conseils communaux</p> <p>Évaluation finale à partir de la situation de référence</p> <p>Évaluation de mi-parcours</p> <p>Réunions et procès verbaux</p> <p>Budgets communaux</p>	<p>(1) Le système participatif de planification communale est consolidé</p> <p>(2) Les capacités financière des communes augmentent de 50 % sur la durée du projet (revenus autonomes) grâce au programme de mobilisation des ressources</p> <p>(3) Toutes les communes disposent d'une analyse budgétaire genre</p>	<p><u>Risques particuliers :</u></p> <p>La difficulté pour les communes de s'intéresser au secteur économique (comme dans la 1<sup>e</sup> phase d'ADECOI)</p> <p>Les difficultés de refinancement des infrastructures persistent et menacent les nouveaux investissements</p>

<p><b>Produit 5 : Une amélioration pérenne des politiques publiques et de la gouvernance économique locale.</b></p> <p><b>Sous-produit 5_1 :</b> Des partenariats public-privé, des plateformes communes de services d'appui au secteur privé, des initiatives d'intercommunalité sont réalisées avec la participation des opérateurs privés</p> <p><b>Sous-produit 5_2 :</b> Le développement d'une citoyenneté économique locale et d'un meilleur suivi est encouragé</p> <p><b>Principales activités :</b> Activités de renforcement des capacités des acteurs privés, société civile, associations pour participer à des initiatives de DEL Appui technique à la mise en place de partenariats et autres initiatives d'intercommunalité Appui à l'Observatoire de suivi participatif Activités d'enquête participative, de satisfaction et d'auto-évaluation</p>	<p>(1) Les opérateurs privés s'impliquent davantage dans des activités d'appui au développement et à la gouvernance économique</p> <p>(2) La fourniture décentralisée des services publiques est améliorée grâce au renforcement des capacités de suivi et d'évaluation au niveau local</p> <p>(3) La citoyenneté et la gouvernance démocratique locale sont renforcées à travers la mise sur pied d'un Observatoire participatif du développement local</p>	<p>Associations et l'ensemble de la société civile du Borgou</p> <p>Autres projets/programmes impliquées dans le Borgou</p> <p>Comité national de suivi du CSLP</p>	<p>Évaluation mi-parcours et final</p> <p>Enquête de satisfaction auprès acteurs locaux et des PTF</p> <p>Procès verbaux et rapports de l'Observatoire</p> <p>Enquête d'auto-évaluation</p>	<p>(1) Le Département voit l'émergence d'au moins 4 initiatives de partenariats (plate formes communes, intercommunalité, agences de services) avec une participation d'opérateurs privés pour au moins un tiers du financement et/ou de la participation</p> <p>(2) Amélioration significative (20 %) du score obtenu lors de l'auto-évaluation en fin de parcours (au chapitre des services/produits/réalisations)</p> <p>(3) Nombre de communes qui mettent sur pied un système de suivi-évaluation qui inclut des dimensions d'auto-évaluation, de suivi de la fourniture de services et/ou d'autres éléments outils de S&amp;E</p> <p>(4) Amélioration significative (20 %) du score obtenu lors de l'enquête de fin de projet concernant i) la transparence ; ii) la réduction de la corruption ; iii) la qualité des services publics locaux</p>									
<p><b>Ressources</b> Ressources allouées : 9 700 000\$</p> <table border="0"> <tr> <td>Gvt</td> <td>1.300.000 \$</td> </tr> <tr> <td>PNUD</td> <td>1.500.000 \$</td> </tr> <tr> <td>FENU</td> <td>2.000.000 \$</td> </tr> <tr> <td>FBS</td> <td>4.900.000 \$</td> </tr> </table>	Gvt	1.300.000 \$	PNUD	1.500.000 \$	FENU	2.000.000 \$	FBS	4.900.000 \$					
Gvt	1.300.000 \$												
PNUD	1.500.000 \$												
FENU	2.000.000 \$												
FBS	4.900.000 \$												

## **.Annexes**

<b>1</b>	<b>Plan annuel de travail de la première année (esquisse)</b>	<b>56</b>
<b>2</b>	<b>Hypothèses et approche : territoire et pauvreté</b>	<b>57</b>
<b>3</b>	<b>Organigramme fonctionnel</b>	<b>62</b>
<b>4</b>	<b>Circuit de programmation des Fonds d'investissement</b>	<b>63</b>
<b>5</b>	<b>Cadre institutionnel du projet PA3D</b>	<b>64</b>
<b>6</b>	<b>Concordance PA3D, PONADEC, PACER-PADER, ASGOL et PNSA</b>	<b>65</b>
<b>7</b>	<b>Budget et cadre de ressources</b>	<b>68</b>
<b>8</b>	<b>Organigramme fonctionnel</b>	<b>78</b>
<b>9</b>	<b>Termes de référence des experts nationaux</b>	<b>79</b>
<b>10</b>	<b>Répartition du budget 2008-2013</b>	<b>90</b>
<b>11</b>	<b>Matrice des résultats attendus UNDAF 2009-2013</b>	<b>91</b>
<b>12</b>	<b>Architecture et démarche du SAFIC</b>	<b>94</b>
<b>13</b>	<b>Le dispositif de la décentralisation au Bénin</b>	<b>97</b>
<b>14</b>	<b>La Politique nationale de sécurité alimentaire</b>	<b>104</b>
<b>15</b>	<b>Concordance entre le PA3D et les autres interventions des PTF</b>	<b>105</b>
<b>16</b>	<b>Liste des textes légaux en lien avec le projet</b>	<b>110</b>
<b>17</b>	<b>Cadre de suivi et d'évaluation</b>	<b>111</b>
<b>18</b>	<b>La pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans le Borgou</b>	<b>114</b>
<b>19</b>	<b>Principaux indicateurs du Borgou</b>	<b>141</b>
<b>20</b>	<b>Présentation des communes concernées par le projet</b>	<b>144</b>

## Annexe 1 : Plan annuel de travail de la première année et demi (es- quisse)

	Trimestre					
	1	2	3	4	5	6
<b>Séjour sur le terrain d'une mission légère de mise en œuvre</b>						
<b>Recrutement et mise en place des équipes</b>						
<b>Finalisation du Manuel d'opérations</b>						
<b>Négociation et signature des conventions avec le Gouvernement et les partenaires pressentis</b>						
<b>Finaliser les arrangements administratifs et financiers avec le PNUD</b>						
<b>Planification des Activités de la première année</b>						
<b>Vérification des préalables (FADeC, PONADEC) - Négociation avec la CONAFIL</b>						
<b>Préparation du <i>Plan de mise en œuvre</i> (Cadre logique, Cadre de rendement, Modalités d'exécution, financement)</b>						
<b>Négociation et signature des ententes opérationnelles avec les partenaires œuvrant sur le terrain</b>						
<b>Élaboration du système de suivi-participatif</b>						
<b>Préparation des protocoles avec les collectivités locales et les ministères</b>						
<b>Élaboration de la politique Genre (indicateurs)</b>						
<b>Lancement des travaux et études sur la territorialisation de la pauvreté et l'insécurité alimentaire</b>						
<b>Démarrer le PARREFIC dans les 7 communes</b>						

## Annexe 2 : Hypothèses et approche : territoire et pauvreté

Cette annexe présente de manière générale le cadre conceptuel qui appuie le PA3D, soit celui de la nécessité d'aborder la pauvreté et la sécurité alimentaire dans une perspective territoriale

### La territorialisation de la pauvreté

La pauvreté a un caractère multidimensionnel. Elle est certes toujours relative, mais ses effets pour ceux qui la subissent sont toujours absolus. Peu importe les manières d'être pauvre, les façons d'établir son niveau exact de pauvreté ou les causes de cette situation, les résultats vont toujours dans le même sens, celui d'une dégradation des conditions de vie, dégradation qui peut aller jusqu'à mettre en danger, à court ou moyen terme, la vie même des individus.

Devant l'étendue du phénomène (particulièrement en Afrique), les moyens réduits dont on dispose pour la combattre et le caractère passablement « têtue » du phénomène, une grande attention a été portée depuis une dizaine d'années à des tentatives soutenues (i) de bien définir la notion même de pauvreté (pauvreté monétaire, subjective, etc.) (ii) de construire des modèles explicatifs de cette pauvreté afin d'en déterminer les causes; (iii) de préciser des cadres de mesure permettant de suivre à la trace les progrès accomplis (statistiques, indices, etc.) ; (iv) de définir des groupes-cibles, des objectifs et des cibles à atteindre (la grande pauvreté, réduire ou éliminer la pauvreté, la réduire de moitié);(v) pour coordonner de manière toujours plus synergétique (Déclaration de Paris) les efforts de chacun.

Il s'agit là d'un travail ingrat mais néanmoins indispensable et dont la communauté internationale, les décideurs nationaux et les acteurs impliqués sur le terrain profitent déjà des retombées.

En même temps que ce travail se poursuit et que les pays africains commencent à engranger les bénéfices de ce combat organisé et incessant contre la pauvreté ainsi que des enseignements tirés d'un suivi et d'une évaluation de leurs expériences en la matière ( DSRP I et II, DSCR), de nouveaux chantiers doivent être ouverts pour tenir compte à la fois des résultats obtenus et de la meilleure connaissance dont nous disposons en ce qui concerne la réduction de la pauvreté (peu importe les définitions et les mesures que l'on en donne).

L'un des changements les plus importants concerne la reconnaissance de la nécessité d'une **approche territoriale** dans la mesure où le combat pour la réduction de la pauvreté (i) nécessite d'impliquer les populations immédiatement concernées dans des structures et des actions mobilisatrices de leurs énergies et de leur capital, (ii) doit reconnaître que les décideurs et les structures locales sont plus à même de mener des actions effectives et (iii) le territoire dispose de ressources (ressources identitaires, réseaux, capital social, etc.) qui dépassent les seules ressources sectorielles et institutionnelles (écoles, cliniques, maternités, etc.).

L'autre changement important concerne la reconnaissance que la réduction de la pauvreté ne se décrète pas et qu'elle ne va pas de soi, une fois que les ajustements, les pré-conditions et les conditions ont été remplies. Les efforts récents pour définir une « croissance pro-pauvre » illustrent ce changement d'approche même au niveau macro-économique. On parlera à cet égard de la nécessité d'une **approche concentrée** (« focused ») et dont le ciblage est l'une des manifestations.

Bref, la territorialisation des stratégies de réduction de pauvreté ne dispense pas d'un meilleur ciblage à la fois conceptuel et en ce qui concerne les espaces visés. Cette nécessité s'impose aussi par le caractère changeant de la pauvreté et des inégalités qui en sont souvent la manifestation la plus immédiate. À mesure que les pays africains s'engagent résolument dans la voie du développement et peuvent raisonnablement envisager de réunir les conditions leur permettant d'accéder au statut de pays émergents, les inégalités intra-territoriales sont appelées à augmenter plus rapidement que les inégalités inter-territoriales. Tous les pays émergents connaissent actuellement ce phénomène, un phénomène qu'on voit aussi apparaître au Maroc, en Tunisie, en Afrique du Sud, au Ghana, en Uganda. Les événements survenus au Kenya ne sont pas étrangers à cette situation.

Dans sa *Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté*, le Bénin reconnaît d'emblée l'importance de prendre en compte la dimension territoriale de son développement. C'est une avancée notable par rapport à d'autres documents similaires dans la sous-région. L'analyse présentée met en avant la nécessité de résorber les inégalités entre les zones du Nord et celles plus au Sud, entre les départements enclavés et ceux bien servis par des infrastructures, entre le milieu rural et les zones ur-

baines, entre la métropole (Cotonou) et les autres centres. Ces constats ont suggéré aux autorités des actions énergiques et innovantes en ce qui concerne (i) la promotion des dynamiques intercommunales structurantes, (ii) la généralisation de la planification spatiale, (iii) l'émergence de pôles de développement et de croissance et (iv) la sécurisation de la propriété foncière.

Une lecture davantage prospective de l'évolution de la pauvreté et des inégalités au Bénin fait cependant apparaître certains signes inquiétants qui vont dans le sens d'une transformation du visage de la pauvreté et des conséquences qu'il faut en déduire. Ainsi, même s'ils sont sans doute appelés à changer, les premiers chiffres tirés des plus récentes enquêtes auprès des ménages confirment tout au moins que la réduction de la pauvreté n'est pas un phénomène automatique, linéaire et inclusif. En termes de pauvreté monétaire, ces premiers chiffres semblent vouloir indiquer une augmentation de la pauvreté monétaire depuis 2002 en même temps qu'un recul de la pauvreté d'existence (non monétaire). En clair, cela signifierait que davantage de Béninois vivent sous la ligne de pauvreté en ce qui concerne leurs dépenses quotidiennes mais que leurs conditions d'existence évaluées à partir de leurs conditions matérielles d'habitation se sont améliorées. La baisse de la pauvreté monétaire est particulièrement apparente dans les milieux ruraux et moins prononcée, bien que réelle, dans les milieux urbains. Pour la pauvreté d'existence, on a observé le phénomène contraire, avec une hausse prononcée en milieu urbain et une baisse elle aussi prononcée en milieu rural. Ces données ne remettent pas en question l'étendue de la pauvreté au Bénin, bien au contraire.

Ils illustrent cependant –à moins d'un revirement à 180 degrés avec la publication des séries statistiques complètes- que depuis qu'il est entré dans une phase soutenue de développement, le Bénin manifeste à son tour les signes avant-coureurs de cette non-linéarité mentionnée plus haut. Le fait que la pauvreté monétaire et la pauvreté d'existence n'évoluent pas de la même manière, et même de façon toute à fait opposée pour ce qui est de la dichotomie urbaine-rurale (pourtant l'un des facteurs explicatifs les plus « stables » dans la littérature sur la pauvreté) confirment ce fait. Ce découplage entre pauvreté monétaire et d'existence ne s'est pas encore traduit au niveau des inégalités puisqu'entre 2002 et 2006 on aurait assisté à une diminution de 7,4% de l'indice d'inégalité (Indice Gini), mais on ne peut s'attendre à un renversement de tendance si cette pauvreté monétaire continue de se maintenir.

Le découplage urbain-rural entre pauvreté monétaire et d'existence est lui aussi plein d'enseignements. Le fait que la pauvreté d'existence ait été réduite de manière significative dans les milieux ruraux témoigne des progrès importants accomplis dans l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, ou du moins de certaines d'entre elles. L'accès à l'eau, à l'éducation, à la santé et à l'habitation, des éléments importants de la pauvreté d'existence, ont fait des progrès importants dans les zones du Bénin qui en étaient dépourvues, ce que confirment ces chiffres. Par contre, dans les zones urbaines, l'indice de pauvreté d'existence, même s'il reste encore largement en dessous de celui qui prévaut dans les zones rurales -22,1% contre 50,8%- a tout de même progressé de près de 30 % en quelques années alors qu'il était réduit de 13 % dans les zones rurales.

Ces « progrès » des zones rurales au chapitre des conditions minimales de vie ne sauraient occulter le fait que la profondeur de la pauvreté si elle a augmenté partout au Bénin entre 2002 et 2006, a surtout augmenté en milieu rural. Plusieurs interprétations de ces données sont possibles, mais il ne faut pas exclure pour autant l'explication la plus apparente, à savoir qu'en zones rurales les catégories dites « pauvres » sur le plan monétaire sont aussi importantes en 2006 qu'en 2002 (et même qu'elles se sont légèrement accrues), mais que sur le plan des conditions de vie (pauvreté d'existence), certains groupes ont vu leur situation s'améliorer légèrement alors que pour d'autres la situation n'a pas bougé et à même régressé. Dans les zones urbaines, la diminution de la pauvreté monétaire « compense » quelque peu l'augmentation de la pauvreté des conditions de vie. Le fait qu'en milieu urbain cette dégradation des conditions générales d'existence ne se traduit guère par une augmentation significative de la profondeur et de la sévérité de la pauvreté d'existence vient confirmer l'effet de « lissage » du milieu urbain qui somme toute permet aux catégories les plus défavorisées de ne pas s'enfoncer davantage dans la pauvreté.

Que conclure de cette analyse ? D'abord qu'en milieu rural, l'amélioration des conditions d'existence des populations constitue une approche efficace pour réduire au moins une forme de pauvreté, la pauvreté d'existence. Deuxièmement, qu'il faut maintenir cette approche, particulièrement en ce qui concerne les groupes et communautés qui n'ont pas pu en profiter jusqu'ici, cette stratégie se révélant la plus prometteuse pour eux à court terme. Par contre, en ne ciblant pas de manière impérative ces groupes, on risque de les voir décrocher encore plus que cela n'a été le cas jusqu'ici. Troisièmement, la seule amélioration des conditions d'existence ne suffira pas à améliorer le portrait général de la pauvre-

té dans les zones rurales. Il faut aussi agir au chapitre de l'emploi et plus généralement des activités productives de revenus (et donc réduire la pauvreté monétaire).

Cette stratégie en trois temps implique évidemment que l'on connaisse la répartition dans le Borgou des zones et des groupes selon des indicateurs de pauvreté afin de bien cibler les actions entreprises, une nécessité dans un contexte de rareté des ressources. Le fait que le Borgou ne soit pas le plus pauvre département dans son ensemble n'est donc pas un élément significatif dans le débat, la vocation du FENU n'étant pas d'aider les territoires « globalement » les plus pauvres, mais les plus pauvres dans tous les territoires.

Ce qui nous amène à discuter de la question du ciblage.

### **Comment et qui cibler**

La nécessité d'un meilleur ciblage des Actions communales de développement (ACD) est largement reconnue. Peu importe l'étendue et l'opérationnalisation effective de ces ACD, elles passent nécessairement par l'identification de zones cibles dont il faut à la fois le périmètre (géographique et administratif) ainsi que la nature. Cette double identification est nécessaire pour (i) identifier les ACP les plus susceptibles d'avoir un résultat immédiat et un effet réel en faveur des populations visées; (ii) permettre aux communes et aux autres acteurs publics locaux de mieux coordonner leurs actions afin d'en accroître l'efficacité et l'efficience au profit des populations et (iii) établir un cadre de suivi et d'évaluation largement partagé par les acteurs et les populations.

Jusqu'ici nous avons discuté de ciblage essentiellement en termes de pauvreté, ayant pris soin de distinguer la pauvreté monétaire de la pauvreté d'existence. Cette distinction a surtout un sens lorsque vient le temps de penser des ACD intégrant la dichotomie urbain-rural. Dans les communes du Borgou qui constituent la zone d'intervention du présent projet, cette dichotomie n'est pas dominante dans la mesure où Parakou est exclus du champ d'application du projet. Elle demeure cependant importante dans la mesure où dans chaque commune du projet, on dénote des zones plus urbanisées. Ce sont les chefs-lieux des communes. Tout comme dans ADECOI I, il faudra en tenir compte pour l'allocation des ressources.

Cette remarque amène à rappeler la nécessité pour le Borgou (et d'autres départements) de se donner un *Indice de développement local* (ou un *Indice local de développement*) et par extension un *Indice de pauvreté*. Cet indice devra au minimum être « communalisé » et si possible poussé jusqu'au niveau des Arrondissements. Le niveau villageois est sans doute exclu pour l'instant bien que l'élaboration d'indicateurs au niveau de la commune et des arrondissements permettra de se faire une idée de l'état des lieux au niveau des villages. En matière d'indices et d'indicateurs, le mieux est souvent l'ennemi du bien et à vouloir trop désagréger on finit souvent par se perdre dans de stériles querelles méthodologiques.

D'autres indicateurs sont aussi à envisager. C'est ici qu'interviennent les notions de **vulnérabilité** et d'**insécurité alimentaire** qui sont au cœur des préoccupations et des réflexions, surtout pour ce qui est de la sécurité alimentaire, menées au sein du *Fonds belge de survie*. Bien que souvent utilisés de manière interchangeable (avec celui de pauvreté), la vulnérabilité et l'insécurité alimentaire ne sont pas du même ressort. Pour simplifier, on dira qu'alors que la vulnérabilité est une composante de la pauvreté, l'insécurité alimentaire en est davantage une conséquence ou une manifestation. Mais on avuera sans difficultés que les nuances entre les trois termes ne sont pas toujours visibles à l'œil nu, surtout pas celui des populations.

Il faut dès maintenant envisager l'élaboration pour le département d'un certain nombre d'indicateurs spécifiques de pauvreté couvrant la vulnérabilité, la sécurité alimentaire et peut-être d'autres secteurs dont l'enclavement (ou l'accessibilité), l'égalité homme-femme, les communications, l'activité économique. L'ensemble de ces indices/indicateurs pouvant être réunis pour former l'Indicateur local de développement.

Il ne s'agit pas ici de se lancer dans une course à l'indicateur, une course qui sera forcément terminée assez rapidement vu les difficultés d'obtenir des données fiables et valides. L'idée est plutôt de donner aux acteurs du développement local les outils nécessaires leur permettant :

- De mieux **cibler** leurs actions sur les thématiques (alimentation, groupes vulnérables, secteurs enclavés, etc.) et les zones jugées prioritaires;

- De **fonder** leurs choix sur d'autres critères que les seuls critères d'appartenance politique des décideurs, encore que ceux-ci ne pourront pas et ne devraient pas être entièrement éliminés;
- De **suivre** et d'évaluer les actions entreprises et ainsi de mieux en assurer la bonne gouvernance;
- De mieux **coordonner** leurs actions sur le terrain.

Les indices et indicateurs ne sont qu'un outil parmi d'autres. À partir de la réflexion nécessaire à l'élaboration de ces outils, d'autres peuvent facilement être imaginés. Ce sont les *Tableaux de bord*, les *Systèmes d'indicateurs* et sur tout les *Cartes de pauvreté* (ou de vulnérabilité) déjà largement utilisées au niveau local ailleurs en Amérique latine et en Afrique (Ghana, Afrique de l'Est).<sup>17</sup> Au Ghana ces cartes ont joué un rôle déterminant dans la décision du gouvernement de passer outre les analyses nationales affirmant que la pauvreté était en voie d'éradication au pays, particulièrement dans les villes, et de convaincre la Banque africaine de développement de lancer au Ghana son premier programme ciblant particulièrement la pauvreté urbaine.

Contrairement à une image répandue, l'importance de ces outils dépasse largement leur la seule dimension technique ou leur contribution immédiate à une prise de décision éclairée. Leur existence et surtout leur élaboration dans un cadre participatif constitue une ressource territoriale de premier plan dans la mesure où elle facilite l'acquisition d'une perspective commune et d'habitudes de négociation et de concertation. Les coûts de transaction s'en trouvent nécessairement réduits.

Le Borgou est particulièrement bien placé pour mener cette réflexion en ce sens qu'il dispose d'un centre d'expertise (le LARES) dont la contribution est largement reconnue nationalement et internationalement, des travaux complétés du SAFIC pour les sept communes ordinaires du Département, des premiers éléments de cadrage du projet ÉCOLOC, de réflexions poussées sur la situation de la pauvreté et des groupes vulnérables menées dans le cadre d'ADECOI, d'un Forum de partenaires mobilisé, de la première ébauche d'un Tableau de bord (MPDEAP/INSAE/ DDD, *Tableau de bord social Borgou/Alibori*, novembre 2007).

### Un premier ciblage

Le PA3DI dispose déjà d'un premier ciblage selon les arrondissements et les villages du Borgou, tels qu'identifiés par le PNDC (Banque mondiale). Largement critiqué pour les interférences politiques dont il aurait été victime de la part d'élus, ce ciblage a au moins le mérite d'exister.

La liste des 119 villages retenus par le PNDC comprend des villages ajoutés annuellement à la liste et supposément retirés l'année suivante.

- 2005 : 4 villages présents sur la liste des villages ciblés.
- 2006 : 49 villages
- 2007 : 21 villages
- 2008 : 30 villages
- 2009 : 15 villages

Toutes les communes ont vu leur inscription au registre suivre sensiblement le même cours

**Tableau : Villages bénéficiant de l'appui du PNDCC**

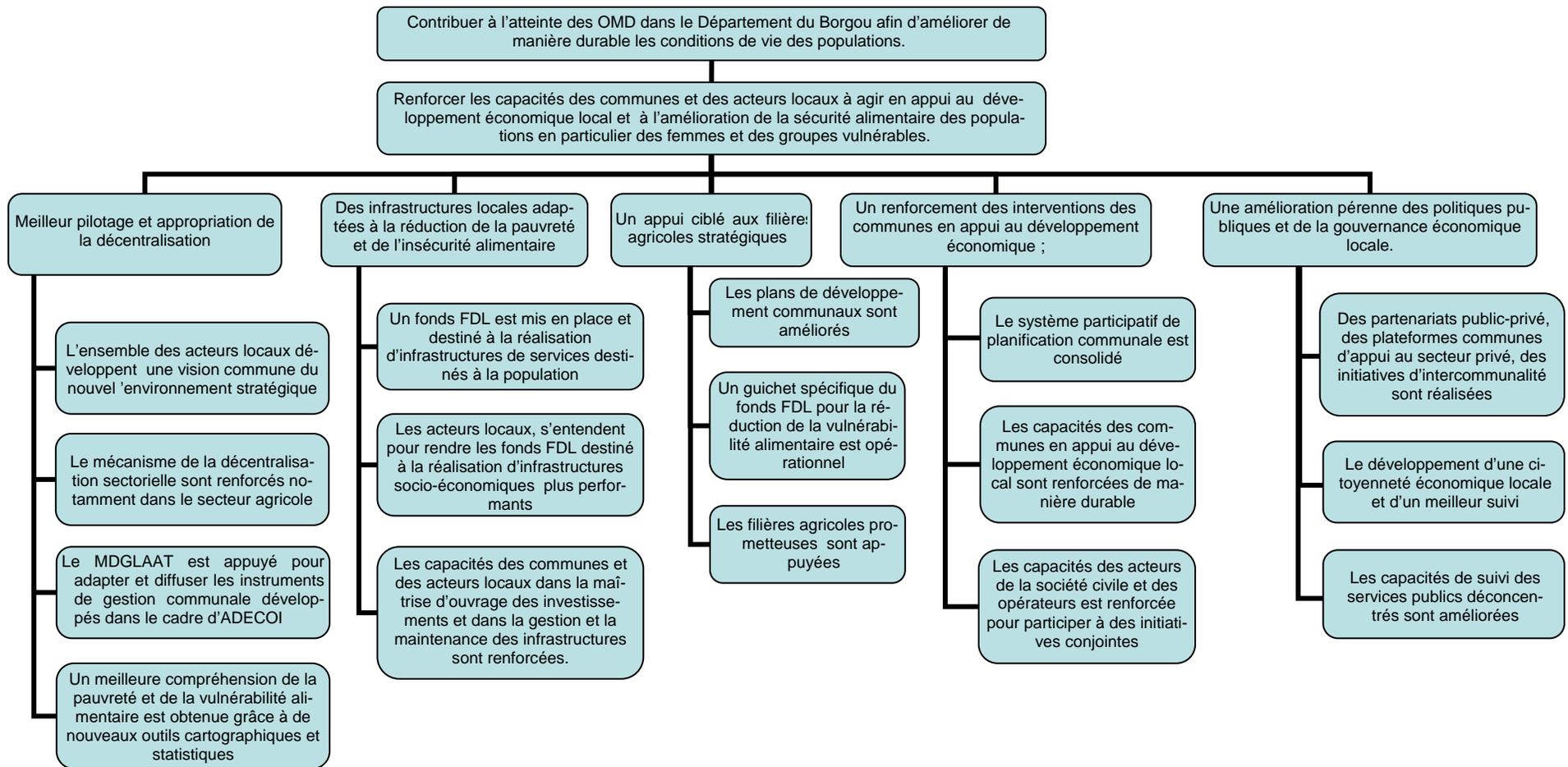
Communes	Arrondissements	Villages ciblés
Bembéréké 40%	Béroubouay	Sombouan, Béroubouay-peulh, Béroubouay ouest, Béroubouay est, Kabanou.
	Bouanri	Gbékou, Sissigourou, Gando-Borou, Maro, Kassarou, Gourou, Songoura, Témé, Gbérou-Daba.
	Gamia	Tinhoulé, Kpébéra, Béréké.

<sup>17</sup> Norbert Heminger, Mathilde Snel, *Where are the Poor ? Experiences with the Development and Use of Poverty Maps*, Washington, D.C., World Research Institute/UNEP, 2002.

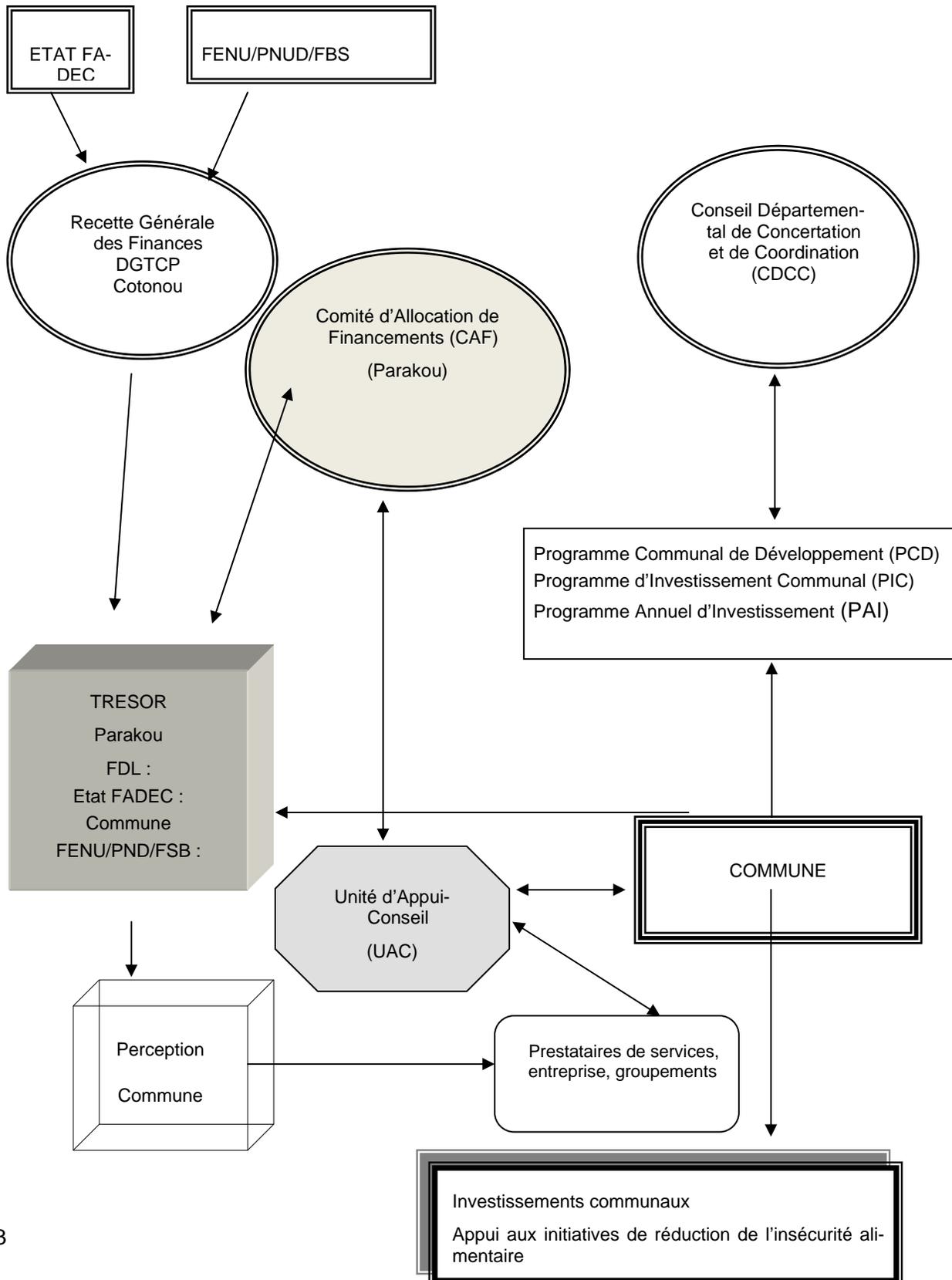
Kalalé 61%	Basso Bouka  Derassi Dunkassa	Basso, Gawézi, Gorogaou, Néganzi. Bouka, Bouka-Gando, Bouka-Peulh, Gbassi, Gbérougbassi, Gbessassi-Bouka, Gnelboukatou, Kourei, Sérégourou. Alafiarou II, Délassi, Guiri Gando, Guiri Peulh, Kakatenin, Ma- réguinta, Matchoré. Gbessakpérou.
N'Dali 56%	Bori Gbégourou Ouénou	Bori, Marégourou, Kori, Sonnoumon, Tèmè. Alafiarou, Binassi, Darnon, Douroubé, Gbégourou. Bouyérou, Ouénou, Ouénou-Peulh, Wèrèkè.
Nikki 71%	Biro Gnonkourakali  Ouénou  Sérékalé  Suya Tasso	Biro, Gnanhoun, Ourarou, Sonsonrè, Téro. Gbari, Gnonkourakali, Guinrou, Guinrou Peulh, Guèma, Sou- bo, Woroumagassaro. Fombaoui, Gothé Centre, Ouénou, Nikki, Lafiarou, Oroumon, Oroumonsi Peulh, Tchicandou, Sansi. Ganrou Bariba, Ganrou Peulh, Kassakpéré, Ouenra Peulh, Sérékalé Centre, Séréwondirou. Daroukpara, Ganchon, Soumarou, Suya. Chein, Dèma, Gbairè, Goré, Kpébourabou, Tanakpé, Tasso.
Pèrèrè 38%	Gninsi  Guinagourou	Boro, Diguidirou, Diguidirou Peulh, Gninsi, Gninsi-Gando, Gninsi-Peulh, Sandilo. Gommey, Sonon, Guinagourou, Guinagourou-Peulh, Nassy.
Sinendé 43%	Fo-Bouré  Sèkèrè	Fo-Bouko, Narérou, Sakarou, Fo-Bouré-Peulh, Fo-Bouré, Toumè, Serou, Sokka. Yarra Kouri, Yarra Peulh, Yarra-Bariba, Yarra-Gando, Sèkèrè- Gando, Sèkèrè-Marou.
Tchaourou 66%	Alafiarou Bétérou Goro Kika Sansou	Agbassa, Alafiarou, Koda, Koko. Banigri, Bétérou, Kpessou, Sinahou, Wari-Marou, Yébessi. Goro I, Goro II, Goro III. Kabo, Kika I, Kika II, Kpari, Monrawonkourou, Kpassa, Tandou. Barérou, Kpassatona, Sansou, Sébou.

Au moment de la mise en œuvre du PA3D, le projet disposera des premiers résultats concer-  
nant la pertinence de ciblage. Il devra en être tenu compte.

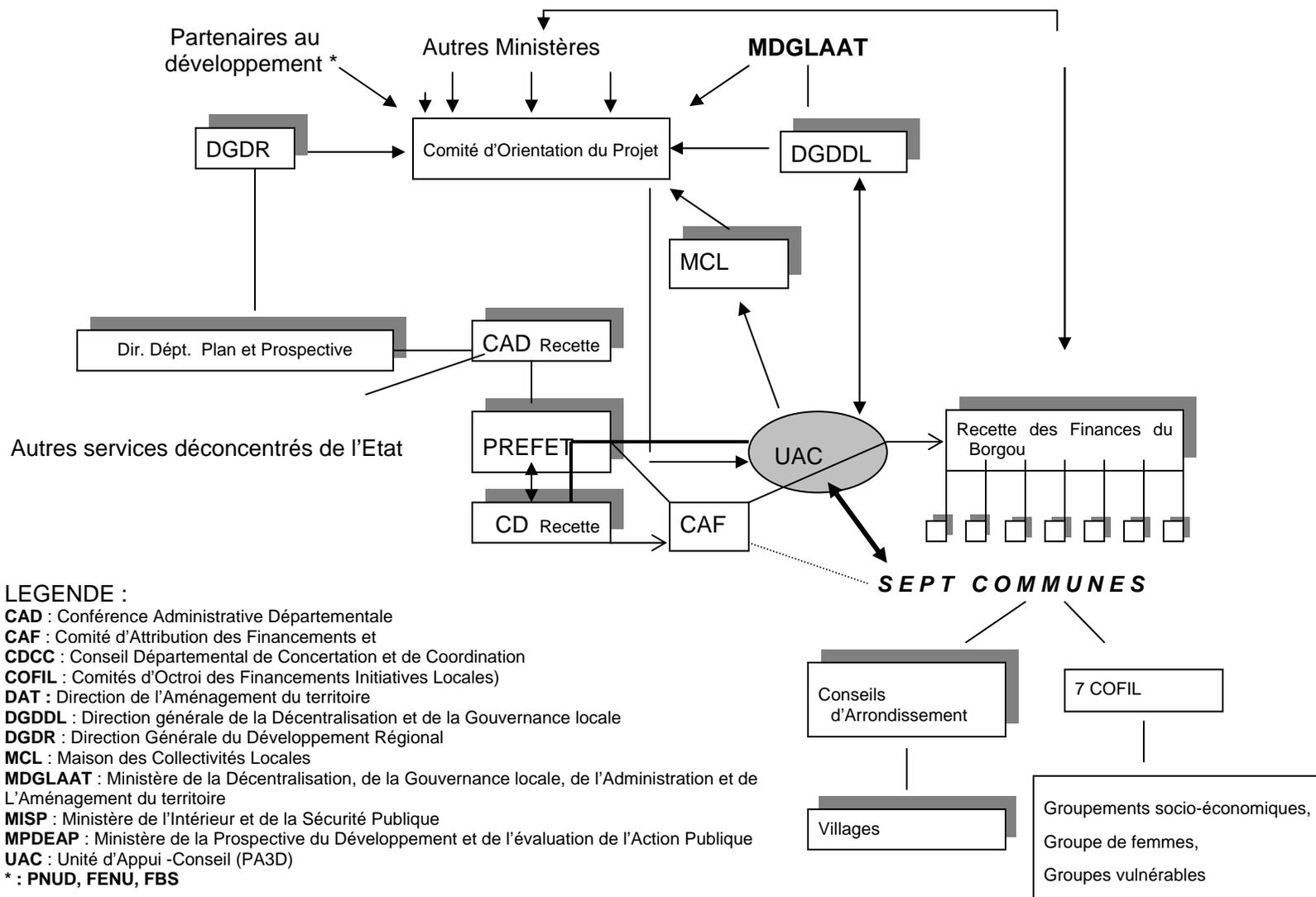
### Annexe 3 : Organigramme fonctionnel



## Annexe 4 : Circuit de programmation des Fonds d'investissement (FDL)



## Annexe 5 : Cadre institutionnel du projet PA3D



**LEGENDE :**

- CAD** : Conférence Administrative Départementale
- CAF** : Comité d'Attribution des Financements et
- CDCC** : Conseil Départemental de Concertation et de Coordination
- COFIL** : Comités d'Octroi des Financements Initiatives Locales)
- DAT** : Direction de l'Aménagement du territoire
- DGDDL** : Direction générale de la Décentralisation et de la Gouvernance locale
- DGDR** : Direction Générale du Développement Régional
- MCL** : Maison des Collectivités Locales
- MDGLAAT** : Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de L'Aménagement du territoire
- MISP** : Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique
- MPDEAP** : Ministère de la Prospective du Développement et de l'évaluation de l'Action Publique
- UAC** : Unité d'Appui -Conseil (PA3D)
- \*** : PNUD, FENU, FBS

NB : Seuls le Comité d'orientation, le CAF, les COFIL et l'UAC sont des institutions devant leur existence à un projet.

## Annexe 6: Concordance PA3D, PONADEC, PNSA, PACER/PADER, ASGOL.

Sous-produits du PA3D	Axes et orientations du PONADEC	Orientations du PNSA	Orientations du PACER et PADER	Orientations D'ASGOL (Suisse)	Orientations en termes d'aménagement territorial <sup>18</sup>
L'ensemble des acteurs locaux (communes, services déconcentrés, Préfecture, PTF) partagent une lecture et une vision commune	2.1 Meilleure définition du périmètre de l'action de l'État				Élaboration du Schéma directeur d'aménagement du territoire
Les mécanismes de la décentralisation sectorielle sont renforcés au niveau départemental	3.3 Amélioration de la fonctionnalité du CAD et du CDCC			Axe 2.1 : Entend renforcer la gouvernance locale, notamment par un appui au dialogue entre l'État et les Communes au niveau départemental (CAD et CDCC) : mise à disposition de la préfecture de deux chargés de mission	
Le MDGLAAT est appuyé pour adapter et diffuser les instruments de gestion communale développés dans le cadre d'ADECOI et développer de nouveaux outils centrés sur la réduction de la pauvreté	4.4 Appui à une meilleure maîtrise d'ouvrage des collectivités locales		Entend cibler son action dans certains villages sélectionnés après consultation avec les communes	Axe 4. 1 : Assurer la capitalisation des bonnes pratiques et le management des connaissances sur les thèmes reliés à la concertation élus-population, management municipal, gouvernance locale, etc.	Mise en place de l'Observatoire nationale d'analyse spatiale

<sup>18</sup> Corrigées à partir des documents produits dans le cadre de l'élaboration de la politique nationale d'aménagement du territoire (Déclaration de politique nationale d'aménagement du territoire, Guide d'élaboration des schémas directeurs, Document de stratégie opérationnelle)

<p>Les plans de développement communaux sont améliorés pour mieux contribuer à la réduction de la pauvreté et des inégalités</p>	<p>1.4 Nouvelle programmation des investissements</p> <p>2.3 Compétences des communes sont adaptées à la lutte contre la pauvreté</p> <p>3.4 Meilleure implication des femmes et des groupes marginaux dans le processus de décision</p>		<p>Inscription des investissements prévus par le PACER dans le cadre des PDC</p>	<p>Axe 3.2 : assurer un meilleur financement des services communaux</p> <p>Axe 1.1 : Meilleure articulation des paliers infra-communal, communal et intercommunal (ASGOL entend concentrer ses appuis sur les deux derniers paliers) I</p>	<p>Entend définir 'un Fonds d'incitation à l'Aménagement du territoire</p> <p>Réduire les inégalités territoriales (inter et intra-départementales, infra-communales)</p> <p>Prévoit encadrer la préparation de schémas communaux d'aménagement</p>
<p>Les filières agricoles sont appuyées pour une meilleure prise en compte de la sécurité alimentaire</p>	<p>1.3 Appui au DÉL et au potentiel des territoires</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• accroissement des volumes des productions;</li> <li>• meilleure valorisation des produits agricoles par l'amélioration des techniques de conservation et de transformation ;</li> <li>• amélioration de la disponibilité, de l'accès des denrées alimentaires auprès des ménages et des communautés</li> <li>• amélioration de l'état nutritionnel et sanitaire des populations notamment des femmes et des jeunes</li> </ul>	<p>Appui à cinq filières : anacarde, ananas, riz, manioc et cultures maraichères à partir de critères dont les bénéfiques pour les couches vulnérables</p> <p>Entend appuyer le micro-entreprenariat rural</p>		<p>Entend accorder la priorité à la facilitation des échanges économiques entre les « territoires » »</p>
<p>Les capacités des communes en appui au développement économique local sont renforcées de manière durable</p>	<p>1.4 Programmation territorialisée des investissements</p>		<p>Identification et appui aux maillons faibles dans les filières retenues Consolider la place des jeunes et des femmes dans les activités agricoles</p>	<p>Axe 2.1 : Entend renforcer le dialogue entre les élus et la société civile au niveau communal</p>	<p>Entend privilégier l'accès aux services publics pour tous, à travers tout le pays</p>

			Appui aux femmes et aux jeunes pour une meilleure formation		
L'efficacité des actions et des politiques publiques est améliorée	<p>1.2 Promotion et mise en œuvre de l'aménagement du territoire</p> <p>1.4 promotion de politiques publiques territorialisées</p> <p>5.1 Meilleure mobilisation des ressources locales</p> <p>6.3 Mise en œuvre de l'intercommunalité</p>		Entend intervenir principalement au chapitre des infrastructures rurales dont plusieurs ont une portée intercommunale	<p>Axe 1. 2 : Assurer une meilleure mobilisation des ressources locales</p> <p>Axe 3.1 : promotion de l'intercommunalité en vue du développement territorial ; examen d'un cadre de concertation territoriale et de son ancrage institutionnel</p>	Promotion de l'intercommunalité à travers les « projets de territoires »

## Annexe 7 : Budget et cadre des résultats et des ressources (à compléter au démarrage du projet)

Produits	Agence	Source de financement	Budget annuel en \$US					Budget Total
			2009	2010	2011	2012	2013	
<b>Produit 1</b> : Un meilleur pilotage de la décentralisation	FENU	ETAT/FADeC	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	100 000
		PNUD	75 000	75 000	75 000	30 000	20 000	275 000
		FENU	30 000	10 000	10 000	10 000	10 000	70 000
		FBS	75 000	75 000	75 000	75 000	75 000	375 000
<b>Sous-total 1</b>			<b>200 000</b>	<b>180 000</b>	<b>180 000</b>	<b>135 000</b>	<b>125 000</b>	<b>820 000</b>
<b>Produit 2</b> : Des infrastructures de services socio-économiques sont en place	FENU	ETAT/FADeC	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	500 000
		PNUD	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	125 000
		FENU	80 000	75 000	75 000	75 000	75 000	380 000
		FBS	100 000	100 000	100 000	100 000		400 000
<b>Sous total 2</b>			<b>305 000</b>	<b>300 000</b>	<b>300 000</b>	<b>300 000</b>	<b>200 000</b>	<b>1 405 000</b>
<b>Produit 3</b> : Des PDC recadrés vers l'appui aux filières agricoles prometteuses	FENU	ETAT/FADeC	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	150 000
		PNUD	30 000	25 000	35 000	10 000	5 000	105 000
		FENU	80 000	75 000	120 000	105 000	70 000	450 000
		FBS	830 000	830 000	829 439	830 000		3 320 000
<b>Sous total 3</b>			<b>970 000</b>	<b>960 000</b>	<b>1 014 439</b>	<b>975 000</b>	<b>105 000</b>	<b>4 024 439</b>
<b>Produit 4</b> : Un renforcement des capacités et des ressources des collectivités locales ;	FENU	ETAT/FADeC	100 000	105 000	110 000	115 000	120 000	550 000
		PNUD	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
		FENU	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	75 000
		FBS	100 000	100 000	100 000	100 000	85 000	485 000
<b>Sous total 4</b>			<b>225 000</b>	<b>230 000</b>	<b>235 000</b>	<b>240 000</b>	<b>230 000</b>	<b>1 160 000</b>
<b>Produit 5</b> : Une amélioration pérenne des politiques publiques locales.	FENU	ETAT/FADeC						
		PNUD	30 000	30 000	30 000	30 000	25 000	145 000
		FENU	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000	175 000
		FBS						
<b>Sous-total 5</b>			<b>65 000</b>	<b>65 000</b>	<b>65 000</b>	<b>65 000</b>	<b>60 000</b>	<b>320 000</b>
Gestion, administration, audits, et évaluation de projet	FENU	PNUD	200 000	150 000	150 000	150 000	150 000	800 000
		FENU	90 000	170 000	210 000	170 000	210 000	850 000
		FBS			PM		PM	
<b>Sous-total Gestion et administration</b>			<b>290 000</b>	<b>320 000</b>	<b>360 000</b>	<b>320 000</b>	<b>360 000</b>	<b>1 650 000</b>
Frai d'agence			77 350	77 350	77 311	77 350	11 200	320 561
<b>Total Général à la signature du document</b>			<b>2 132 350</b>	<b>2 132 350</b>	<b>2 231 750</b>	<b>2 112 350</b>	<b>1 091 200</b>	<b>9 700 000</b>

Indicateurs	Activités principales	Description budgétaire	Acteurs Responsables	Total	2009	2010	2011	2012	2013
1_0 Les activités préparatoires au PA3D sont réalisées et font l'objet d'une entente entre les partenaires	1.0.0 Travail de préparation et de mise en œuvre afin d'établir les diverses situations de référence, les grandes orientations stratégiques, les choix logistiques, la répartition des tâches et le mode d'opération du projet pour assurer un projet réussi	Contrats individuels de prestations de services	Chargé de Programme FENU Consultant						
1_1 L'ensemble des acteurs locaux (communes, services déconcentrés, Préfecture, PTF) des sept communes et de d'autres départements développent et utilisent une lecture et une vision commune	1.1.1 Relire, élaborer, synthétiser, reproduire et diffuser les principaux textes et leurs décrets d'application en complémentarité avec les partenaires et acteurs 1.1.2 Réaliser une étude présentant le nouveau cadre institutionnel, organisationnel et financier dans lequel opèrent les communes suite à la PONADEC et FADeC 1.1.3 Appuyer l'organisation et à l'animation d'un ou plusieurs ateliers (Forums) pour favoriser l'appropriation de cette vision commune et la diffuser	Contrats individuels de prestations de services	Chargé Programme FENU						

<p>1_2 L'ensemble des acteurs locaux (communes, services déconcentrés, Préfecture, PTF) des communes développent une vision commune des possibilités stratégiques offertes par le cadre institutionnel et financier de la décentralisation</p>	<p>1.2.1 Réflexion sur le nouveau cadre institutionnel, organisationnel et financier dans lequel opèrent les communes suite à la PO-NADEC et FADeC</p> <p>1.2.2 Relecture participative des principaux textes et leurs décrets d'application, des analyses, des états des lieux, des évaluations et des bilans afin de développer une vision stratégique commune</p> <p>1.2.3 Forums participatifs pour favoriser l'appropriation d'une vision commune pour une action et des politiques territoriales concertées dans le Borgou.</p>	<p>Contrats individuels de prestations de services</p>	<p>Chargé Programme FENU</p>						
<p>1_3 : Les mécanismes de la décentralisation sectorielle sont renforcés à travers une meilleure opérationnalisation des dispositifs d'animation et de coordination des institutions déconcentrées et décentralisées, notamment le Conseil départemental de coordination et de concertation (CDCC).</p>	<p>1.3.1 Le CDCC se réunit pour discuter des enjeux communs et jeter les bases d'une meilleure concertation</p> <p>1.3.2 Mise en place d'un cadre de concertation des acteurs du développement agricole et de la réduction de l'insécurité alimentaire (à l'intérieur du CDC)</p>	<p>Ateliers</p>	<p>Préfet MDGLAAT</p>						
		<p>Ateliers</p>	<p>MAEP FENU</p>						

<p>1.4 : Le MDGLAAT capitalise et généralise les instruments de gestion communale, de développement économique local et de réduction de la pauvreté développés par le FENU et ADECOI</p>	<p>1.4.1 Le MDGLAAT et l'ANCB s'entendent pour l'adaptation et la diffusion des outils développés dans ADECOI</p> <p>1.4.2 Des ateliers de diffusion sont organisés dans l'ensemble du Bénin pour assurer une relecture de ces outils et s'assurer de leur validité et tenir compte des impératifs de lutte à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire.</p> <p>1.4.3 Des brochures, analyses et publications diverses sont produites pour assurer la capitalisation des expériences issues d'ADECOI</p>	<p>Atelier Publication</p>	<p>MDGLAAT</p>						
<p>1_5 Une meilleure compréhension de la pauvreté et de la vulnérabilité alimentaire est obtenue et partagée grâce au développement de nouveaux outils cartographiques et statistiques qui permettent l'élaboration d'actions publiques tenant compte de la distribution géographique, des composantes et de l'évolution des situations de vulnérabilité<sup>1</sup></p>	<p>1.5.1 Développement d'outils de cartographie de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire</p> <p>1.5.2 Élaboration de manière inclusive d'un système d'information statistique territorialisé et le mettre à la disposition des communes et des services déconcentrés</p> <p>1.5.3 L'utilisation (formation), l'appropriation et le suivi des nouveaux outils (cartographies, tableaux de bord, etc.)</p>	<p>Contrats individuels de prestation de service Voyage</p>	<p>FENU</p>						
<p><b>Total Produit 1</b></p>				<p><b>820000</b></p>	<p><b>200 000</b></p>	<p><b>180 000</b></p>	<p><b>180 000</b></p>	<p><b>135 000</b></p>	<p><b>125 000</b></p>

2_1 Les acteurs locaux, les partenaires, les communes s'entendent pour rendre les fonds FDL destiné à la réalisation d'infrastructures socio-économiques plus performants et davantage orientés vers des investissements permettant de réduire la pauvreté et de favoriser la sécurité alimentaire	2.1.1 Examen critique des conditions d'une meilleure opérationnalisation de l'expérience des FDL et discussions entre les partenaires concernant les nouvelles modalités du Fonds	Atelier	FENU MDGLAAT						
	2.1.2 Appui aux communes pour une meilleure intégration dans les FDL d'objectifs liés aux OMD, à la réduction de la pauvreté, à la croissance économique et pour que les communes se donnent des cibles à atteindre	Contrats	FENU PNUD						
	2.1.3 Un appui ponctuel est fourni aux communes et aux acteurs locaux pour une meilleure couverture, géographique et autre, des FDL et des PDC	Contrats	FENU PNUD						
2.2 Les guichets des FDL sont opérationnels et contribuent à la réalisation d'infrastructures locales adaptées au développement économique, la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire.	2.2.1 Des appuis ponctuels sont fournis aux communes pour les sensibiliser et les aider à accroître la participation et l'implication réelle des villages (arrondissements) éloignés ainsi qu'en provenance des groupes vulnérables particulièrement les femmes	Contrats	FENU PNUD						
	2.2.2 Appui à la mise en place d'un guichet pour les investissements socio-économiques et de développement économique (y compris de nature intercommunale)	Appui budgétaire	FENU FBS						
	2.2.3 Appui à la mise en place d'un guichet spécifique dédié à fournir des appuis à des initiatives en lien direct avec la réduction de la sécurité alimentaire	Appui budgétaire	FENU FBS						

2_3 Les capacités des communes pour ce qui est de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures et des acteurs locaux dans la gestion et la maintenance des investissements sont renforcés	2.3.1 Des appuis sont fournis aux communes pour la conception et la mise en œuvre de stratégies de maîtrise d'ouvrage	Contrats	FENU PNUD						
	2.3.2 Un appui particulier pour aider les communes et les acteurs locaux à développer et mettre en œuvre des stratégies d'entretien des infrastructures	Contrats	FENU PNUD						
<b>Total Produit 2</b>				<b>1405 000</b>	<b>305 000</b>	<b>300 000</b>	<b>300 000</b>	<b>300 000</b>	<b>200 000</b>
3_1 Les plans de développement communaux sont améliorés par une meilleure connaissance et une meilleure prise en compte de la sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté et les inégalités	3.1.1 Compréhension des déterminants de la sécurité alimentaire et des conditions pour des actions publiques efficaces au niveau local	Contrats individuels de prestation de services	PNUD FENU FBS						
	3.1.2 Forum sur la sécurité alimentaire, le développement économique local et la production agricole au niveau départemental	Atelier	PNUD FENU FBS						
3_2 Les filières agricoles mixtes prometteuses en termes de réduction de l'insécurité alimentaire, particulièrement pour leur contribution à une plus grande autonomie économique des femmes, sont identifiées et font l'objet de l'élaboration de stratégies d'appui	3.2.1 Établissement ou réactualisation des situations et des cartes de référence de la situation alimentaire (de façon holistique), du potentiel biophysique, des niveaux d'équipement, d'appui-conseil, d'investissements dans les communes et communautés du Département	Contrats	FENU						
	3.2.1 Identification des besoins spécifiques d'appui de la part des producteurs à partir d'une enquête de satisfaction de la contribution d'ADECOL et une appropriation des bonnes pratiques en matière d'appui des communes au développement agricole	Contrats	PNUD FENU						

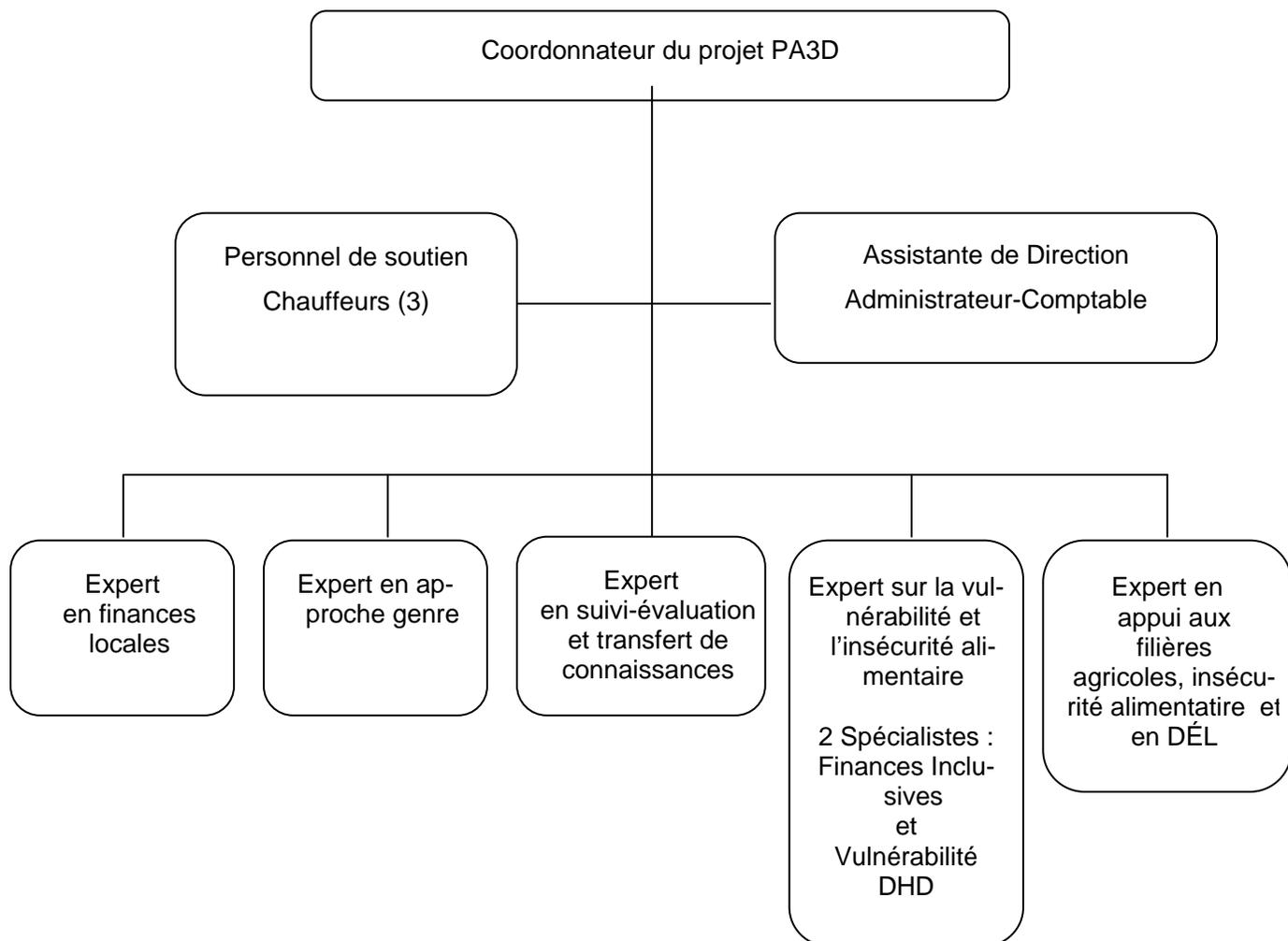
	3.2.2 Réalisation d'une analyse de chaîne de valeur ajoutée (CVA) afin de déterminer les filières porteuses et la place des femmes à l'intérieure de celles-ci	Contrats individuels de prestation de service	PNUD FENU						
	3.2.3 Identification des partenariats possibles et recherche de synergie avec les autres intervenants sur le terrain	Contrats individuels de prestation de service	PNUD FENU						
3_3 Appui aux initiatives à la portée des communes et des acteurs locaux susceptibles d'améliorer la diversité des productions agricoles, leur accessibilité, la sécurité des approvisionnements et leur bonne utilisation	3.3.1 Formulation d'une stratégie de développement basée sur les filières identifiées et les cartes de vulnérabilité en collaboration avec les services déconcentrés et les programmes d'appui aux filières	Contrats individuels de prestation de service	PNUD FENU						
	3.3.2 Renforcement des organisations paysannes et des organisations féminines engagées dans les filières	Contrats	FENU						
	3.3.3 Opérations d'appui à l'amélioration des infrastructures de stockage	Contrats	FENU						
	3.3.4 Opérations d'appui à la capitalisation et l'extension de l'expérience des bas-fonds	Contrats	FENU						
				4 024 439	970 000	960 000	1 014 439	975 000	105 000

4_1 Le système participatif de planification communale est consolidé	4.1.1 Appui aux communes pour revoir leur système participatif de programmation pour tenir compte du développement économique, de la lutte à l'insécurité alimentaire, des considérations environnementales et du genre	Contrats	FENU						
--	---	----------	------	--	--	--	--	--	--

	4.1.2 Appui aux organisations féminines, aux jeunes et aux minorités ethniques pour une plus grande participation au système de planification local dans le domaine du leadership et de la mobilisation politique,	Formation	PNUD FENU						
	4.1.3 Renforcement des capacités des femmes au niveau des pratiques commerciales (gestion des flux de produits, transformation et commercialisation des produits de base)	Atelier	PNUD FENU						
	4.1.4 Appui à la mobilisation des nouvelles équipes municipales	Formation	FENU						
	4.1.5 Planification et une budgétisation sensibles au genre et aux groupes vulnérables	Formation	PNUD FENU						
4_2 Les capacités des communes en appui au DÉL sont renforcées de manière durable particulièrement au chapitre des ressources et des outils dont elles disposent	4.2.1 L'ensemble des communes du Départements (y compris Parakou) disposent d'un diagnostic et d'une analyse des potentialités de développement du Département et sont familiers avec les moyens d'action et outils de promotion	Contrats individuels de prestation de services	FENU						
	4.2.2 L'ensemble des acteurs partage une vision et une appréciation commune du potentiel fiscal des communes et des meilleurs moyens pour le mobiliser	Contrats individuels de prestation de services	FENU						
	4.2.3 Application d'un Programme de mobilisation des recettes de fonctionnement	Formation	FENU						
	4.2.4 Appui à la participation des communes à des initiatives d'intercommunalité	Ateliers	FENU						

4_3 Les capacités des acteurs privés, de la société civile et des associations à participer à des partenariats et des initiatives d'intercommunalité sont renforcées	4.3.1 Appui à des activités d'éducation économique pour un meilleur encadrement des activités économiques	Formation	FENU						
	4.3.2 Appui ciblé au renforcement des acteurs issus du secteur privé, à la société civile et aux associations d'élus locaux	Contrats	FENU PNUD						
<b>Total Produit 4</b>				<b>1 160 000</b>	<b>225 000</b>	<b>230 000</b>	<b>235 000</b>	<b>240 000</b>	<b>230 000</b>
5_1 Des partenariats public-privé, des plateformes communes de services d'appui au secteur privé, des initiatives d'intercommunalité sont réalisées avec la participation des opérateurs privés	5.1.1 Activités de mise en place de partenariats publics-privés, de services d'appui au secteur privé	Ateliers	FENU PNUD						
	5.1.2 Tenue d'enquête de satisfaction et exercice d'auto-évaluation	Contrats	FENU PNUD						
5_2 Les capacités de suivi et d'évaluation de la fourniture des services publics au niveau local est renforcée	5.2.1 Activités de renforcement des capacités de suivi et d'évaluation de la décentralisation et de la gouvernance locale,	Formation	FENU PNUD						
	5.2.2 Appui ciblé au secteur privé, à la société civile et aux associations d'élus locaux	Contrats	PNUD FENU						
5_3 Développement d'une citoyenneté territoriale et d'une gouvernance économique locale	5.3.1 Appui à la mise sur pied d'un Observatoire de suivi-participatif	Contrats1	PNUD FENU						
	5.3.2 Sensibilisation sur la lutte à la corruption et à la mal-gouvernance au niveau local	Contrats	PNUD FENU						
<b>Total produit 5</b>				<b>320 000</b>	<b>65 000</b>	<b>65 000</b>	<b>65 000</b>	<b>65 000</b>	<b>60 000</b>

## Annexe 8 : Organigramme PA3D



## Annexe 9 : Termes de références des experts nationaux

**Le coordonnateur général** est le responsable du projet PAD<sup>3</sup> et veille à l'exécution du projet dans toutes ses composantes. Au niveau national, il voit à la mise en application du dialogue et des négociations avec les ministères et les partenaires concernant les orientations méthodologiques et le partage des outils. Au niveau local, il est responsable de la mise en œuvre et la réalisation des activités d'appui aux structures communales et autres acteurs et partenaires locaux. Selon le profil du titulaire, il est aussi responsable des questions liées aux finances locales ou à tout autre secteur d'expertise.

Sous la supervision générale du FENU et celle plus directe de la représentation du PNUD, le Coordonnateur de l'UAC accomplira les tâches suivantes :

Au niveau de la gestion du projet

- Concevoir et mettre en œuvre un programme de travail et d'activités pour l'UAC en vue de réaliser les activités prévues par le PA3D ;
- Élaborer, avec la participation des principaux partenaires locaux (communes, comité de coordination, partenaires gouvernementaux, Projet ASGOL et autres acteurs locaux pertinents), des plans de travail annuels ;
- Effectuer le suivi et le rapportage trimestriel de l'exécution des activités du PA3D ;
- Élaborer des rapports annuels portant sur l'exécution du projet et l'ensemble des résultats attendus. Ces rapports devront être élaborés selon le modèle du FENU et faire état de la progression des activités, de l'appréciation de l'évolution des situations locales et nationales, des contraintes et des potentialités dans le travail interne et externe, et présenter les résultats financiers de l'exécution du projet ;
- Administrer les enveloppes budgétaires allouées et préparer les révisions budgétaires ;
- Préparer les rapports requis pour la tenue des réunions tripartites du Projet et celles du Comité d'orientation du Projet et assurer le Secrétariat des dites réunions ;
- Déterminer et fixer les tâches à accomplir par l'équipe technique de l'UAC en vue de la réalisation des activités de conception et/ou de mise en application des instruments de planification, de gestion des collectivités et de développement économique local ainsi que dans les divers domaines de la formation des acteurs locaux au niveau :
  - des pratiques administratives, financières et comptables ;
  - du développement de la planification participative et financière des activités et équipements financés par l'entremise du PA3D ;
  - du développement économique ;
  - des stratégies de lutte contre la vulnérabilité à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ;
  - de la participation des groupes défavorisés et vulnérables ;
  - de l'échange d'information ;
- Élaborer et/ou assurer le contrôle de qualité des termes de référence pour la sélection de prestataires de services ;
- Procéder à des contrôles sur le terrain afin d'évaluer les conditions de mise en œuvre du Projet et s'il y a lieu prendre les mesures de correction nécessaires à la bonne conduite des activités et l'atteinte des résultats ;
- Œuvrer au fonctionnement régulier du cadre institutionnel du projet, notamment par un appui suivi aux institutions mises en place dans le cadre du projet afin d'assurer (i) une programmation et une mise en œuvre concertées, dans la mesure du possible, avec les autres intervenants présents dans les communes partenaires et (ii) un échange constant avec les partenaires gouvernementaux sur l'évolution et l'exécution du projet ;
- Effectuer des missions de suivi technique sur le terrain avec les partenaires institutionnels du PA3D ;
- Élaborer tous les documents requis et participer aux réunions tripartites du projet ;
- Suivre, en partenariat avec les communes, les activités des prestataires de services chargés de mettre en œuvre les différentes activités du PA3D et assurer le contrôle de la qualité ;

- Tenir des réunions mensuelles de gestion et d'exécution des activités du projet ;
- Assurer la gestion et l'évaluation de la performance du personnel de l'UAC.

#### Au niveau de l'appui conseil en matière de gestion communale et du développement des instruments

- Concevoir des méthodes et proposer des instruments opérationnels en matière de planification et d'approches participatives adaptés à la culture et à l'environnement politico-administratif local et portant, entre autres, sur :
  - la prise en compte effective des déterminants de la pauvreté et des facteurs d'insécurité alimentaire et nutritionnelle ;
  - une stratégie de maîtrise d'ouvrage communale en matière de promotion de l'économie locale et communale prioritairement orientée vers la satisfaction des besoins économiques, alimentaires et nutritionnels des femmes et des autres groupes vulnérables ;
  - les aspects financiers et comptables liés à la rentabilité économique et sociale des initiatives envisagées ou programmées ;
  - les aspects normatifs liés au rapport entre la demande (besoins) et la quantité/qualité de la réponse (biens et services fournis) ;
  - les aspects techniques gouvernés par des critères de conformité (organisationnelle, fonctionnelle et constructive), de durabilité et d'économie d'exécution) impliqués dans la production des objets et des lieux construits.
- Réaliser des schémas simples des systèmes relationnels régissant les structures et les acteurs (organisation, compétences et fonctions, hiérarchie décisionnelle, ...) intervenant dans la production des biens et des services en portant une attention particulière à (i) leurs outils réglementaires de droit public et privé (contrats, conventions, appels d'offres, visas, suivi, audits, ...) ; (ii) leurs outils de comptabilité, de financement (budgets, devis, prix, ...) et techniques (plans, expertises et contrôles, tests, ...).
- Contribuer au renforcement des capacités des services techniques déconcentrés de l'administration dans leur mission d'assistance et de conseil aux communes, dans une perspective de pérennisation ;
- Conseiller et solliciter l'adaptation des règles de fonctionnement de l'administration, même à titre expérimental, aux exigences des actions directes d'appui aux communes ;
- Produire des notes d'information et des brefs rapports (avis, suggestions, propositions, directives, etc.) à l'intention des partenaires institutionnels du projet.

#### Au niveau du développement des économies locales, de la lutte contre la vulnérabilité à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle

- Appuyer chaque commune à se doter d'une carte de vulnérabilité à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire et nutritionnel sur la base d'un tableau de bord social ;
- Soutenir la promotion des filières agricoles mixtes (production de nourriture et apport de recettes financières pour les ménages) suivant une démarche basée sur l'analyse de chaîne de valeur ajoutée ;
- Informer les collectivités locales des forces et faiblesses de leur économie et les sensibiliser aux possibilités en matière d'investissement public ;
- Identifier et proposer des mécanismes d'aide à mettre en place dans les collectivités locales pour promouvoir leur développement économique;

#### Au niveau du dialogue

- Prendre toutes les actions nécessaires pour que la stratégie de communication du PA3D entraîne l'adhésion de la population aux activités et favorise l'établissement d'un dialogue permanent entre les élus et les citoyens ;
- Assurer la bonne circulation de l'information auprès des représentants du gouvernement, des préfets, des élus des conseils communaux, des représentants des citoyens, de la société civile, des responsables des services déconcentrés, des responsables des autres projets concernés ou intéressés au PA3D par la tenue de réunions, des rencontres régulières ou la transmission de documentation et rapports relatifs au projet;

- Assurer aussi la liaison avec les structures centrales concernées par le PA3D à savoir, la Mission de décentralisation, la Maison des collectivités locales, la Recette générale des Finances du Ministère des Finances, le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Évaluation de l'Action Publique, le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique, le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche tant sur plan de l'information, de la consultation, de la concertation et de la coordination, qu'aux plans conceptuel et opérationnel liés aux problématiques du développement décentralisé.
- Assurer la complémentarité des activités du Projet avec celles des autres projets en cours dans le Département ;
- Assurer l'appropriation et la généralisation par le MDGLAAT et d'autres ministères pertinents, des bonnes pratiques développées par ADECOI et PA3D dans une perspective de leur pérennisation en vue de l'enracinement de la décentralisation et du développement local dans le pays.

#### Qualifications requises

Le candidat ou la candidate devra posséder les qualifications suivantes :

Titulaire d'un diplôme de troisième cycle dans l'un des domaines ci-après : agroéconomie, économie rurale, administration publique, planification ;

Minimum de 10 ans d'expérience dans les secteurs concernés, dont au moins cinq (5) dans le cadre du développement local ;

Expérience pratique dans la gestion des projets, la coordination de l'action d'intervenants multiples sur le terrain et le développement d'approches innovantes dans la pratique locale.

Bonne capacité de facilitation et de négociation.

**L'Administrateur Comptable** est responsable de la comptabilité et du secrétariat de l'UAC. L'AC assiste aussi le Coordonnateur dans la gestion quotidienne des activités administratives.

Le comptable est responsable de la comptabilité de l'UAC. Sous la supervision du Coordonnateur, le comptable accomplira les tâches suivantes :

- Participer activement à la conception des procédures comptables et financières de l'UAC;
- Participer au paramétrage du système comptable pour la gestion financière de l'UAC ainsi que des investissements consentis dans le cadre du FDL ;
- Collaborer à l'identification des différents paramètres pour l'exécution des activités à implanter pour la mise en place d'un système de comptabilité analytique ;
- Assurer la gestion et le suivi financier des activités de l'UAC;
- Fournir des notes d'information et de brefs rapports au niveau comptable (avis, suggestions, propositions, directives, etc.) à l'intention de l'UAC ;
- Participer à l'élaboration du plan d'opération et des plans de travail annuels de l'UAC ;
- Participer aux réunions de gestion de l'UAC ;
- Fournir un appui dans la rédaction des divers rapports de suivi opérationnel (mensuel, trimestriel et annuel) de l'UAC.

#### Qualifications requises

Le candidat ou la candidate devra posséder les qualifications suivantes :

- Diplôme de BTS en comptabilité ou équivalent accordé par une institution d'enseignement reconnue par le ministère en charge de l'Éducation.
- Minimum de 5 ans d'expérience dans la tenue de la comptabilité notamment dans le cadre de projet de développement.
- Bonne capacité de communication.

**L'Assistant de Direction** est responsable d'assister l'ensemble des experts (et consultants) associés au projet dans la gestion de leurs activités.

- Assister le coordonnateur dans la gestion journalière des activités administratives du PA3D
- Participer aux réunions d'équipe ;
- Assurer la prise de note lors des différentes réunions du PA3D et rédiger les procès-verbaux ;
- Rédiger et saisir des lettres;
- Faire la saisie des documents et des rapports;
- Assurer la gestion du courrier (entrée et sortie);
- Conserver et classer la documentation et la correspondance relatives aux activités du PA3D ;
- Assister le comptable dans l'élaboration des rapports financiers ;
- Faire le suivi des dossiers administratifs auprès du PNUD et du FENU.

Qualifications requises

- Le candidat ou la candidate devra posséder les qualifications suivantes :
- Diplôme de BTS en secrétariat ;
- Minimum de 5 ans d'expérience dans le secrétariat ;
- Bonne capacité de communication ;
- Maîtrise parfaite du français et de l'outil informatique, notamment des logiciels de traitement de texte, tableur et base de données.

**L'expert en finances locales** est principalement responsable de l'appui aux communes pour tout ce qui touche aux finances locales (budget, outils de gestion), de l'appui à la préparation des PDC, PIC et PAI. Il sera responsable d'appuyer les acteurs locaux dans la préparation financière et l'évaluation des projets de développement économique locaux.

Au niveau de la gestion financière des communes

- Collecter l'information sur la gestion des communes et procéder à des analyses institutionnelles ;
- Appuyer les élus dans la maîtrise des instruments et outils de gestion et de budgétisation de la commune ;
- Assister les conseils communaux afin de les amener à améliorer de manière significative les performances budgétaires, notamment par la prise en compte des résultats du SAFIC (recensement, mobilisation des ressources locales fiscales et non fiscales, mobilisation des ressources externe et des transferts, utilisation transparente des ressources de la commune) ;
- Appuyer les élus locaux ainsi que les membres des groupements et mouvements associatifs dans la maîtrise et la préparation financière des projets locaux de développement ;
- Assurer la formation continue des élus et des membres des groupements et mouvements associatifs en ce qui a trait à la gestion de ces structures, aux modes de fonctionnement démocratique et à la participation des citoyens à ces structures ;

Au niveau de la commune, contribuer à la collecte de toutes les données financières de base nécessaire à l'élaboration des différents outils de planification (PDC / PARIEFIC, PIC et PAI) ;

- Fournir un appui méthodologique aux équipes et aux prestataires chargés de l'élaboration des PDC / PARIEFIC, PIC et PAI ;
- Élaborer des termes de référence pour la sélection de consultants ou de bureaux d'études dans le domaine des finances locales et de la gestion communale ;

#### Au niveau de la gestion comptable et financière du FDL

- Appuyer et collaborer à l'élaboration du Guide et du Manuel de procédures du Fonds de Développement Local (FDL). Ce guide devra respecter la réglementation applicable aux communes ;
- Élaborer des outils techniques de suivi et de contrôle financier du FDL ;
- Contribuer à l'appropriation et à l'utilisation effective par les communes des outils de gestion comptable et financière testés par ADECOI, notamment le GBCO ;
- Contribuer au développement de ratios de performance financière et fiscale des communes ;
- Procéder annuellement à la simulation financière des dotations accordées aux communes dans le cadre du FDL sur la base de critères de performance négociés avec les communes ;
- Assister le coordonnateur et les équipes chargées de l'élaboration des projets dans la détermination des dotations indicatives et le contrôle d'éligibilité des projets soumis par les communes ;
- Fournir des éclairages lors de la budgétisation et la programmation annuelle;
- Assister les divers comités dans la gestion, le contrôle et la mise en œuvre des projets d'investissement et des activités de développement économique et de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire et nutritionnelle financés dans le cadre du FDL ;
- Assister les comités et les communes dans la mise en place de procédures transparentes de gestion financière des équipements ;
- Contribuer à la bonne maîtrise par les acteurs du circuit financier du FDL ;

#### Au niveau du transfert des connaissances

- En collaboration avec l'équipe de projet, renforcer les capacités des maires et des conseillers communaux, des personnels administratif, technique et financier des communes en matière d'administration des marchés publics et de la gestion des projets ;
- Contribuer au renforcement des capacités des exécutifs communaux, des autres élus et des services des mairies dans l'opérationnalisation de la stratégie de maîtrise d'ouvrage communale en matière de promotion de l'économie locale et communale ;
- Fournir un appui direct aux communes afin de renforcer leurs capacités en matière de gestion financière ;
- Vulgariser et favoriser la promotion des instruments et approches développés dans le cadre du projet ADECOI et de PA3D ;

#### Au niveau de l'UAC

- Fournir des notes d'information et de brefs rapports (avis, suggestions, propositions, directives, etc.) à l'intention de l'UAC ;
- Participer à l'élaboration du plan d'opération et des plans de travail annuels de l'UAC ;
- Participer aux réunions de gestion de l'UAC ;
- Fournir un appui à la rédaction des divers rapports de suivi opérationnel (mensuel, trimestriel et annuel) de l'UAC en ce qui concerne son mandat spécifique ;
- Fournir un appui dans la mise en place et la collecte des données pour le système de suivi/évaluation ;
- Participer à l'alimentation et à la mise à jour du système de capitalisation et favoriser la diffusion des leçons apprises.

#### Qualifications requises

Le candidat ou la candidate devra posséder les qualifications suivantes :

- Un diplôme universitaire de niveau supérieur (second cycle au moins) dans l'un des domaines ci-après : finances publiques, finances locale, fiscalité, administration publique ;
- Minimum de 10 ans d'expérience dans les secteurs concernés, dont au moins cinq (5) dans l'appui aux institutions locales ;
- Expérience pratique dans la formation et l'appui direct aux collectivités locales et aux groupements ;
- Avoir développé ou mis en place des pratiques innovantes dans la pratique de la gestion locale ;
- Bonne capacité de facilitation et de négociation.

**L'expert en appui aux filières agricoles, insécurité alimentaire et au développement économique local** est responsable (i) du renforcement des capacités des services déconcentrés et des ONG en matière développement économique local et de promotion des filières agricoles (ii) ; de l'appui de proximité auprès des communes pour le développement économique local et communal ; (iii) de l'appui aux communes et aux autorités de tutelle du niveau méso pour la promotion de l'intercommunalité et l'opérationnalisation des espaces de développement partagés ; (iv) du volet insécurité alimentaire du projet. Sous la supervision du Coordonnateur de l'UAC et en étroite collaboration avec ses collègues, l'expert économiste accomplira les tâches suivantes :

Au niveau de l'UAC

- Fournir des notes d'information et de brefs rapports (avis, suggestions, propositions, directives, etc.) à l'intention de l'UAC ;
- Participer à l'élaboration du plan d'opération et des plans de travail annuels de l'UAC ;
- Participer aux réunions de gestion de l'UAC ;
- Fournir un appui à la rédaction des divers rapports de suivi opérationnel (mensuel, trimestriel et annuel) de l'UAC en ce qui concerne son mandat spécifique ;
- Fournir un appui dans la mise en place et la collecte des données pour le système de suivi/évaluation ;
- Participer à l'alimentation et à la mise à jour du système de capitalisation et favoriser la diffusion des leçons apprises.

Au niveau du développement des économies locales et de la réduction de la vulnérabilité à la pauvreté

- A partir des résultats des études SAFIC disponibles, fournir à chaque commune de manière précise la situation de base de l'économie locale ;
- Appuyer les communes dans l'identification des acteurs stratégiques des économies locales et communales et porteurs de projets pro-pauvres ;
- Piloter la conception participative puis appuyer la mise en œuvre d'une stratégie de maîtrise d'ouvrage communale en matière de promotion de l'économie locale, communale et intercommunale, à l'instar de ce qui a été fait par ADECOI dans le domaine des infrastructures socio collectives. Une telle stratégie sera prioritairement orientée vers la satisfaction des besoins économiques (monétaires), alimentaires et nutritionnels des femmes et des autres groupes vulnérables ;
- Aider à l'identification et soutenir la promotion des filières agricoles mixtes dans lesquelles il y a à la fois production de nourriture pour une quasi-autoconsommation et compétitivité du produit sur les marchés locaux et régionaux ;
- Contribuer à l'amélioration de l'offre d'infrastructures de stockage pour faciliter la capitalisation et l'extension de l'expérience de warrantage ;
- Contribuer au renforcement des capacités des organisations paysannes et des organisations féminines engagées dans les filières bénéficiant de l'appui du projet ;
- Identifier le contenu du volet « communication économique et lutte contre la vulnérabilité à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle » de la stratégie de communication du Projet et contribuer à la mise en place et au fonctionnement adéquat des cadres de concertation économique au niveau communal et régional ;

- Apporter de l'appui-conseil aux micro-entreprises et aux PME/PMI pour améliorer leur productivité ;
- Au niveau de l'appui conseil en matière de gestion communale et du développement des instruments
- Apporter toute l'assistance technique requise pour l'élaboration du plan de développement communal vu comme instrument de développement de l'économie locale, de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- Aider les services déconcentrés et les services techniques compétents des mairies (i) à identifier les sources d'accès au crédit ; (ii) à faciliter l'accès des groupements et des PME/PMI au crédit en (iii) aidant au montage de dossiers bancables ;
- Aider à la création d'un environnement propice au développement du secteur privé local ;
- Appuyer les Communes dans l'identification et la mise en œuvre de mécanismes de refinancement des initiatives communautaires ;
- Apporter un appui technique Comité de Financement des Initiatives Locales pour l'analyse des dossiers qui lui sont soumis ;
- Appuyer les services techniques de l'administration dans leur mission d'assistance et de conseil aux communautés rurales ;
- Conseiller et solliciter l'adaptation des règles de fonctionnement de l'administration, même à titre expérimental, aux exigences des actions directes d'appui aux communautés locales;

Au niveau plus spécifique de la réduction de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle

- Contribuer, aux côtés des communes et des autres intervenants présents dans la zone du projet, à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans d'actions visant à réduire la vulnérabilité et basés sur une bonne connaissance des déterminants de la pauvreté et des facteurs d'insécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- Aider à l'identification et soutenir la promotion des activités et des microprojets économiques clairement orientés vers la réduction de la pauvreté monétaire, la pauvreté non monétaire et la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- Contribuer au renforcement des capacités des organisations paysannes et des organisations féminines souhaitant s'engager dans une stratégie de gestion des vivres orientée vers la réduction / élimination de l'insécurité alimentaire, notamment aux périodes de soudure ;
- Concevoir, en partenariat avec les autres experts, les communes, les services déconcentrés, les organisations de la société civile et les institutions de microfinance et appuyer la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des revenus et autres recettes des ménages, en particulier par les chefs de ces ménages, qui évite (i) le bradage des vivres, (ii) la vente en herbe des récoltes et (iii) les dépenses somptuaires néfastes au bien-être des ménages ;
- Identifier le contenu du volet « vulnérabilité à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle » de la stratégie de communication du Projet et contribuer à la mise en place et / ou à l'animation des cadres de concertation au sein desquels sont discutés les questions de vulnérabilité à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau local, communal et régional ;

Qualifications requises

Le candidat ou la candidate devra posséder les qualifications suivantes :

- Un diplôme d'agro-économiste ou de planificateur économiste ;
- Minimum de 05 ans d'expérience pratique dans l'analyse de filières, d'études de faisabilité de micro-projets. Une maîtrise de l'analyse de chaîne de valeur serait un atout ;
- Expérience pratique dans la formation et l'appui direct aux collectivités locales et aux groupements ;
- Avoir développé ou mis en place des pratiques innovantes dans les domaines mentionnés ci-dessus ;
- Bonne capacité de facilitation et de négociation.

**L'expert pour les questions de finances inclusives et de vulnérabilité/développement humain durable** travaillera en étroite relation avec les autres experts (particulièrement l'expert genre) pour (i) s'assurer de la prise en compte de cette double dimension dans toutes les activités du projet et (ii) pour appuyer les communes dans le développement de mesures de réduction de la pauvreté et de vulnérabilité. Il sera principalement responsable de l'élaboration des cartes de vulnérabilité et des relations avec les autorités gouvernementales, les organisations de la société civile et les autres projets impliqués dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans la zone du projet. Selon les ressources disponibles, ce poste pourra être scindé en deux.

Au niveau de l'UAC

- Fournir des notes d'information et de brefs rapports (avis, suggestions, propositions, directives, etc.) à l'intention de l'UAC ;
- Participer à l'élaboration du plan d'opération et des plans de travail annuels de l'UAC ;
- Participer aux réunions de gestion de l'UAC ;
- Fournir un appui à la rédaction des divers rapports de suivi opérationnel (mensuel, trimestriel et annuel) de l'UAC en ce qui concerne son mandat spécifique ;
- Fournir un appui dans la mise en place et la collecte des données pour le système de suivi/évaluation ;
- Participer à l'alimentation et à la mise à jour du système de capitalisation et favoriser la diffusion des leçons apprises.

Au niveau de l'appui conseil en matière de gestion communale et du développement des instruments

- Apporter toute l'assistance technique requise pour l'élaboration du plan de développement communal vu comme instrument de développement de l'économie locale, de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- Aider les communes à se doter d'une carte de vulnérabilité à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire sur la base d'un tableau de bord social (TBS) communal comportant des indicateurs désagrégés aux niveaux arrondissement et village, par sexe. ;
- Aider les services déconcentrés (Centres communaux de promotion agricole, centres communaux de promotion sociale, centres de santé, etc.), les services techniques compétents des mairies et les organisations de la société civile (i) à concevoir / actualiser / réhabiliter les stratégies de formation des mères et de récupération nutritionnelle des femmes enceintes et allaitantes et des enfants malnutris ;
- Apporter un appui technique au Comité de Financement des Initiatives Locales pour l'analyse des dossiers qui lui sont soumis ;
- Appuyer les services techniques de l'administration dans leur mission d'assistance et de conseil aux communautés rurales ;
- Conseiller et solliciter l'adaptation des règles de fonctionnement de l'administration, même à titre expérimental, aux exigences des actions directes d'appui aux communautés locales ;
- Appuyer les communes dans leur recherche de mesures ciblées à mettre en œuvre pour accroître l'autonomie financière des groupes défavorisés ;

Qualifications requises

Le candidat ou la candidate devra posséder les qualifications suivantes :

- Un diplôme d'agro-économiste, d'agro-sociologue, de socio économiste, de sociologue-anthropologue, ou de planificateur économiste ;
- Minimum de 05 ans d'expérience pratique dans l'analyse de la vulnérabilité à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- Expérience pratique dans la formation et l'appui direct aux collectivités locales et aux groupements ;

- Avoir développé ou mis en place des pratiques innovantes dans les domaines mentionnés ci-dessus ;
- Bonne capacité de facilitation et de négociation.

**L'expert en approche genre (et appui aux activités économiques des femmes) décentralisation/développement local** sera principalement responsable de l'amélioration de la position économique, politique et sociale de la femme et des autres groupes vulnérables à travers (i) des appuis aux collectivités locales, aux services déconcentrés et aux associations de la société civile en vue de les outiller pour mieux prendre en charge la participation des femmes et des autres groupes vulnérables à la vie publique locale; (ii) des activités de renforcement de capacités au profit des femmes, notamment en matière de gestion, de transformation et de commercialisation des produits de base; (iii) l'appui à des acteurs locaux pour la mise en œuvre d'une approche de planification, de budgétisation et de mise en œuvre sensible au genre et aux groupes vulnérables. Sous la supervision du Coordonnateur de l'UAC et en étroite collaboration avec ses collègues, l'expert en approche genre accomplira les tâches suivantes :

Au niveau de l'UAC

- Élaborer des termes de référence pour la sélection de consultants ou de bureaux d'études dans les domaines de l'approche genre et du suivi et évaluation ;
- Fournir des notes d'information et de brefs rapports (avis, suggestions, propositions, directives, etc.) à l'intention de l'UAC ;
- Participer à l'élaboration du plan d'opération et des plans de travail annuels de l'UAC ;
- Participer aux réunions de gestion de l'UAC ;
- Fournir un appui dans la rédaction des divers rapports de suivi opérationnel (mensuel, trimestriel et annuel) de l'UAC en ce qui concerne son mandat spécifique ;
- Participer à l'alimentation et à la mise à jour du système de capitalisation et favoriser la diffusion des leçons apprises.

Au niveau de l'amélioration de la position économique, politique et sociale de la femme et des autres groupes vulnérables

- Contribuer, aux côtés des communes et des autres intervenants présents dans la zone du projet, à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans d'actions intégrant de façon claire et sans équivoque une stratégie destinée à renforcer la démocratie à la base avec la reconnaissance du rôle des femmes et de leurs organisations et une attention aux groupes vulnérables;
- Assister les communes dans leur appui aux organisations féminines, aux jeunes et aux minorités ethniques, notamment dans le domaine du leadership, pour une prise accrue de parole et pour une participation active à la vie politique locale et à la prise de responsabilité dans la gestion de la chose publique au niveau infra communal, communal et régional ;
- Piloter la conception participative puis appuyer la mise en œuvre d'une stratégie de renforcement des capacités économiques des femmes, notamment en matière de gestion, de transformation et de commercialisation des produits de base. Ce renforcement intégrera un volet « appui à la maîtrise de la pratique des activités commerciales ou des affaires »;
- Apporter un appui soutenu aux élus, aux services techniques des mairies, aux services déconcentrés et aux organisations de la société civile pour une planification, une budgétisation et une mise en œuvre des actions sensibles au genre et aux groupes vulnérables ;
- Identifier le contenu du volet « genre, décentralisation et développement local » de la stratégie de communication du Projet et contribuer à la mise en place et / ou à l'animation des cadres de concertation au sein desquels sont discutées les questions y relatives au niveau local, communal et régional ;

Au niveau de l'appui conseil en matière de gestion communale et du développement des instruments

- Apporter toute l'assistance technique requise pour l'élaboration du plan de développement communal vu comme un instrument de développement local équitable et de réduction des inégalités qui frappent les femmes et les groupes vulnérables ;
- Initier et alimenter la réflexion à conduire par le projet dans la connaissance (en vue de l'action) des déterminants socioculturels (i) des inégalités hommes femmes et (ii) du phénomène de marginalisation de certaines catégories sociales qui aboutissent souvent à une vulnérabilité différenciée à la pauvreté et l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- Contribuer à la mise en place par les communes d'une carte de vulnérabilité à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire sur la base d'un tableau de bord social (TBS) communal comportant des indicateurs désagrégés aux niveaux arrondissement et village, par sexe et prenant en compte les facteurs socioculturels ;
- Apporter un appui technique au Comité de Financement des Initiatives Locales pour l'analyse des dossiers qui lui sont soumis ;
- Appuyer les services techniques de l'administration dans leur mission d'assistance et de conseil aux communautés rurales ;
- Conseiller et solliciter l'adaptation des règles de fonctionnement de l'administration, même à titre expérimental, aux exigences des actions directes d'appui aux communautés locales;

#### Qualifications requises

Le candidat ou la candidate devra posséder les qualifications suivantes :

- Un diplôme universitaire de niveau supérieur (second cycle) dans le domaine de la sociologie / anthropologie du développement, de la gestion des ressources humaines ou de l'économie du développement ;
- Minimum de 5 ans d'expérience dans l'un ou l'autre des domaines concernés ;
- Expérience pratique avérée dans l'analyse et l'implantation de pratiques innovantes permettant l'intégration des groupes défavorisés dans le cadre d'intervention au niveau local ;
- Expérience pratique dans le domaine de la formation et du transfert de connaissances ;
- Bonne capacité de facilitation et de communication ;
- Maîtrise parfaite du français, la connaissance d'une langue parlée dans le Borgou sera un atout.

**L'expert en suivi-évaluation et transfert de connaissances** est responsable de l'appui de proximité auprès des services départementaux, des communes et groupements de base pour tout ce qui concerne le système de suivi-évaluation des différents aspects du projet. Il est notamment responsable (i) des modalités de transfert des connaissances au niveau communal, départemental et national ; (ii) des questions liées à l'information et à la communication du projet (iii) de la documentation / capitalisation des acquis et des innovations du projet et (iv) de l'appropriation / généralisation par le MDGLAAT et les autres ministères pertinents. Sous la supervision du Coordonnateur de l'UAC et en étroite collaboration avec ses collègues, l'expert en suivi-évaluation et transfert de connaissances accomplira les tâches suivantes :

Au niveau de l'UAC

- Élaborer des termes de référence pour la sélection de consultants ou de bureaux d'études dans le domaine du suivi-évaluation, de la communication, de la capitalisation des acquis et de la diffusion / généralisation des outils et des innovations ;
- Fournir des notes d'information et de brefs rapports (avis, suggestions, propositions, directives, etc.) à l'intention de l'UAC ;
- Participer à l'élaboration du plan d'opération et des plans de travail annuels de l'UAC ;
- Participer aux réunions de gestion de l'UAC ;

- Coordonner la rédaction des divers rapports de suivi opérationnel (mensuel, trimestriel et annuel) de l'UAC ;
- Participer à l'alimentation, à la mise à jour et gérer l'ensemble du système de capitalisation et favoriser la diffusion des leçons apprises.

#### En matière de suivi-évaluation et de transfert des connaissances

- A partir du rapport d'évaluation finale du projet ADECOI, des rapports d'activité produits par ce projet, des résultats du SAFIC et des outils de planification mis en place par les communes, (i) déterminer le degré de prise en compte de la dimension suivi-évaluation du projet ADECOI ; (ii) en tirer des leçons pour élaborer un système de suivi-évaluation pour le PA3D ;
- Procéder à l'analyse du cadre des résultats du PA3D et en assurer la concordance avec le système de suivi-évaluation à mettre en œuvre ;
- Faire valider ce système de suivi-évaluation par toutes les parties prenantes du PA3D ;
- Concevoir une méthodologie pour la mise en œuvre du système de suivi-évaluation participatif permettant d'informer les intervenants et les partenaires du projet quant à l'atteinte des résultats selon les trois séquences du projet : (i) le processus qui met en relations les différents acteurs ; (ii) les intrants et les résultats (indicateurs, coûts, résultats, etc.) et ; (iii) l'impact, soit en termes de réduction de la vulnérabilité à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, soit en termes de développement économique local, communal et régional, soit encore en termes de réduction des inégalités genre et d'une meilleure démocratie participative à la base ;
- Appuyer la mise en place d'un Observatoire participatif de la pauvreté et du développement;
- Concevoir des mécanismes de production, de validation et de diffusion / partage des informations relatives au projet à l'intention de tous les partenaires dans les domaines suivants : (i) système et procédures d'exécution de la planification participative ; (ii) conditions de vie des groupes défavorisés et sécurité alimentaire, notamment la documentation de la carte de vulnérabilité ; (iii) Fonds de développement local ; (iv) plans d'actions sur la gestion des communes; (v) économie locale, communale et régionale et espaces de développement partagés ; (vi) finances locales; (vii) différentes formes de maîtrise d'ouvrage communale ; (viii) renforcement des capacités.
- Assister les communes et les services déconcentrés partenaires du PA3D dans le développement et la mise en œuvre d'un système de collecte et de traitement de données désagrégées (par sexe, par activité, par arrondissement et par village si possible) ;
- Assurer la formation des personnes ressources locales sur lesquelles s'appuiera le projet quant au fonctionnement du système de suivi-évaluation ;

#### Qualifications requises

- Diplôme universitaire en économie, planification ou statistique ainsi qu'une formation complémentaire sur les outils, techniques et approches participatives ;
- Au moins cinq années d'expérience professionnelle soit à un poste de suivi-évaluation soit dans l'exécution de programmes de développement local et communautaire ;
- Capacités à dialoguer avec les communautés de base. Très bonne connaissance du français ;
- Habitude à rédiger et à présenter des documents de qualité ;
- Maîtrise des logiciels informatiques : traitement de texte Word, tableurs et gestionnaires de base de données fonctionnant sous Windows. La connaissance de logiciels de cartographie serait un atout.

## Annexe 10 : Répartition du budget 2008-2013

Coût de l'assistance technique de l'Unité d'appui conseil PA3D : 5 ans (US \$)

	Unité	Coût unitaire/mensuel	Total
<b>Personnel</b>			<b>1 456 000</b>
Coordonnateur/expert finances locales	60	3 667	220 000
Expert national genre	60	3 300	198 000
Expert national appui aux filières	60	3 300	198 000
Expert vulnérabilité, sécurité alimentaire	60	2 000	120 000
Expert Suivi/évaluation	60	2 000	120 000
Assistant administratif	60	1 400	84 000
Comptabilité	60	1 500	90 000
Missions d'appui FENU	3	20 000	60 000
Consultants nationaux	12	5 000	60 000
Chauffeur	60	800	48 000
Chauffeur	60	800	48 000
Chauffeur	60	800	48 000
<b>Équipements</b>			<b>98 000</b>
Véhicules	3	30 000	180 000
10 micro-ordinateurs	10	2 000	10 000
1 serveur	1	5 000	5 000
Imprimantes	4	800	3 200
Photocopieur	1	2 600	2 600
Onduleurs	11	1 000	11 000
Climatiseurs	2	700	1 200
Autres			5 000
<b>Budget de Fonctionnement</b>			<b>36 000</b>
<b>Total UAC</b>			<b>1 438 000</b>

## Annexe 11 : Matrice des résultats attendus UNDAF 2009-2013

<b>Axe stratégique de coopération de l'UNDAF : Réduction de la pauvreté par l'accélération de la croissance rurale et la promotion de l'emploi décent</b>	
Priorités nationales (SCRP 2007-2009)	
Promotion du renouveau économique	
<b>Effet UNDAF 1:</b> D'ici 2013, les populations des milieux défavorisés, notamment les jeunes et les femmes, bénéficient d'opportunités accrues d'emplois et d'activités génératrices de revenus ainsi que d'une meilleure sécurité alimentaire	
<i>Effet programme 1.1</i> Les populations des milieux défavorisés, notamment les jeunes et les femmes, ont un accès accru à des emplois productifs décents à travers la promotion de l'entrepreneuriat.	
Produit 1.1.1 L'environnement institutionnel et juridique est amélioré pour un meilleur accès à l'emploi, notamment en faveur des jeunes et des femmes.	
Produit 1.1.2 : Les jeunes et les femmes sont appuyés pour la création et la gestion d'entreprises en vue d'un meilleur accès à l'emploi	
Produit 1.1.3 : Les secteurs porteurs d'emplois sont identifiés et des mesures incitatives sont prévues pour l'accès des jeunes et des femmes	
<i>Effet programme 1.2</i> : Les populations des milieux défavorisés, en particulier les femmes et les jeunes, ont un meilleur accès aux services financiers, aux marchés et aux technologies appropriées en vue de la création d'entreprises agricoles et non agricoles viables en milieu rural et périurbain.	
Produit 1.2.1 : Les jeunes et les femmes bénéficient d'opportunités de financement durable des activités productrices de revenu	
Produit 1.2.2 : Les jeunes et les femmes bénéficient d'une information commerciale et ont accès aux marchés	
Produit 1.2.3 : Les micros entreprises rurales et les PME rurales améliorent leurs produits et leur productivité	
Produit 1.2.4 : des stratégies d'accroissement des investissements productifs en zones rurales sont mis en place	
Produit 1.2.5 : Le secteur privé contribue davantage à la création de richesses en milieu rural et au développement des filières porteuses	
<i>Effet programme 1.3</i> : Les populations pauvres et les groupes vulnérables ont un meilleur accès à l'information, aux ressources et aux techniques et technologies appropriées pour améliorer leur sécurité alimentaire et garantir leur droit à l'alimentation et à une nourriture adéquate	
Produit 1.3.1 ; Un programme national de sécurité alimentaire est mis en place	
Produit 1.3.2 : Un dispositif d'évaluation et de prévention des crises alimentaires est mis en place	
<b>Axe stratégique de coopération de l'UNDAF : Accès équitable aux services sociaux de base de qualité</b>	

Priorités nationales (SCRP 2007-2009)	
Renforcement du capital humain	
<b>Effet UNDAF 2 : D'ici 2013, les populations bénéficient d'un accès accru et plus équitable aux services sociaux de base de qualité</b>	
<i>Effet programme 2.1</i> Les populations, en particulier les enfants de moins de cinq ans, les femmes enceintes et les adolescents ont accès et utilisent davantage des services de santé et de nutrition de qualité	
Produits 2.1.1 et 2.1.2 : Meilleure planification, fourniture des soins de santé et meilleure prise en charge	
<i>Effet programme 2.2</i> : Tous les enfants d'âge préscolaire et scolaire bénéficient de services d'éducation de qualité leur permettant d'achever le cycle primaires	
Produit 2.3.5; les enfants bénéficient de programme d'alimentation scolaire	
<b>Axe stratégique de coopération de l'UNDAF</b> : Promotion de la bonne gouvernance et du développement participatif	
Priorités nationales (SCRP 2007-2009)	
Reconstruction de l'Administration publique et promotion de la gouvernance	
<b>Effet UNDAF 3</b> : D'ici 2013, les institutions publiques, les Collectivités locales et la société civile mettent davantage en œuvre les règles de bonne gouvernance ainsi que les mécanismes de prévention et de gestion des crises et catastrophes naturelles	
<i>Effet programme 3.1</i> Le gouvernement pilote mieux la réforme administrative et les cadres stratégiques de référence (OMD, OSD, SCRП)	
Produit 3.1.3 Une information statistique fiable est produite	
<i>Effet programme 3.3</i> La participation effective des populations, notamment des femmes, des jeunes et des OSC (y compris les syndicats) au processus de prise de décision et à la gestion des affaires publiques est accrue.	
Produit 3.3.1 : Un meilleur contrôle de l'action publique (y compris au niveau local) est exercé	
Produit 3.3.2 : Les femmes et les jeunes participent davantage aux affaires publiques et aux instances de prise de décision	
Produit 3.3.3 : Les partenariats public-privé sont encouragés	
<i>Effet programme 3.4</i> Les collectivités locales disposent de ressources suffisantes et d'expertises requises pour assurer un développement durable	
Produit 3.4.1 : Les collectivités locales planifient et mettent en œuvre des stratégies et plans d'action de développement local	
Produit 3.4.2 : Les collectivités locales disposent de davantage de ressources pour mettre en œuvre leurs stratégies de développement local	
<b>Effet programme 3.5</b> : Les Droits humains sont mieux protégés par les institutions et la société civile	
Produit 3.5.2 : Les droits humains, l'équité et le genre sont mieux pris en compte dans les programmes et la budgétisation	
Produit 3.5.3 : Les groupes vulnérables et les com-	

munautés sont mieux informés de leurs droits	
Effet programme 3.6 : Les capacités des gouvernements et des collectivités locales sont renforcées pour une meilleure prévention et gestion des crises et catastrophes naturelles	
Produit 3.6.1, 3.6.2, 3.6.4 : Les structures nationales et locales ont un meilleur accès à l'information, maîtrisent mieux les outils de prévention et de gestion et se donnent des plans de contingence en matière de risques et de crises naturelles.	

## **Annexe 12 : Architecture et démarche du Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités locales (SAFIC)**

Le Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités locales (SAFIC) est une démarche concertée développée par le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) et qui vise, grâce à des instruments d'analyse appropriés, à saisir les problématiques liées à la gestion et à la gouvernance locales, notamment le fonctionnement organisationnel des collectivités, leur financement et la dimension économique de leur développement.

En effet, les communes rurales, en particulier en Afrique de l'Ouest où les acteurs de la décentralisation recherchent encore leurs voies, rencontrent de nombreuses difficultés dans leurs efforts pour apporter des réponses satisfaisantes aux attentes légitimes des populations défavorisées dans le domaine des services publics de base. Parmi ces difficultés, les questions portant sur les finances locales, la gestion communale et le développement économique local constituent des problématiques fondamentales. Malgré les appuis divers apportés aux collectivités territoriales dans la sous-région et les études, approches et expériences menées dans le cadre de la mobilisation des ressources des collectivités locales, force est de constater le faible impact des dites actions sur les collectivités rurales alors qu'elles doivent, dans leur très grande majorité, faire face à la fourniture de services publics de base.

Le contexte de la décentralisation et de la fiscalité en Afrique de l'Ouest est en effet caractérisé par des collectivités territoriales rurales en très grande majorité (plus de 87% en Guinée, 85% au Mali, 84% au Burkina et 82% au Sénégal) qui exercent très faiblement leurs compétences faute de ressources humaines et financières adéquates. Les ressources propres de ces collectivités sont en effet très limitées du fait de la faiblesse de l'assiette et du rendement de la fiscalité d'une part, de l'irrégularité des ressources de transfert d'autre part. Dans ce contexte, et afin de renforcer la capacité d'autogestion des communes rurales et d'améliorer la situation économique et sociale des populations concernées, le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) a développé une expérience pilote dénommée Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités Locales (SAFIC) dans trois pays à savoir la Guinée Conakry, le Mali et le Bénin.

Il ressort des diagnostics réalisés avec le SAFIC (Mali, Guinée et Bénin notamment) des constats selon lesquels la faiblesse des ressources financières des collectivités et la qualité médiocre des prestations offertes aux citoyens découlent pour une bonne part de dysfonctionnements organisationnels qui ne leur permettent pas de jouer pleinement leurs rôles dans le cadre de la maîtrise de leurs finances et de la promotion de l'économie locale. L'ensemble se traduit par : (i) une organisation peu adaptée aux missions des collectivités décentralisées et caractérisée par des services communaux très faiblement organisés (extrême faiblesse des moyens humains et matériels) et d'un niveau de fonctionnement médiocre; (ii) des faiblesses dans l'élaboration du budget et le suivi de son exécution ; (iii) des faiblesses dans le dispositif même de la fiscalité locale liées aux inconvénients du système de partage des impôts, à l'octroi aux collectivités locales de ressources d'assiette étroites et difficilement mobilisables.

Au total, l'objectif est d'améliorer la gestion locale à partir d'un diagnostic exhaustif de la situation institutionnelle, financière et économique de la collectivité décentralisée à travers l'élaboration et l'exécution de plans d'actions pour le redressement institutionnel, économique et financier des communes (PARIEFIC). En somme, « Bien connaître et apprécier pour mieux gérer » pourrait-on résumer la démarche SAFIC.

La démarche SAFIC se déploie en trois phases complémentaires :

En amont, une phase préparatoire d'information et de sensibilisation visant l'adhésion et l'engagement des élus locaux ainsi que l'identification des principaux acteurs et structures concernés par la mise en place du SAFIC. Cette phase est matérialisée par la mise en place d'un cadre institutionnel et organisationnel et la signature d'une convention de mise en œuvre. Elle dure environ un mois.

En aval, une phase d'exécution portant sur : (i) la préparation de la mise en œuvre (2 mois) et (ii) l'exécution proprement dite des plans d'actions sur une durée de trois ans.

Une phase intensive de mise en place de durée variable (quelques mois), entre la phase préparatoire et la phase d'exécution. Elle comprend :

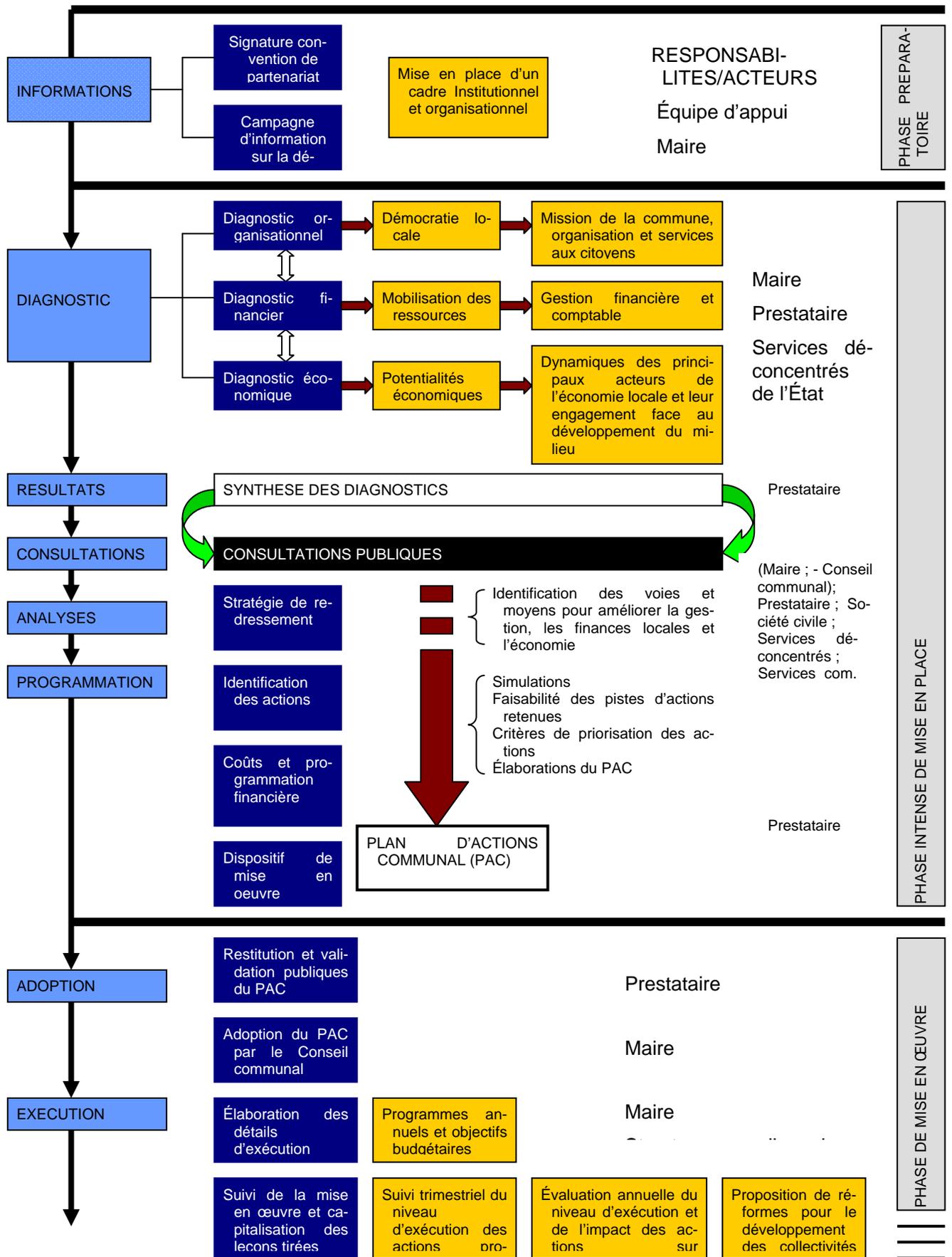
- la réalisation et l'élaboration du rapport d'enquêtes diagnostiques ;
- l'organisation et la tenue de consultations publiques ;

- la définition et l'élaboration de plans d'actions établis à partir des pistes de réflexion identifiées avec les acteurs concernés<sup>19</sup>.

L'ensemble de la démarche et de la dynamique du SAFIC est matérialisé sur le schéma ci-après intitulé architecture et démarche du SAFIC.

---

<sup>19</sup> HOUNTONDI M. M. & FOURNIER C. (2006). Pour une gestion et un développement durable des collectivités locales : le SAFIC, un instrument d'aide à la décision. FENU, New York.



## Annexe 13 : Le dispositif de la décentralisation au Bénin

Le processus de décentralisation au Bénin trouve ses racines dans les recommandations de la Conférence Nationale des Forces Vives réunie en février 1990 qui avait clairement opté pour une administration territoriale décentralisée. Ces options ont été ensuite traduites dans la Nouvelle Constitution du 11 décembre 1990 qui reconnaît le droit à la libre administration des populations.

Dans le respect de ces nouvelles orientations politiques, le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale a organisé en 1993 les **États Généraux de l'Administration Territoriale** qui en ont clarifié le contenu et les options.

Selon la **Réforme de l'Administration Territoriale (RAT)** qui en est ressortie, l'administration territoriale est réorganisée autour de deux échelons de territoire, respectivement selon une logique décentralisée et une logique déconcentrée :

une administration territoriale décentralisée au niveau des 77 *Communes* (collectivités territoriales) dorénavant en charge de la gestion des affaires locales, *qui remplacent les anciennes sous-préfectures* ;

une administration territoriale déconcentrée de l'État au niveau de 12 *Départements* (circonscriptions administratives) placée sous l'autorité d'un Préfet, mais dont seulement 6 existent actuellement du fait de la difficulté politique du choix des Chefs-lieux des 6 nouveaux Départements.

Un corpus législatif de 5 lois organise le dispositif d'une administration territoriale décentralisée (Voir Annexe 2).

Les communes sont des collectivités territoriales décentralisées : dans le respect des principes politiques qui fondent la décentralisation, les collectivités territoriales (communes) ont la personnalité morale, sont autonomes financièrement et sont dirigées par des organes élus (conseil communal et Maire). Trois commissions obligatoires complètent l'organisation de la commune : la commission des affaires économiques et financières, la commission des affaires domaniales et environnementales et la commission des affaires sociales et culturelles.

Les communes reçoivent sept blocs de compétences propres : (i) le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme, (ii) les infrastructures et les équipements communaux, (iii) l'environnement, l'hygiène et la salubrité, (iv) l'enseignement maternel et primaire, (v) l'alphabétisation et l'éducation des adultes, (vi) la santé et l'action sociale et (vii) les services marchands et les investissements économiques.

Ces compétences participent d'une compétence générale de développement dorénavant partagée avec l'État. En effet, l'article 82 de la loi 97-029 portant organisation des communes en République du Bénin dispose que la commune "concourt avec l'État et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie".

En outre, l'État délègue aux communes des compétences de police administrative, de protection civile et de contribution à l'organisation des élections.

La décentralisation est en principe étroitement couplée à la déconcentration qui, outre ses fonctions de représentation de l'État, de coordination de ses services déconcentrés et de mise en œuvre des politiques nationales, doit dorénavant assumer des nouvelles tâches de tutelle, d'appui/conseil des collectivités territoriales et de coordination des actions de développement. Ceci implique une réorganisation importante de la déconcentration des ressources humaines des ministères sectoriels ainsi qu'une stratégie de déconcentration budgétaire, qui n'ont pas encore été réalisées.

Le dispositif légal a prévu deux instruments d'animation et de coordination des institutions déconcentrées et décentralisées, la CAD et le CDCC, pour établir des passerelles opérationnelles entre les Services de l'État et entre l'État et les communes de chaque département

La Conférence Administrative Départementale (CAD) présidée par le Préfet, qui regroupe les directeurs, les chefs de services départementaux et les responsables régionaux des offices et des sociétés d'État. La CAD participe au dispositif d'assistance-conseil de l'État aux communes. Ce cadre technique qui doit se réunir chaque mois est destiné à assurer la coordination de l'action gouvernementale dans chaque département ;

Le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) présidé par le Préfet regroupe les maires et leurs adjoints et des représentants des institutions socio-économiques est un organe consultatif en charge de délibérer sur les programmes de développement des communes ainsi que sur leur mise en cohérence au niveau départemental avec les programmes nationaux. Il s'agit également du principal cadre de relation entre les services de l'État, les communes et les acteurs non étatiques dans le Département. Le CDCC formule des recommandations sur (i) le schéma d'aménagement du territoire et les projets de développement du département, (ii) sur les mesures de protection de l'environnement, (iii) sur les propositions de fusion, de scission et de modification des limites du territoire départemental ou celles des communes qui le composent et (iv) sur l'arbitrage des conflits intercommunaux.

Des ressources financières sont prévues en vue de permettre aux communes d'assumer leurs compétences : la loi prévoit que les communes disposent de différentes catégories de ressources, partagées entre recettes de fonctionnement et d'investissement. Elles intègrent des (i) transferts directs provenant de l'État, (ii) des ressources liées à la fiscalité partagée et enfin, (iii) des recettes propres relevant de la fiscalité locale.

Face aux contraintes financières et tenant compte du caractère progressif du processus, le gouvernement a fait l'option en novembre 2004 du transfert en bloc aménagé par domaine de compétences distinguant deux options de transfert :

- Les transferts immédiats (ressources humaines, financières et matérielles des anciennes sous-préfectures, le développement local, la gestion budgétaire, la mise en œuvre des instruments de planification, la gestion des gares routières, l'assainissement et le permis de construire...);
- Les transferts différés relevant au départ des compétences sectorielles de certains départements ministériels et portant principalement sur la réalisation, l'entretien et la gestion des infrastructures et équipements socio-collectifs.

Les premières élections municipales ont eu lieu en décembre 2002 - février 2003 et ont permis d'asseoir les conseils communaux des 77 communes. La décentralisation béninoise est donc un processus jeune.

L'état des lieux de la Réforme de l'Administration Territoriale présenté du 26 au 28 novembre 2007 à l'occasion du Forum national sur le Bilan de la Réforme de l'Administration Territoriale a fait ressortir une situation contrastée.

- La RAT et la mise en place des communes ont généré une réelle dynamique avec des avancées indéniables caractérisées par :
- L'existence d'un corpus juridique portant sur la décentralisation assez étoffé, constitué de cinq lois de base et de vingt-cinq décrets d'application et cinq arrêtés.
- Des compétences communales assez étendues mais un transfert partiellement différé pour les compétences sectorielles relevant de certains ministères.
- L'élaboration de Plans de développement communaux par la plupart des communes ;
- Quelques avancées en matière de mobilisation de ressources : (i) un accroissement de la capacité des communes à dégager des ressources pour l'investissement, (ii) une augmentation des ressources mobilisées auprès de l'aide internationale inscrites dans le budget des collectivités et (iii) un accroissement significatif quoiqu'insuffisant des recettes non fiscales et fiscales ;
- Une couverture croissante de leurs charges de fonctionnement par les collectivités locales, traduisant les efforts de mobilisation des ressources internes pour améliorer les conditions de travail au sein des administrations communales mais aussi pour recruter des personnels aux qualifications plus étendues, les agents hérités des sous-préfectures n'ayant pas le profil adéquat pour répondre aux exigences d'une administration de développement ;
- Une augmentation des dépenses d'investissement, en moyenne de 10% entre 2003 et 2005.

Malgré la dynamique notée, le processus demeure confronté à d'importantes insuffisances et défis notamment :

- De faibles progrès dans la conduite du processus relativement à la prise des décrets d'application des lois et aux différentes réformes devant conforter le processus. Quelques textes d'application restent encore à formaliser et/ou à adopter, notamment par rapport à l'intercommunalité, à la fonction publique territoriale et aux transferts de compétences ;

- le caractère inachevé du dispositif d'administration des communes en raison de ce que les Conseils d'Arrondissement, de village ou de quartier de ville n'ont pas encore été désignés démocratiquement comme prévu par la Loi ;
- la faible capacité managériale des élus et cadres communaux et à la confusion des rôles entre ceux-ci ainsi que l'insuffisance chronique de personnel qualifié et un cadre de travail toujours inadéquat ;
- la mauvaise gouvernance locale du fait de la politisation excessive de la gestion communale, des pesanteurs sociologiques dans la prise de décision, du manque de transparence dans la gestion de certains maires avec pour corollaire l'instabilité au niveau des exécutifs communaux qui se manifeste par un nombre élevé de tentatives réussies ou non de destitutions des Maires avec pour motif stéréotypé et récurrent la «gestion opaque des affaires de la commune» ;
- Des ressources financières communales encore insuffisantes pour accroître significativement les services aux usagers et pour renverser le cours du développement au niveau local. Ce phénomène est lié à différents facteurs : (i) des subventions et dotations très faibles de l'État aux collectivités bien qu'en accroissement mais non toujours versées à temps et en volume, (ii) une taxe de développement local non recouvrée suite aux imprécisions sur ses modalités de mise en œuvre, (iii) des transferts sectoriels non ou trop peu effectifs et, (iv) un déficit dans le recouvrement des recettes des collectivités locales lié au manque de préparation et de moyens des services déconcentrés du ministère en charge des Finances ;
- Des Plans de Développement Communaux disponibles mais au réalisme discutable compte tenu de l'absence d'une réelle réflexion sur leurs modalités de mise en œuvre et ayant privilégié le recours aux appuis extérieurs plutôt qu'à la mobilisation des ressources propres,
- Une Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) à la recherche de moyens d'action. Les communes ont créé des organes de représentation avec des objectifs variés : (i) contribuer au renforcement de la décentralisation, (ii) développer, capitaliser et fructifier les expériences de gestion communale pour renforcer les capacités des communes, (iii) servir d'interface entre les communes, les pouvoirs publics et les partenaires au développement. Si certaines activités menées à ce jour par ces associations départementales et surtout par l'association nationale, semblent aller dans le sens de ces objectifs, force est de constater que ces mouvements fédérateurs peinent à assurer pleinement leurs attributions, faute de ressources suffisantes et compte tenu des déficits en terme de moyens et de méthodes.
- L'absence d'une politique nationale de décentralisation et de déconcentration
- Le nécessaire couplage décentralisation/déconcentration : la déconcentration n'ayant pas évolué au même rythme que la décentralisation, les préfectures et services techniques ministériels déconcentrés souvent aussi démunis que les communes, en matière de ressources budgétaires, d'outils adaptés à leurs nouvelles attributions mais aussi de personnels peinent à assumer leur fonction de tutelle et d'appui-conseil ;
- Le manque de cadres d'expérience et de niveau académique requis aux postes stratégiques des mairies pour améliorer la gestion des services communaux et leur offre.

## **La Politique nationale de déconcentration et de décentralisation**

La politique nationale de déconcentration et de décentralisation (PONADEC) du Bénin vise trois objectifs : (1) favoriser la croissance nationale en impliquant l'ensemble du territoire et de son potentiel de développement à la base; (2) renforcer la gouvernance territoriale et construire une administration moderne et efficace ; (3) faciliter l'accès des populations aux services de base et diminuer ainsi le niveau de pauvreté. La PONADEC s'inscrit dans une volonté d'accélération de la décentralisation et de la déconcentration, à travers un renforcement conjoint des deux processus dans le cadre d'une relance de l'aménagement du territoire.

Les orientations / axes de la PONADEC touchent :

- Le développement territorial
- La modernisation de l'État
- Le renforcement de l'expression démocratique par la décentralisation

- L'accessibilité des services publics et lutte contre la pauvreté
- La mobilisation et allocation des ressources publiques
- Le renforcement des échelles pertinentes pour le développement territorial

## Développement territorial

La PONADEC doit permettre de renforcer la cohérence de l'ensemble des politiques publiques autour d'un objectif de développement territorial du Bénin.

Au Bénin comme dans d'autres pays, le développement a longtemps été conçu de façon uniforme et au travers de visions sectorielles. L'approche centralisée et descendante devait permettre d'engager le pays dans une trajectoire de développement qui faisait fi des caractéristiques spécifiques des territoires et de la volonté locale des populations. Les stratégies économiques et les conditions sociales pour les atteindre étaient définies par les autorités nationales. Dans un monde plus complexe, plus ouvert et mieux informé, cette démarche n'est plus possible. Elle n'est plus souhaitable non plus, car elle se prive de l'inventivité et de la dynamique des acteurs, elle gomme les potentiels locaux et elle est un frein au développement économique local.

Si l'État conserve la main sur les grandes orientations nationales, l'engagement dans le processus de décentralisation renverse la logique : le développement ne peut plus être conçu et dicté par le haut. Il doit passer par une prise de responsabilité au niveau local, par un autre regard des populations sur leur espace et par conséquent par une nouvelle attitude des populations et de leurs gouvernants. Cet axe se décline autour des enjeux suivants :

Des politiques publiques territorialisées : Ce nouveau contexte implique une refondation des politiques par la prise en compte des dimensions géographiques et spatiale dans l'action publique. Déconcentration, décentralisation et aménagement du territoire sont les trois piliers de cette refondation, en rupture avec le système actuel des tranches départementales qui sont soumises à l'examen de la CAD. Bref, la logique est renversée.

Promotion de l'aménagement du territoire comme fil directeur de la territorialisation : L'équipement et le développement du territoire passe par un changement profond dans la conduite des politiques sectorielles.

Développement économique local : La construction d'une économie nationale compétitive doit permettre de sortir le pays de la pauvreté. Pour relever ces défis et compte tenu de l'évolution démographique, les taux de croissance attendus doivent dépasser 6%. Le gouvernement béninois s'est fixé des objectifs de croissance ambitieux. En quoi une stratégie de développement économique « par le bas » peut-elle être plus efficace qu'une démarche descendante ? Quelle place les autorités locales et les administrations déconcentrées peuvent-elle jouer dans cette stratégie ? La PONADEC doit permettre d'identifier l'implication des collectivités locales et le rôle d'appui que les services déconcentrés doivent jouer dans l'émergence de dynamiques économiques locales.

Nouvelle programmation des investissements (EP) : Dans un contexte de ressources limitées, la programmation spatiale et temporelle des investissements dans une logique globale et cohérente est essentielle. Ceci implique une combinaison des exercices de planification et de budgétisation (PDC / Budget-programmes et PIP).

## Modernisation de l'État

La définition des missions de l'État et des fonctions qui en découlent est un préalable nécessaire au partage des compétences entre les acteurs. Cet « exercice » permet aussi de mieux identifier les fonctions qui peuvent être déconcentrées. Le partage des fonctions implique de repréciser la place des communes sur leur territoire et leurs relations avec l'ensemble des acteurs locaux. La clarification de ces fonctions est à replacer dans un contexte de modernisation de l'État et induit notamment une rationalisation de l'action publique.

Meilleure définition du périmètre d'intervention de l'État : sur la base des travaux en cours au niveau du MRAI, cette section rappellera les grandes missions de l'État et son positionnement vis-à-vis des autres acteurs.

Meilleur partage des fonctions entre le niveau central et le niveau déconcentré : cette section vise à rappeler les fonctions relevant du niveau central (pilotage et définition des politiques, suivi mise en œuvre,

réglementation...) et celle du ou des niveaux déconcentrés (déclinaison sur un territoire donné, articulation avec les autres acteurs, mise en œuvre des programmes, apport des services de base aux populations)

Les compétences des communes sont adaptées à la lutte contre la pauvreté : cette section est destinée à repositionner l'Institution Communale dans son rôle tel que défini dans les textes. La commune n'est pas un acteur comme les autres mais bien un démembrement de l'État avec des prérogatives précises.

La place des acteurs infra-communaux : cette section vise à clarifier la place de chaque groupe d'acteurs au sein du territoire communal en lien avec les prérogatives des communes.

### **Le renforcement de l'expression démocratique par la décentralisation (CA)**

L'objectif est de renforcer la place centrale de la commune dans l'organisation territoriale locale. Elus au suffrage universel direct, les membres du conseil communal et les maires dirigent une institution qui est aussi un démembrement de l'État. L'approche communautaire et la place prise ces dernières années par certains acteurs (ONG, groupes communautaires notamment) ne sont pas conformes à l'esprit de la décentralisation (cf. point précédent). Elle place les uns et les autres sur le même plan. La place centrale que l'institution communale occupe dans le jeu d'acteur local doit être reconnue et renforcée pour lui donner une plus forte légitimité. Un axe fort de la PONADEC sera d'identifier les formes démocratiques et leurs lieux d'expression dans l'espace communal et infra-communal. Il s'agit de mieux circonscrire la place des groupes communautaires (ONG, chefferie, pouvoirs traditionnels, représentants de groupes d'acteurs) afin de leur accorder la place qui leur revient dans la logique du processus de décentralisation béninois.

Favoriser le débat démocratique local autour des enjeux de développement : La faiblesse du débat local autour des enjeux de développement du territoire est en partie liée aux faibles moyens d'actions de la commune. Le renforcement de sa marge de manœuvre la rendra plus crédible aux yeux des citoyens qui s'impliqueront alors plus dans le débat local et seront plus enclins à exiger des comptes aux élus.

Modalités de fonctionnement du conseil communal : Les règles de fonctionnement du conseil communal sont clairement définies dans les textes. En amont et en aval du processus de décision, des dispositions permettent de préparer les conseils et d'en publiciser les décisions. Mais la qualité du travail réalisé en commissions, et la prise en compte des demandes et des besoins des populations peut être facilitée par quelques améliorations du fonctionnement municipal.

Amélioration de la fonctionnalité des instances de concertation (CAD et CDCC) : si les instances de concertation existent, la lecture des comptes rendus de ces séances laisse supposer des améliorations possibles dans l'organisation des débats, leur contenu, les formes de prise de parole et la qualité de la concertation qui en résulte.

L'implication des communautés (groupes sociaux, chefferie, pouvoir traditionnel) dans le processus de décentralisation : en lien avec leur place vis-à-vis de la commune, il est important de construire des ponts entre l'institution communale et les acteurs de son territoire. Ils se construisent à travers différentes occasions et peuvent prendre des formes différentes.

### **Accessibilité des services publics et lutte contre la pauvreté (CA)**

La place des communes est primordiale dans le cadre de la lutte contre la pauvreté pour atteindre les OMD qui sont liés à l'amélioration de l'accès aux services de base (santé, eau et éducation) et à la fourniture de services nécessaires au développement économique (électricité, pistes, marchés...). La responsabilité de la commune est à deux niveaux : le développement de l'accès aux services de base et la qualité du service. Cette responsabilité de la commune se situe sur des fonctions partagées avec l'État, ce qui implique une forte articulation entre ces deux acteurs et avec les usagers au niveau de la programmation et de la fonctionnalité de ces services.

Outre les questions institutionnelles liées au partage des fonctions et aux modes de travail entre les acteurs, l'accessibilité aux services de base pose la question de l'équité dans cet accès et de prise en compte des spécificités de chaque zone, spécificités qui sont une justification d'une approche liant aménagement du territoire et développement territorial.

Les responsabilités des communes liées aux transferts de compétences : les compétences dévolues aux communes induisent une responsabilité directe dans la fourniture des services de base, elle est d'ailleurs une des justifications du processus de décentralisation : améliorer l'accès à la base en responsabilisant les acteurs locaux mieux à même d'identifier les besoins et réponses adaptées

Les fonctions partagées : il s'agit d'amener les STD, les communes et les usagers à travailler en commun en fonction de leurs prérogatives respectives pour le développement de ces services (ex. si la commune veut faire un CSB, elle doit disposer de l'accord des services de la santé, être sur que le personnel médical sera mis à disposition...).

L'accessibilité des services (géographique) : la couverture géographique en termes de services de base doit combiner une équité dans l'accès à ces services et une prise en compte de la réalité géomorphologique et socio-économique.

Mode de gestion des services et mode d'implication des usagers : cette section rappellera que la maîtrise d'ouvrage de la commune ne signifie pas forcément une gestion directe et que des délégations de gestion sont parfois mieux appropriées.

## **Mobilisation et allocation des ressources publiques**

La décentralisation induit une réallocation des ressources entre les acteurs impliqués dans la fourniture de services publics et les niveaux, en lien avec le partage de fonctions. Mais la décentralisation s'est aussi un moyen pour améliorer la mobilisation des ressources au niveau local et pour améliorer la qualité de la dépense publique. Des collectivités plus proches sont mieux à même de cerner les besoins et de proposer des solutions. La proximité des populations peut faciliter le contrôle sur la nature et l'efficacité des choix publics.

Par ailleurs, il est de notoriété que dans nombre de communes les capacités de mobilisation des ressources publiques sont faibles et n'est souvent pas en adéquation avec les potentialités locales. Ce phénomène trouve sa justification dans l'insuffisance d'initiative et surtout le manque de ressources humaines qualifiées au niveau des communes. Le renforcement des ressources humaines communales reste une priorité en lien aussi avec le redéploiement des ressources humaines dans les structures techniques déconcentrées dont une des vocations est l'assistance conseil aux communes. Pour y arriver, il faudra :

Favoriser la mobilisation des ressources locales : la décentralisation est un moyen d'augmenter les budgets publics, l'hypothèse étant que le rapprochement de l'administration du citoyen et l'amélioration des services ont une influence directe sur l'amélioration de la collecte des taxes et impôts, voir la mobilisation de contributions additionnels des populations pour le développement des infrastructures, la qualité des services. Elle renforce ainsi le lien de citoyenneté sur le territoire.

Favoriser une refonte de la fiscalité en vue de mobiliser les ressources des territoires : le point précédent induit une révision de la fiscalité afin d'optimiser le potentiel fiscal. Cette révision de la fiscalité est d'ailleurs rendue inéluctable par l'inadaptation des textes aujourd'hui aux directives de l'UEMOA.

Préparer l'accès à l'emprunt : il faut dès maintenant préciser dans quelles conditions possibles, quelles types de communes pourraient y avoir accès et quel pourrait être le rôle de l'État / FADeC dans ce cadre.

Prévoir une réallocation des ressources en fonction du partage de compétences : le partage de compétences, la redéfinition des fonctions entre le niveau central et déconcentré impliquent de revoir l'allocation des ressources publiques.

Améliorer l'efficacité de la dépense publique en renforçant les moyens des collectivités locales et des directions déconcentrées (d'où la nécessité d'adapter les dispositifs Trésor et services des impôts).

Réaffectation des Ressources humaines au niveau des services déconcentrés. Sans cette réaffectation, les collectivités locales ne peuvent espérer avoir accès aux capacités nécessaires pour remplir leurs missions.

## **Renforcement des échelles pertinentes pour l'administration et le développement territorial**

La mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration implique des échelles infranationales. L'objectif de cet engagement de la PONADEC est de s'appuyer sur les échelles les plus pertinentes et les plus efficaces par rapport aux objectifs que la politique se donne.

Cet axe politique repose sur deux justifications. D'une part, le passage de 6 à 12 départements pose des problèmes difficiles à résoudre. Les revendications des élus pour abriter les nouveaux chefs lieux sont certainement en partie justifiées par la place que ces villes ont progressivement prise dans leur région.

S'il est nécessaire d'arbitrer entre certains choix, toutes les revendications ne pourront être satisfaites et les choix devront se faire de manière objective. D'autre part, les transformations importantes de la géographie béninoise (notamment en termes de démographie) impliquent un questionnement sur les échelles décisionnelles. Cette transformation impose les choix suivants :

Identification du bon niveau d'exercice des fonctions de l'administration de l'État : la bonne échelle est difficile à cerner. Elle dépend d'un équilibre entre distance et proximité, qui peut varier selon les secteurs. Ceci explique que les nécessités et l'échelle de déconcentration soient différentes selon les ministères. Si les secteurs responsables de services de base doivent être plus proches des populations pour identifier leurs besoins et les servir, la situation peut être différente pour d'autres, où la distance permet au contraire des arbitrages et une rationalité plus globale (grandes opérations d'infrastructures par exemple).

Définition des espaces territoriaux partagés les plus pertinents pour le développement. Les nouveaux territoires « partagés » n'ont pas le caractère artificiel d'anciens territoires, mais sont-ils pertinents pour autant pour mener l'action publique ? Certains documents du gouvernement en font des espaces privilégiés pour le développement.

Mise en œuvre de l'intercommunalité : la future loi sur l'intercommunalité ouvre les perspectives des communes. Elle leur permet de s'engager dans des associations, de leur transférer des compétences. Une nouvelle échelle décisionnelle est-elle en voie d'apparaître ? Quelle sera la place de cette échelle ? Quel sera le succès de cette loi, répond-elle aux besoins des élus et permettra-t-elle d'améliorer la mise en œuvre de la décentralisation ?

Accorder une place spécifique aux espaces transfrontaliers. Ces espaces sont à la fois des espaces à risque et à potentiel. En effet, ils sont souvent des espaces d'échanges, mais c'est aussi de ces régions que partent les conflits. La mise en œuvre d'une politique des frontières au Bénin se fera en lien avec la décentralisation. Elle implique une mise au point sur les compétences des communes, sur leurs moyens. Les zones frontalières sont des espaces où les différences avec les autres pays de la sous-région sont exacerbés, ce sont aussi des zones privilégiées d'un possible dialogue avec les autres États sur ces questions de décentralisation et de déconcentration.

## Annexe 14 : La Politique nationale d'appui à la sécurité alimentaire

Dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté, le gouvernement a affirmé, entre autres choses, sa volonté de doter le pays d'une politique alimentaire et nutritionnelle au cours des trois prochaines années. Cette politique comprendra les éléments suivants :

- Le renforcement du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires en l'adaptant au contexte de la décentralisation ;
- La mise sur pied de mécanismes de constitution de stocks tampons de vivriers au profit des communes dans le cadre d'initiatives intercommunal;
- La promotion d'activités génératrices de revenus, les jardins familiaux, l'horticulture urbaine, le petit élevage conventionnel ou non ainsi que les aliments non conventionnels (champignons, spiruline, produits apicoles, etc.) ;
- La promotion des bonnes pratiques de transformation et de conservation des aliments ;
- La dynamisation du comité national pour l'alimentation et la nutrition et ses relais régionaux ;
- Le renforcement du suivi du statut alimentaire et nutritionnel des populations ;
- L'amélioration des capacités techniques et matérielles des communautés pour la prise en charge des enfants malnutris<sup>20</sup>.

En attendant l'élaboration d'une telle politique, un *Programme national de sécurité alimentaire* (PNSA) est en cours de finalisation par le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) avec l'appui de la FAO. L'objectif général du PNSA sera de contribuer durablement à la lutte contre l'insécurité alimentaire et à l'amélioration des conditions de vie par l'augmentation des productions et des revenus des ménages selon des processus qui engagent leur participation et leur responsabilité.

Les objectifs spécifiques du PNSA dans les zones vulnérables sont :

- l'accroissement des volumes des productions agricoles grâce à l'amélioration de la productivité, de la diversification des productions et la sécurisation des systèmes de production ;
- une meilleure valorisation des produits agricoles végétaux et animaux par l'amélioration des techniques de conservation et de transformation et de la qualité des produits de base et de leurs dérivés ;
- l'amélioration de la disponibilité, de l'accès des denrées alimentaires d'origine animale et végétale auprès des ménages et des communautés et l'amélioration de l'état nutritionnel et sanitaire des populations notamment des femmes et des jeunes ;
- le renforcement des capacités des structures d'appui aux producteurs et l'organisation d'un cadre institutionnel efficient permettant un développement durable du secteur<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Gouvernement du Bénin. *Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté*. Version finale. Avril 2007. Page 58.

<sup>21</sup> MAEP et FAO, *Projet SPFM/BEN/6601 – Programme national de sécurité alimentaire (PNSA) au Bénin*. Volume II : Rapport principal (version provisoire). Cotonou, novembre 2007.

## ANNEXE 15 : Concordance entre le PA3D et les autres interventions en développement local et communal <sup>22</sup>

**TABLEAU SYNTHETIQUE DES INTERVENTIONS DES PARTENAIRES  
APPUYANT LA DECENTRALISATION**

Programmes	Bailleurs	Période	Montant	Localisation	Domaines d'intervention
<b>Programme d'envergure nationale</b>					
Projet National d'appui au Développement Conduit par les Communautés (PNDCC)	Banque Mondiale	2005-2010	52,2 M €	Toutes les communes sauf villes à statut particulier	Infrastructures socio collectives micro finance et AGR renforcement institutionnel
Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACTE)*	Union Européenne	2007-2010	15 M €	Toutes les communes	Renforcement institutionnel (communes, ANCB, préfectures), Investissements socio collectifs Appui à la mise en œuvre de la RAT
<b>Programmes d'envergure départementale/interdépartementale/communale (touchant aussi le Borgou)</b>					
Programme d'Appui à la Décentralisation (PAD)	USAID	2005-2007	1,257 M €	Alibori, Borgou	Renforcement institutionnel des communes Appui aux investissements
Appui Suisse à la Gouvernance Locale dans le Borgou (ASGOL)	Suisse	2008-2010	5 M de francs suisses	Borgou, sauf Parakou	Gouvernance locale Appui à la déconcentration Citoyenneté locale Investissements
Projet d'Appui à la Réalisation de Travaux Urbains, de Voirie et d'Assainissement (PARTUVA)	Union Européenne	2006-2009	30 M €	Abomey C., Allada, Azovè, Aplahoué, Bembèrèkè, Dogbo, Kouandé, Pobè, Savalou, Savè, Tchaourou	Voirie urbaine Assainissement
<b>Programmes à envergure départementale/interdépartementale/communale (hors Borgou)</b>					
Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC)	Allemagne	2004-2007	5,84 M €	Atacora-Donga	appui au développement communal appui à la mise en œuvre de la RAT
Programme Gouvernance et Droits de la Personne	Danemark	2005-2007	1,8 million €	Zou, Collines	Gouvernance locale Renforcement des capacités

<sup>22</sup> Adapté de Centre international de développement et de recherche-Coopération suisse, *Programme Appui suisse au renforcement de la gouvernance locale dans le département du Borgou*, Cotonou, Juillet 2007

(PGDP)					tés
Projet de Développement Local & Appui au Développement Communal (PDL-ADECOM)	PNUD/Région de Picardie (France)	2006-2009	4,57 M €	Alibori	Planification et animation du territoire renforcement des capacités investissements socio collectifs
Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales (PAGFCOM)	BAD	2007-2012	11,5 M €	Collines, Zou, Atlantique	Appui au développement et à la gestion de forêts
Groupement Intercommunal des Collines	AFD-Région Picardie	2007-2011	1,8 million €	Collines	promotion de l'intercommunalité assistance conseil aux communes investissements socio collectifs
Projet d'Appui à la Décentralisation, Déconcentration et à l'Aménagement du Territoire (PADDAT)	MAE (France)	2007-2009	1,18 million €	Karimama, Malanville, Grand Popo, Comè, Kpomassè, Kandi, Bohicon, Natitingou	Promotion de dynamiques intercommunales et de gestion des ressources naturelles partagées (lagune côtière et fleuve Niger) Développement des villes secondaires
Projet d'Appui à la mise en œuvre des PDC (PAPDC)	Belgique	2007-2011	11,5 M €	Mono Couffo, Atacora Donga	Appui à la réalisation des PDC
Fonds d'Investissements des Villes Secondaire (FIVIS II)	Allemagne	2006-2009	3,36 M €	Ouidah, Abomey, Bohicon, Natitingou, Péhunco, Kèrou Tanguiéta, Bassila	Gestion urbaine Infrastructures marchandes Renforcement des capacités
Projet de Gestion Urbaine Décentralisée Phase 2 (PGUD II)	Banque Mondiale	2006-	35 M \$ US	Cotonou, Parakou, Porto Novo, Kandi, Lokossa	Mobilisation des ressources Gestion urbaine Investissements socio collectifs
Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou (PAACO)	AFD France	2006-2009	13,15 M €	Cotonou, Abomey Calavi, Sèmè Kpodji	Gestion urbaine Mobilisation des ressources Amgt urbain

### Principaux acteurs dans le Borgou

La Coopération suisse intervient dans le Borgou depuis plusieurs décennies. Elle y mène des projets d'éducation avec l'alphabétisation des adultes qui a démarré dans les années 1970 et la promotion de l'éducation des jeunes filles (RECADEL), appuie la recherche universitaire avec le LASDEL, anime un réseau de mutuelles de santé depuis 1995 avec le CIDR et construit des centres de santé. Tous les projets bilatéraux et d'ONG suisses incorporent certains aspects de la décentralisation dans leur exécution. Elle a également contribué au renforcement de la société civile avec la mise en place de radios rurales, et à l'appui aux organisations d'artisans et de producteurs agricoles.

- *L'alphabétisation des adultes.* Il est prévu que les Communes accompagnent cette initiative par la création de supports tels que la signalisation publique, la traduction des PDC et la mise

à disposition d'ouvrages en langues locales. Le coordonnateur de l'alphabétisation est un agent de l'Etat affecté dans chaque Commune.

- *La scolarisation des jeunes filles.* Le Programme de Renforcement et Équilibrage des Capacités en Développement Local (RECADEL) est mis en œuvre par le LARES qui a une antenne à Parakou. Le RECADEL accompagne l'éducation des jeunes filles issues des milieux déshérités des Communes de N'Dali, Nikki et Tchaourou, en s'appuyant sur un dispositif institutionnel qui comprend entre autres une coordination avec des facilitatrices par Commune et un comité communal d'éducation chargé des orientations stratégiques,
- *Scolarisation des jeunes filles dans l'enseignement de base.* « Equi-fille » organise plusieurs activités pour soutenir les jeunes filles. Les plus importantes sont le tutorat, la répétition sous la surveillance des mères éducatrices, la création de club de filles et des visites auprès de femmes leaders pour leur servir de modèles. Elle a créé des bibliothèques scolaires. Cette expérience implique les élus locaux qui ont été sensibilisés sur les difficultés liées à l'éducation durable des jeunes filles. Les maires de Nikki, N'Dali et Kalalé ont pris des arrêtés pour créer les comités communaux d'éducation.

Le Projet d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACTE) de l'Union Européenne. Faisant suite au PRO-DECOM dont l'équipe d'experts a apporté un appui-conseil aux Communes, l'Union européenne a conçu un nouveau projet d'appui aux collectivités territoriales qui devrait durer 3 ans. Son objectif spécifique est ainsi libellé : les Communes, nouveaux espaces de citoyenneté, fournissent des services aux usagers et mobilisent les moyens de leur viabilité au sein d'un environnement institutionnel adapté aux enjeux de la réforme. Il se décline en 3 résultats attendus : (i) Les collectivités décentralisées renforcent leurs ressources et leurs moyens d'action pour assurer les services attendus par les citoyens ; (ii) L'ANCB, dans le cadre des services apportés à ses adhérents et en qualité d'interlocutrice des pouvoirs publics, développe une force de proposition pour soutenir le dialogue sur les politiques nationales ; (iii) Les institutions en charge de la coordination de la réforme de l'administration territoriale et de la tutelle, assurent leur mission auprès des collectivités dans une optique d'administration du développement.

Ce nouveau projet reprend, pour une grande part les propositions d'orientations soumises au BuCo par le CIDR, en mars 2006. Ses principaux bénéficiaires seront les populations, les Communes, l'ANCB et la DGAT. Il prévoit notamment une cellule de projet logée à l'ANCB pour les deux premiers résultats et un outil de financement des actions communales cofinancé à 20% dont 10% par l'Etat et 10% par les Communes. Cet outil est géré par un secrétariat permanent mis en place par l'Etat.

Le Programme d'Appui à la Décentralisation de la Coopération américaine USAID. Il concerne également toutes les Communes du département du Borgou. Il a démarré en septembre 2003 et arrivé à terme en 2007. Il a été mis en œuvre par le RTI (*Research Triangle Institute*). Le Programme visait initialement à renforcer, par la formation, les capacités des acteurs nationaux, départementaux et communaux ainsi que les associations dans le domaine de la gouvernance locale et à appuyer la mise en œuvre des PDC dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'assainissement.

Le Projet National d'Appui au Développement Conduit par les Communautés de la BM. Depuis 2005, le Gouvernement béninois a lancé un Programme National de Développement qui a ciblé 140 villages sur les 254 du Borgou dont 17 dans la Commune de Bembéréké, 21 dans celle de Kalalé, 14 dans celle de N'Dali, 37 à Nikki, 13 à Pèrèrè, 14 à Sinendé et 24 à Tchaourou. Le financement requis auprès de l'IDA est de 50 millions de dollars, tandis que le Gouvernement béninois cofinance à hauteur de 2 millions de dollars par an depuis 2005 avec les ressources jadis affectées au PIP. La durée du programme est de 5 ans.

Ce projet vise à augmenter l'accès des communautés pauvres aux infrastructures sociales et services de base, et aux petits investissements économiques collectifs, en réponse aux besoins identifiés par elles, et en accord avec les Plans de Développement Communaux (PDC), la politique de décentralisation et la politique nationale de développement conduit par les communautés. Il doit également permettre d'améliorer les capacités des Communes à planifier, suivre et entretenir les services communautaires et des Ministères sectoriels à faciliter l'accès aux services de base pour les Communes et les communautés sur la base d'une réponse à leur demande.

L'atteinte de l'objectif premier de « lutte contre la pauvreté dans les communautés ciblées par le projet » passera par un double appui à la décentralisation communale et à la déconcentration sectorielle.

Le projet s'articule autour de quatre axes principaux :

- **Renforcement des capacités** pour intégrer l'approche DCC (réponse à la demande et responsabilisation des bénéficiaires) à tous les niveaux : central et déconcentré dans tous les Ministères concernés, départemental, communal et communautaire. « Elle comprendra l'appui à la rationalisation et à l'accès aux services agricoles fondamentaux, y compris pour les plus pauvres ».
- **Financement des investissements sociaux et productifs-collectifs des Communes**, ciblés sur les communautés pauvres, dans le cadre des PDC pour une exécution : (i) au niveau communal pour les sous-projets d'intérêt inter-villageois ; (ii) par les villages/quartiers pour les sous-projets communautaires.
- **Appui au développement économique local** en : (i) renforçant les capacités des Institutions de Micro finance (IMF) pour qu'elles atteignent mieux les communautés pauvres ciblées par le projet ; et (ii) pour les communautés les plus pauvres hors de portée des IMF, en finançant leurs sous-projets d'activités génératrices de revenus (AGR) pour leur permettre de se lier aux IMF.
- **Appui à la gestion du DCC** par : (i) un appui à l'Agence AGeFIB pour qu'elle assure les services de gestion financière du projet et fournisse des prestations de service aux Communes selon une approche dégressive au fur et à mesure de la construction des capacités de ces dernières ; (ii) un transfert progressif symétrique des responsabilités initialement assurées par l'AGeFIB pour le compte des Communes ; (iii) une gestion des risques environnementaux.

Ce Programme d'envergure nationale ne touche pas uniquement les communautés villageoises ciblées mais aussi les échelons supérieurs : Communes, Départements et Ministères. Par contre, les appuis aux investissements ont ciblé les 20% des villages les plus pauvres, sur la base d'un indice de pauvreté composite défini par l'INSAE. Ce taux varie de 38 à 71% dans les Communes concernées. 66% des villages du Borgou ont été ciblés car ce Département est considéré comme l'un des plus pauvres du Bénin. La répartition des villages est indiquée dans le tableau ci-dessous.

Le PNDCC, financé par la Banque mondiale, a été lancé malgré les réserves émises par les Maires et les autres partenaires au développement. Les Communes ont accepté de valider les projets communautaires, de modifier leur PDC et de mettre en place les associations villageoises auxquelles elles vont déléguer la maîtrise d'ouvrage. La première vague de sous-projets communaux et communautaires est en cours de réalisation. Des négociations ont été entamées avec les différents Ministères pour la formation des services déconcentrés de l'Etat sur l'approche « Développement Conduit par les Communauté ».

Le Programme d'Appui aux Communes de la Coopération néerlandaise. Le Programme d'appui aux Communes de la Coopération Néerlandaise mis en œuvre par l'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV) apporte un appui institutionnel à la maîtrise d'ouvrage communale. L'équipe de la SNV basée à Parakou peut être renforcée en fonction des besoins exprimés par les Communes. Elle a notamment appuyé les Communes de Pèrèrè et Kalalé en articulation avec ADECOI dans l'élaboration de leur PDC. La SNV a appuyé ces Communes à mettre en place les conseils locaux de concertation et de coordination (CLCC) qui se réunissent deux fois par an pour programmer les activités et analyser les résultats en présence de tous les acteurs. Elle a participé à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de développement de l'éducation par les comités communaux d'éducation créés par arrêté communal.

La SNV apporte également son appui aux organisations de la société civile en renforçant leurs capacités. Elle a initié un consortium avec d'autres ONG (DED, DEDRAS, CAO, GERED et APEM) pour la promotion de la bonne gouvernance locale. Ce consortium a organisé en 2005 un atelier départemental, suivi d'ateliers communaux. Cette dynamique qui a manqué de coordination en 2006, mérite d'être relancée à travers des assemblées villageoises et inter-villageoises dans chacun des 38 Arrondissements dès 2007.

La SNV participe aussi à un partenariat avec ADECOI et PRODECOM pour échanger et harmoniser les activités. Suite à une évaluation menée en 2005, elle envisage de recentrer son intervention sur deux domaines :

- l'amélioration de l'accès aux services de base (eau, éducation, énergie renouvelable)
- la création d'emplois et de revenus (appui aux filières agricoles et animales).

La SNV collabore avec l'Association de Développement Economique et Social de Kalalé pour renforcer sa capacité de gestion de projet dans le cadre de la pré-électrification villageoise et des périmètres irrigués.

Compte tenu de son expérience, certaines activités du Programme ASGOL-Borgou, notamment sur la mobilisation des ressources locales ou le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage communale pourraient être sous-traitées à la SNV.

Le Programme d'Appui au Développement du Secteur de l'Eau et de l'Assainissement. Le PADSEA 2 financé par DANIDA s'inscrit dans la mise en œuvre de la stratégie nationale d'approvisionnement en eau potable pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement. Fin 2005, 1.441 équivalents points d'eau étaient fonctionnels sur 1.648 EPE réalisés soit un taux de desserte de 45% de la population. Pour fournir de l'eau potable à 100% de la population en 2011, 3.000 EPE devraient encore être réalisés. Le service de l'Eau a mis à la disposition de chaque Commune une équipe d'animateurs chargés de l'intermédiation sociale. La Commune suit les activités des animateurs sur le terrain et centralise les demandes formulées par les populations. Elle participe à l'analyse des priorités et des dossiers communautaires.

Malgré la volonté affichée par le PADSEA qui bénéficie de l'éclairage d'un expert en décentralisation, l'implication des Communes dans la maîtrise d'ouvrage est encore timide. Le programme justifie sa prudence par l'absence des ressources humaines nécessaires dans les Communes. Les Chefs des services techniques communaux sont en place mais n'ont pas la compétence technique ni les moyens pour suivre efficacement tous les chantiers.

Dans les Collines un comité paritaire Commune - service de l'eau - usagers a été mis en place pour préparer la mairie à assumer son rôle. Ce schéma transitoire est apparu, aux yeux du Chef du Service départemental de l'Eau, intéressant à mettre en place dans le Borgou. Les Communes ont été sensibilisées sur les procédures de choix des structures d'intermédiation sociale dans la perspective de leur transférer cette étape préalable à la mise en place des ouvrages.

Le Projet d'Appui aux Communes dans les secteurs de l'Eau et de l'Assainissement. Le PACEA, financé par la Coopération suisse et mis en œuvre par Helvetas, intervient à N'Dali et Tchaourou dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Le programme a mis à la disposition de ses deux Communes un Chef de service technique qui leur permet d'assurer la maîtrise d'ouvrage. Pour la prochaine phase, le PACEA prévoit d'étendre son action à la Commune de Pèrèrè. Il ressort des difficultés rencontrées, que les élus doivent :

- mieux appréhender leur mission,
- formaliser la concertation avec les Chefs traditionnels et les associations de développement pour prévenir les conflits qui perturbent le fonctionnement normal de l'administration communale et les actions de développement,
- promouvoir l'intercommunalité en se mettant en réseau pour mieux saisir les opportunités de développement.

Aide et Action. Aide et Action intervient au Borgou dans deux Communes dont Nikki pour la mise en œuvre du volet éducation du PDC. Elle a aidé la Commune à mettre en place le comité communal d'éducation présidé par la première adjointe au maire. Le comité a élaboré un Plan de Développement de l'Education et se réunit tous les mois pour le mettre en œuvre et étudier les requêtes de financement de la Mairie. Les fonds transitent actuellement par un compte ouvert à la CLCAM. Aide et Action semble favorable à l'évolution de ses procédures dans son prochain protocole avec les Communes pour tenir à la fois compte de la visibilité de la subvention dans le budget communal, de la transparence et de la rapidité des paiements.

Le comité rend compte de ses activités chaque trimestre au conseil communal et à la population par la radio locale. En collaboration avec la SNV, un protocole de partenariat est en cours avec la Commune de Kalalé pour élaborer son PDE.

## **Annexe 16: Liste des textes légaux en lien avec le projet**

***La loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin*** et ses décrets d'application qui comportent des dispositions relatives (i) à l'organisation des CT, (ii) à l'organisation des circonscriptions administratives de l'Etat, les départements, (iii) au nouveau rôle du préfet, (iv) au Conseil Départemental de Coordination et de Concertation (CDCC) et (v) à la Conférence Administrative Départementale (CAD) ;

***La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin*** et ses décrets d'application qui organisent (i) les communes (subdivisions, fonctionnement, compétences, conseil communal, le maire et ses adjoints), (ii) la gestion des biens de la commune, (iii) les relations communes - Etat ; (iv) les relations entre communes et la coopération décentralisée, (v) les responsabilités des communes et les actions judiciaires subséquentes ;

***La loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier*** qui (i) définit les conditions à réunir par une commune pour être érigée en commune à statut particulier, (ii) spécifie les compétences propres de cette catégorie de communes et (iii) précise les contours des nouveaux arrondissements des trois villes (Porto-Novo, Cotonou et Parakou) déjà érigées en communes à statut particulier ;

La loi n° 98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin ;

***La loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin*** qui comporte des dispositions relatives aux différentes composantes du budget de la commune (recettes, dépenses) ainsi qu'à la préparation, au vote, à l'exécution et au contrôle de l'exécution du budget.

## **Annexe 17 : Cadre de suivi et d'évaluation**

Le système de suivi du projet PADD porte sur la performance interne du projet dans une perspective de gestion « axée sur les résultats » et rend compte des performances des différents acteurs du développement local dont le projet vise à renforcer les capacités, tout en vérifiant que les actions pilotes du projet seront répliquables localement et pérennes.

Le système de suivi servira en outre à vérifier si les repères de performance permettent un désengagement du FENU fin 2012 sans affaiblir la durabilité des actions initiées, et si des leçons sont tirées du projet par les décideurs nationaux pour la politique nationale d'appui à la décentralisation et de lutte contre la pauvreté (capitalisation des leçons de l'expérience de la zone d'intervention).

### **Suivi de la performance interne du projet :**

Le suivi s'organisera selon les indicateurs formulés dans le Plan d'opération (POP) et le Plan de Travail Annuel (PTA) selon les directives institutionnelles du FENU (juin 2001).

Le Plan d'opération, outil stratégique pour suivre les résultats attendus et leur appropriation pendant la durée du projet, permettra d'apprécier l'efficacité du pilotage du projet sur la base des repères de performances annuelles. Le POP figurant dans le présent document est une illustration de la manière dont cet outil devrait être configuré ; il ne constitue nullement une obligation de livrer les résultats tels qu'ils s'y trouvent énoncés, et sera révisé après l'atelier de lancement du projet à la fin au début de l'année 2008 pour être soumis au siège du FENU et au FBS.

Le suivi du POP sera assuré par des missions externes (revue technique/backstopping FENU, missions d'évaluation). Son élaboration part de l'hypothèse que le cycle de programmation triennale dans les communes sera achevé à la fin de la 4<sup>ème</sup> année du financement FENU. Les repères de performance se réfèrent au nombre des communes qui disposeront d'un PDC, PIC d'un PAI au bout de la première année, suivi d'un début de réalisations.

Le PTA présente toutes les actions programmées au niveau des résultats immédiats, les indicateurs et leurs cibles respectives, les responsabilités pour la bonne exécution du programme dans les délais fixés et les moyens budgétaires prévus. Cet outil portera sur le suivi du progrès physique, les coûts et le cadre temporel d'exécution. Mais le suivi portera également sur la qualité du processus nécessaire pour atteindre les résultats immédiats. Le suivi du PTA sera lié à l'élaboration de rapports trimestriels simples permettant d'assurer un niveau de performance conformément aux moyens mis à la disposition du projet par le FENU.

### **Suivi des performances des acteurs**

Le suivi des performances s'organisera en étapes selon les cinq domaines d'intervention articulés au niveau des résultats immédiats du Cadre logique.

Planification participative: dans la perspective d'appropriation de la démarche de planification participative, le suivi devra s'assurer d'un minimum de qualité des processus et des produits attendus, et prévenir en même temps certains risques dus à la nouveauté de la démarche. De ce point de vue, des « gardes fous » seront établis pour chaque étape critique. Ceci concernera le problème de la transparence des décisions prises telles que la priorisation des idées de projets par le CCD, et leur incorporation dans les PIC pour l'approbation, le respect des procédures d'identification des projets, la participation active des femmes. La restitution des plans approuvés aux populations et les bilans annuels sont deux étapes cruciales à suivre pour apprécier le degré de transparence atteint.

Financement local: Le suivi des performances devra s'inscrire dans le contexte des conditions d'accès du déboursement des fonds du FDL et de leur utilisation « propre » selon les règles définies. Le suivi sera assuré par le Comité d'Attribution des Fonds (CAF) L'efficacité du suivi dépendra de la clarté des rôles et responsabilités des différents acteurs concernés et de leur adoption par chacun des membres des comités respectifs ainsi que de la précision des critères les plus pertinents et de leur accessibilité au public. Ces critères vont également servir comme base de référence pour les auditeurs externes.

Capacités d'exécution/maintenance: l'autre domaine pertinent pour le suivi de la performance des Conseils Communaux concerne la capacité à livrer et à maintenir les infrastructures socio-collectives. Une attention particulière sera portée au respect des règles/procédures transparentes de passation de marchés, au suivi des conventions conformément aux budgets alloués et aux délais convenus pour l'achèvement des travaux, et finalement à la qualité des infrastructures produites.

Cadres de concertation : le suivi consiste à apprécier l'efficacité du cadre de concertation départementale à travers le tableau de bord des économies locales et du niveau de développement humain durable que le programme Pauvreté du PNUD (2002-2003) compte mettre en place autour du suivi des initiatives communautaires et des indicateurs du développement humain.

### **Capitalisation des meilleures pratiques:**

En raison de l'importance de l'implication des acteurs locaux, le suivi sera ancré dans le cadre institutionnel défini. L'efficacité des Conseils communaux sera jugée sur la base des taux d'exécution des PIC et PAI, et de façon plus qualitative, des PDC.

L'équipe du projet devra assurer le suivi interne du projet, y compris la conduite des revues annuelles du Cadre logique, et répondre aux obligations redditionnelles sur la base d'un système de rapportage. En raison de la rigueur attendue pour l'obtention des repères de performance établis, les missions conjointes des "Revue Techniques" FENU/FBS, auront comme tâche principale de suivre la réalisation de ces repères, mais également de partager les leçons tirées de l'expérience d'autres pays où le FENU a des projets similaires.

### **Suivi de l'étude sur la situation de référence.**

L'étude sur la situation de référence et la situation territoriale de la pauvreté dans le Borgou à réaliser en 2008, fournira des indicateurs d'impact du projet en matière de réduction de la pauvreté observables dans les trois ans suivant la fin des opérations du projet.

Le projet devra s'efforcer de permettre à une évaluation finale effectuée dans les 6 mois précédant la fin du projet (si les conditions critiques de mise en œuvre du projet sont réunies et le calendrier respecté) de mesurer les effets du projet constatables à ce moment-là, qui permettent de poser un diagnostic quantitatif et qualitatif sur la probabilité d'un impact à long terme dans les domaines retenus pour les indicateurs de réduction de la pauvreté. Ce travail de préparation aura trait par exemple au suivi des données disponibles au niveau des communes (banques de données ou équivalent), à l'analyse des résultats des premiers PAI, à des mesures visant à assurer la cohérence de l'échantillonnage, à l'identification de groupes-témoins susceptibles d'être tirés au sort pour des interviews non-directives permettant d'évaluer des éléments qualitatifs tels que le degré de satisfaction, etc....

Sans situation de référence puisque les communes viendront d'être constituées, le projet développera également des indicateurs d'impact institutionnel au-delà de celles esquissées dans le cadre logique, afin de faciliter l'évaluation finale dans les domaines relatifs :

- au renforcement de l'institution communale comme maître d'ouvrage du développement local
- au processus d'appropriation des instruments de la bonne gouvernance
- à la portée réelle de l'impact politique en termes d'adoption des nouvelles procédures décentralisées des outils de financement de l'Etat pour accompagner le processus de décentralisation.

Le suivi de ces indicateurs se fera principalement sur la base des bilans annuels avec la participation des communes et des bénéficiaires.

### **Évaluation**

Deux types d'évaluation seront à considérer : 1) les auto-évaluations sur la base des bilans annuels organisés avec les parties prenantes au sein des communes et 2) les évaluations externes (à mi-parcours et finale). Pour les deux types d'évaluation, le Fonds Belge de Survie sera systématiquement invité à participer, selon la disponibilité de ses représentants, et couvrira ses frais de voyage hors-budget du projet. Les domaines d'évaluation seront déterminés par la formulation des indicateurs d'impact et de performance au niveau des résultats immédiats. Dans le cadre d'auto-évaluation, les priorités seront

axées sur le bilan annuel des PAI, des PIC et leur actualisation pour les années suivantes, et l'appréciation de la qualité des processus. Cela concerne le niveau de participation active des acteurs locaux impliqués, et en particulier celui des femmes et les groupes marginalisés et la transparence des décisions prises par les Conseils Communaux et des commissions communales.

Les priorités dans les évaluations externes seront plutôt ciblées sur les avantages comparatifs des meilleurs outils testés et leur appropriation par les communes et la réalisation des repères de performances convenus pour la stratégie de désengagement du FENU. L'évaluation des coûts des outils testés, suivis à travers le PTA, deviendra une information clé en vue de la répliquabilité des actions. Parmi les autres aspects à approfondir, il conviendra d'évaluer jusqu'à quel degré les capacités institutionnelles auront été suffisamment renforcées en matière de planification participative, de mise en œuvre de leurs programmes d'investissements, de maintenance des infrastructures et de fourniture des services requis en vue d'assurer un accès durable aux services de base.

L'appui technique sous la forme d'un backstopping par le siège FENU sera tenu comme une contribution importante pour atteindre les objectifs convenus dans le cadre de la stratégie de désengagement du FENU. La mission de revue technique qui sera organisée au bout de la première année, sera suivie d'une évaluation à mi-parcours, dix-huit mois après le démarrage du projet, conformément aux politiques et procédures établies par le FENU/PNUD. L'évaluation finale sera organisée 6 mois avant la fin du projet, conformément aux politiques et procédures établies.

Un audit annuel du projet sera organisé par le FENU en 2009, 2010 et 2012 (audit final) Il sera réalisé par un cabinet comptable sélectionné sur la base d'une consultation nationale restreinte. Le rapport d'audit sera transmis au FENU qui le communiquera au Gouvernement et au FBS avec ses recommandations. Le projet fera l'objet d'examens (réunions tripartites) conformément aux politiques et aux procédures établies par le PNUD pour la supervision et l'exécution des programmes d'assistance technique.

# Annexe 18 : La problématique de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans le Département du Borgou

## 1. Généralités sur le Département du Borgou

Le département du Borgou est situé au nord-est du Bénin. Il comprend huit communes à savoir : Kalalé, N'Dali, Pèrèrè, Nikki, Sinendé, Bembèrèkè, Tchaourou et la municipalité de Parakou, chef-lieu du département. Il est limité au Nord par le département de l'Alibori, au Sud par les départements des Collines et de la Donga, à l'Est par la République Fédérale du Nigeria, et à l'Ouest par le Département de l'Atacora. Le Borgou couvre une superficie de 25.856 Km<sup>2</sup> (23% du territoire national) dont 13.962 Km<sup>2</sup> de terres cultivables soit 54% de la superficie totale du département.

La zone couverte par le Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au Développement économique local au Bénin (**PA3D**) comprend les sept communes ordinaires du département. Le chef-lieu, à savoir la municipalité de Parakou, n'est pas formellement partenaire du projet. La population totale de la zone de projet était de 574.352 hab. en 2002. Cette population est répartie en 286.256 personnes de sexe masculin (49,84%) et 288.096 personnes de sexe féminin (50,16%).

Avec un indice de poussée démographique de (1992-2002) de 1,56 (loin devant la moyenne nationale (1,37), le département du Borgou est l'un de ceux dont la croissance démographique a été la plus forte dans l'intervalle intercensitaire 1992-2002. Ainsi, pour un taux annuel de croissance intercensitaire national de 3,25%, ce département affiche un taux de 4,37%, juste derrière les Collines (4,65%) et très loin devant le Zou qui est le département ayant connu le taux le plus faible (2,28%). Ce rythme effréné de croissance de la population n'est évidemment pas de nature à améliorer les indicateurs en ce qui concerne la réduction de la pauvreté.

La configuration ethnique dégage deux majorités : les Batonou (45,6%) dans toutes les communes suivis des Peulh (36,5) sauf à Kalalé ou les Peulh sont majoritaires suivis des Batonou). Ces 2 groupes représentent 82,2% de la population de la ZIP. Les autres ethnies présentes dans la zone sont minoritaires et représentent ensemble 17,8%. Ce sont les Yoruba et apparentés (4,5%), les Otamari et apparentés (4,3%), les Yom et Lokpa (2,7%), les Dendi (2,4%), les Fon et apparentés (1,4%), les Adja et apparentés (0,3%) et les autres ethnies (2%).

A l'intérieur du département, le taux annuel d'accroissement inter censitaire est relativement homogène mais élevé au niveau de toutes les communes. A part le chef-lieu du département (3,76%), le taux de croissance démographique est supérieur à 4% pour toutes les communes ordinaires (entre 4,04% et 4,88%).

## 2. La problématique de la pauvreté dans le département du Borgou

### Formes de pauvreté

Au cours des dix à quinze dernières années, une série d'enquêtes a permis d'appréhender le phénomène de la pauvreté au Bénin. Il s'agit des *Études sur les conditions de vie des ménages ruraux (ECVR1 en 1994-95 et ECVR2 en 1999-2000)* et de l'*Enquête Modulaire Intégrée sur les conditions de vie des ménages (EMICoV – 2006)*.

Les progrès réalisés dans la méthodologie des études sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages facilitent aujourd'hui la prise en compte de certains aspects et formes de pauvreté qui étaient mal perçus lors des premières éditions. En particulier, le caractère intégré de l'EMICoV offre l'opportunité de confronter différentes approches de la pauvreté et apporte un éclairage nouveau sur le phénomène au Bénin. Ainsi, outre la pauvreté monétaire (approche objective ou par les dépenses), l'EMICoV a permis de caractériser également (i) la pauvreté non monétaire (pauvreté en termes de conditions d'existence et de patrimoine) et (ii) la pauvreté subjective.

### Évolution de la situation du Borgou en termes de pauvreté monétaire

La comparaison des résultats des trois études (ECVR1, ECVR2 et EMICoV) indique qu'au niveau national, la proportion des populations rurales touchées par la pauvreté monétaire progresse d'une enquête à l'autre : 30,36% en 94-95 ; 31,22% en 99-00 et 38,82% en 2006. Le département du Borgou, qui était au 9<sup>ème</sup> rang en 94-95 avec seulement un habitant du milieu rural sur cinq touché par la pauvreté monétaire, est passé au premier rang cinq années plus tard avec presque un habitant des zones rurales sur deux, victime de la pauvreté monétaire. Entre 2000 et 2006, le Borgou semble avoir fait quelque progrès. Le taux d'incidence de pauvreté est passé en effet de 48,52% à 39,19%, soit un gain de plus de 9 points, indiquant qu'au cours de cette période, 9,33% des ruraux du département ont échappé à la pauvreté monétaire (tableau 1 ci-dessous).

**Tableau 1 : Évolution de l'incidence de la pauvreté et classement par département entre 1994-95 et 2006 (en %)**

Départements	Mars 94 - Fév. 95	Rang	Mars 99 - Fév. 00	Rang	2006	Rang
Alibori	23,00	7 <sup>ème</sup>	28,34	6 <sup>ème</sup>	42,97	1 <sup>er</sup>
Atacora	50,79	2 <sup>ème</sup>	23,38	9 <sup>ème</sup>	32,40	11 <sup>ème</sup>
Atlantique	30,96	3 <sup>ème</sup>	32,09	3 <sup>ème</sup>	39,63	4 <sup>ème</sup>
Borgou	20,03	9 <sup>ème</sup>	48,52	1 <sup>er</sup>	39,19	5 <sup>ème</sup>
Collines	33,64	4 <sup>ème</sup>	25,49	8 <sup>ème</sup>	36,11	9 <sup>ème</sup>
Couffo	54,33	1 <sup>er</sup>	47,53	2 <sup>ème</sup>	40,56	2 <sup>ème</sup>
Donga	13,47	11 <sup>ème</sup>	29,47	5 <sup>ème</sup>	35,98	10 <sup>ème</sup>
Mono	30,00	6 <sup>ème</sup>	17,53	10 <sup>ème</sup>	37,16	7 <sup>ème</sup>
Ouémé	17,21	10 <sup>ème</sup>	26,15	7 <sup>ème</sup>	36,54	8 <sup>ème</sup>
Plateau	30,49	5 <sup>ème</sup>	31,83	4 <sup>ème</sup>	40,15	3 <sup>ème</sup>
Zou	24,73	8 <sup>ème</sup>	16,25	11 <sup>ème</sup>	37,52	6 <sup>ème</sup>
Ensemble : milieu rural du Bénin	30,36		31,22		38,82	

Source : ECVR2 pour 94-95 et 99-00 ; EMICoV pour 2006.

### La vulnérabilité des ménages du Borgou à la pauvreté monétaire en cours d'année

A l'instar de la plupart des autres régions du Bénin, les économies des communes du Borgou sont largement dominées par l'agriculture. Au troisième recensement général de la population et de l'habitation de 2002 (RGPH3), les ménages agricoles représentaient 72% de l'ensemble des ménages des sept communes de la zone du projet. Les ménages des autres branches (commerce, artisanat, transport, administration, etc.) ont souvent comme activité secondaire l'agriculture ou détiennent des animaux confiés à des éleveurs peuls. Il s'agit d'une agriculture essentiellement pluviale, avec une absence totale de maîtrise de l'eau. Cette prédominance de l'agriculture, le caractère aléatoire des revenus de cette activité et le mode de gestion de ces revenus au sein des ménages expliquent dans une très large mesure la vulnérabilité des ménages à la pauvreté à certaines périodes au cours de l'année.

La seconde édition (1999-2000) de l'ECVR a classé le département du Borgou au premier rang en termes de pauvreté monétaire avec un taux d'incidence de 48,52%. Il est intéressant d'observer cet indicateur pour le Borgou rural et l'ensemble du milieu rural lors de ces quatre passages de même que la moyenne obtenue au terme de ces quatre passages afin de mieux apprécier la dynamique de la situation.

Le tableau 2 indique que 48,52% des ménages ruraux du Borgou ont vécu en dessous du seuil de pauvreté au cours de la période allant de mars 1999 à février 2000. En d'autres termes, un ménage sur 2 dans ce département n'est pas arrivé à satisfaire ses besoins tant alimentaires que non alimentaires minima contre 1 ménage sur 3 au plan national. Malgré le dynamisme de sa production agricole (vivrière et de rente), ce

département a été confronté, au cours de la période sus indiquée, à des difficultés sur le plan des ressources financières (faiblesse des revenus). Ces difficultés ont été attribuées à l'amenuisement des recettes cotonnières (chute du rendement) dont la mise en place a accusé des retards considérables. L'analyse intra annuelle montre que l'incidence de la pauvreté du Borgou est plus élevée que la moyenne nationale au cours de la période. De plus, le département du Borgou, en raison probablement de cette baisse drastique des recettes de coton dont il est l'un des premiers producteurs au plan national, a occupé le premier rang au niveau national en terme d'incidence de pauvreté globale, c'est-à-dire qu'au cours de la période, les populations rurales du Borgou ont été proportionnellement plus touchées par la pauvreté monétaire que celles des autres départements du Bénin.

**Tableau 2 : Incidence de la pauvreté globale par département et par passage (en %)**

Département	Mars - Mai 1999	Juin-Août 1999	Sept.-Nov. 1999	Déc.1999-Fév.2000	Mars 1999-Fév.2000	Rang
Borgou	35,37	66,66	67,31	49,39	48,52	1 <sup>er</sup>
Ensemble milieu rural	33,32	40,09	51,55	38,60	31,22	

Source : PNUD-DANIDA-MAEP, ECVR2 1999/2000; Département du Borgou (Page 15)

### L'accès aux services sociaux de base

**L'accès aux centres de santé** : non seulement le taux de couverture sanitaire est encore faible dans la zone du projet, mais encore le taux de fréquentation des infrastructures sanitaires existantes est faible surtout par les groupes minoritaires et les Peulh. Cette situation contribue au fort taux de mortalité dans toutes les classes d'âge et surtout dans le groupe des femmes en état de grossesses et des femmes allaitantes.

**Accès à l'éducation** : il y a eu amélioration de la situation dans la ZIP grâce aux actions de plusieurs projets (UNICEF, ADECOI, ONG, etc.). Certaines communes ont même pris des textes pour punir les personnes reconnues coupables d'entrave à l'éducation des enfants et en particulier des filles. Mais sur le plan socio culturel, scolariser une fille constitue encore une « perte pour la société » car selon eux, les filles devraient s'occuper des activités domestiques comme leur mère. La situation est encore plus grave dans les camps peulh où les membres sont appelés à aller en transhumance et dans les ménages des groupes minoritaires par manque de ressources.

**Ressources en eau** : La plupart des villages disposent de certaines ressources en eau inégalement réparties sur le terroir villageois. Selon le cas, on observe une ou deux pompes (eau potable), de puits à domicile dans quelques cas, de puits publics et rivière. Malgré cette disponibilité relative de l'eau, il est fastidieux pour les femmes de faire face à la corvée d'eau de pompe. Elles n'y ont recours (pompes) qu'en saison sèche lorsque les puits sont taris. L'hygiène aux abords de certains points d'eau laisse à désirer (puits non protégés, boue partout). Les femmes des concessions peulh ont seulement accès à l'eau de la rivière car il n'existe pas de puits dans leurs concessions et les pompes sont très éloignées des campements. Il en est de même des groupes minoritaires.

Le niveau de couverture de ces divers services est insuffisant et il existe des différences d'accès selon les ethnies et le genre. Les villages éloignés des chefs lieux des communes n'ont pas accès à l'électricité (sauf dans les villages ayant bénéficié de l'installation de complexe multifonctionnel). Les villages éloignés des chefs lieux d'arrondissement n'ont pas tous accès au centre de santé. Le déficit en eau potable se pose surtout aux groupes minoritaires et aux Peulh.

Les périodes critiques portent sur les deux trimestres (tableau 2) allant respectivement de juin à août 1999 et de septembre à novembre 1999. Pendant ces trimestres, la pauvreté rurale selon le SPG a connu une forte incidence (66,7% et 67,3%). En d'autres termes, deux habitants sur trois des campagnes de ce département n'ont pas été en mesure de satisfaire convenablement leurs besoins.

### Situation des communes de Borgou face à la pauvreté monétaire

**Incidence comparée de pauvreté.** Alors que cela n'avait pas été fait pour les premières éditions des études sur les conditions de vie des ménages, l'enquête modulaire intégrée de 2006 a calculé les indices de pauvreté pour toutes les communes du Bénin. Cela a permis de noter que sur les 77 communes que compte le Bénin, 39 soit plus de la moitié ont une incidence de pauvreté monétaire supérieure à la moyenne nationale estimée à 37,4%. S'agissant du Borgou, on note que la moyenne départementale (39,19%) est supérieure à la moyenne nationale. Sur les 8 communes du département, trois ont une incidence particulièrement élevée (Tchaourou, Sinendé et Bembèrèkè). Deux parmi ces trois communes (Sinendé et Tchaourou) affichent un taux d'incidence (47,93% et 48,48%) quasiment identique au niveau de cet indicateur pour l'ensemble du département du Borgou en 1999-2000 (48,52%).

**Tableau 3. Répartition des communes du Borgou selon l'incidence de pauvreté en 2006**

Communes	Incidence de pauvreté en %
Bembèrèkè	42,89
Kalalé	35,24
N'Dali	35,45
Nikki	33,88
Parakou	37,21
Pèrèrè	34,07
Sinendé	47,93
Tchaourou	48,48
Borgou	39,19
Bénin	37,4

Source : EMICoV. *Op. cit.*

### Niveau et structure de consommation des ménages.

La consommation moyenne annuelle d'un ménage béninois a été estimée à 829.286 Fcfa en 2006, soit un niveau de dépense mensuel moyen de 69.107 Fcfa (tableau 4 ci-dessous). D'importantes disparités sont mises en lumière par les données du tableau 4. Pour l'ensemble du Bénin, le niveau de dépense mensuel d'un ménage rural (54.253 Fcfa) ne représente même pas les deux tiers de celui d'un ménage vivant en ville (91.182 Fcfa). A l'intérieur du département du Borgou, les disparités sont très fortes entre le chef-lieu (Parakou), considéré comme la métropole du nord Bénin, et les sept communes ordinaires constituant la zone du PA3D. A part la commune de Pèrèrè dont la dépense moyenne mensuelle des ménages représente 55% de celle de Parakou, cet indicateur est inférieur à 50% pour toutes les autres communes. Pour les communes de Sinendé, de N'dali et de Kalalé, la dépense mensuelle des ménages ne représente respectivement que le cinquième, le quart et le tiers de celle de Parakou. Ce niveau élevé de disparité entre Parakou et son hinterland devrait être gardé à l'esprit chaque fois que des indicateurs non désagrégés par commune sont exploités pour analyser le phénomène de pauvreté au niveau du département du Borgou.

Les résultats préliminaires de l'EMICoV fournissent la structure des dépenses de consommation des ménages à travers la part des dépenses alimentaires dans les dépenses globales et la décomposition des dépenses par fonction de consommation. Toutefois, ces données ne sont actuellement disponibles que pour l'ensemble du Bénin et les départements. Elles indiquent qu'en moyenne, au niveau national, les ménages consacrent 41% de leur dépense à l'alimentation. Bien entendu, plus le ménage consacre une part importante de sa dépense à l'alimentation, plus il est pauvre. Pour le département du Borgou, cette part a été estimée à 34,75%. Cette moyenne cache d'importantes disparités en raison du poids surdéterminant de la ville de Parakou. Pour la plupart des communes ordinaires du département, ce ratio devrait être supérieur à la moyenne nationale de 41% et se situer probablement au-delà de 50%.

**Tableau 4 : Niveau comparé de consommation des ménages**

Communes du Borgou et autres lieux de résidence	Dépense totale par ménage	Dépense totale par tête	Dépense moyenne mensuelle d'un ménage	% des 7 communes par rapport à Parakou
Bembèrèkè	631 491	147 786	52 624	45%
Kalalé	477 039	88 068	39 753	34%
N'Dali	362 599	70 830	30 217	26%
Nikki	500 121	99 025	41 677	36%
Parakou	1 387 969	386 567	115 664	
Pèrèrè	749 267	154 546	62 439	54%
Sinendé	292 684	77 232	24 390	21%
Tchaourou	553 639	140 946	46 137	40%
Département du Borgou	761 325	123 473	63 444	55%
<b>Milieu de résidence au Bénin</b>				
Urbain	1 094 182	227 764	91 182	
Rural	651 033	121 124	54 253	
Ensemble Bénin	829 296	161 202	69 107	

Source : Calcul d'après EMICoV (2007). Op. cité

#### Formes et niveau de pauvreté non monétaire au Bénin

Il a été indiqué supra (tableau 3) qu'au niveau national (37,4%) et dans le département du Borgou (39,19%), la pauvreté monétaire touche près de deux habitants sur cinq. En 2006, la pauvreté non monétaire a été appréciée grâce à un indice composite construit à partir d'une combinaison linéaire de 19 variables de conditions de vie et de patrimoine ou actifs des ménages. Les résultats indiquent que 40,2% des ménages béninois sont pauvres en termes de conditions d'existence et de patrimoine.

L'éclatement de la pauvreté non monétaire sur la base (i) des conditions de vie des ménages et (ii) des actifs de ces ménages permet d'apprécier le niveau de pauvreté d'existence et la pauvreté en termes de patrimoine. La première forme de pauvreté non monétaire touche 52,2% des ménages béninois tandis que la seconde frappe 47,9% d'entre eux. Une troisième forme de pauvreté non monétaire a également fait l'objet d'analyse. Il s'agit de la pauvreté subjective qui traduit la perception qu'ont les ménages de leur situation. Les résultats indiquent que d'un point de vue subjectif, 53,6% des ménages béninois estiment vivre difficilement. Tout comme la situation révélée par les indicateurs de pauvreté monétaire, la pauvreté non monétaire, sous ses différentes formes, est beaucoup plus un phénomène rural qu'urbain. La situation comparée au niveau national est présentée dans le tableau ci-après :

#### Situation des communes du Borgou face à la pauvreté non monétaire

La seconde colonne du tableau 6 ci-après présente le taux d'incidence de la pauvreté non monétaire (toutes formes confondues) pour chacune des communes du Borgou, pour le département et pour le Bénin. Les colonnes suivantes présentent l'écart existant entre la moyenne de chaque commune et (i) Parakou, chef-lieu du département, (ii) la moyenne départementale et (iii) la moyenne nationale. Le taux d'incidence de la pauvreté non monétaire à Parakou (13,45%) confirme la situation révélée en termes de pauvreté monétaire par le niveau de la dépense des ménages dans cette ville.

**Tableau 5 : Ampleur des différentes formes de pauvreté au Bénin selon les lieux de résidence**

Formes de pauvreté	Milieu de résidence		Ensemble du Bénin
	Urbain	Rural	

Pauvreté subjective	54,00%	53,40%	50,6%
Pauvreté de patrimoine	32,70%	57,60%	47,9%
Pauvreté d'existence	24,60%	69,70%	52,2%
Pauvreté non monétaire	18,00%	54,20%	40,2%
Pauvreté monétaire	35,04%	38,82%	37,4%

Source : INSAE (décembre 2007). EMICoV 2006. Rapport de synthèse. Pages 5 & 8.

L'examen de l'écart entre le niveau de pauvreté non monétaire entre Parakou et les communes ordinaires du département situe cet écart entre 20,8 points (Pèrèrè) et 58,7 points (Kalalé). Ces données traduisent encore une fois l'importance des disparités existant entre cette ville et les communes constituant son hinterland et sont révélatrices de l'importance de l'effort à consentir et de la nécessité d'orienter les mesures de politiques sur l'amélioration effective des conditions de vie matérielles des ménages pauvres des communes rurales du département.

Sans être aussi grand que les disparités qui précèdent, l'écart entre l'indice de pauvreté non monétaire entre les communes et la moyenne départementale d'une part, la moyenne nationale, d'autre part, mérite également que l'on s'y attarde quelque peu. En effet, mis à part Parakou où les ménages ont des conditions de vie matérielles et d'existence nettement meilleures à la moyenne nationale ou départementale, on vit beaucoup moins bien dans toutes les communes ordinaires du Borgou, en comparaison avec le standard moyen départemental et national.

**Tableau 6 : Indices comparés de pauvreté non monétaire par commune du Borgou et écarts par rapport à Parakou, aux moyennes départementale et nationale**

Communes du Borgou et autres lieux de résidence	Indice de Pauvreté non monétaire (%)	Écart par rapport à Parakou	Écart par rapport au département du Borgou	Écart par rapport à la moyenne nationale
Bembèrèkè	51,29	37,84	8,21	11,09
Kalalé	72,17	58,72	29,09	31,97
N'Dali	44,11	30,66	1,03	3,91
Nikki	48,87	35,42	5,79	8,67
Parakou	13,45	0	-29,63	-26,75
Pèrèrè	34,28	20,83	-8,8	-5,92
Sinendé	47,60	34,15	4,52	7,4
Tchaourou	49,00	35,55	5,92	8,8
Département du Borgou	43,08	29,63	0	2,88
Bénin	40,20	26,75	-2,88	0

Source : Calcul d'après EMICoV (2007). Op. cité

### **Quels déterminants à la pauvreté monétaire et non monétaire dans le Borgou ?**

**Pourquoi le niveau de consommation des ménages reste faible malgré une importante activité productive ?** Les indicateurs de pauvreté monétaire sont calculés à partir de la dépense de consommation des ménages. Les économies des communes du département du Borgou, en raison de l'importance de la production agricole, activité dominante favorisée ici plus qu'ailleurs par l'existence de terres arables et l'ardeur au travail des paysans et des paysannes (coton, vivriers en partie commercialisés, autres actifs dont le bétail) devraient permettre que l'incidence de la pauvreté monétaire ne soit pas aussi élevée que ce que révèlent les enquêtes sur les conditions de vie des ménages ruraux de ce département.

En réalité, comme déjà expliqué dans le paragraphe sur la vulnérabilité des ménages du Borgou à la pauvreté monétaire au cours de l'année, les difficultés des ménages des communes rurales du Borgou se sont exacerbées avec l'amenuisement des recettes cotonnières, cette filière étant en crise depuis une

dizaine d'années au Bénin. Les tentatives de diversification de la production par les agriculteurs, faute peut-être d'appui suffisant, n'ont pas donné des résultats suffisamment solides pour prendre le relais des ressources financières procurées aux ménages par le coton, du temps de sa splendeur.

Les autres spéculations procurant des ressources financières aux ménages sont essentiellement les vivriers, à savoir l'igname, le maïs, le manioc et le sorgho. L'anacarde semble également constituer, pour les ménages plus aisés capables d'investir dans sa plantation et surtout dans son entretien régulier, une source de revenus réguliers complémentaires ou de substitution au coton. Quant au cheptel bovin, également important dans le département, il constitue plus un capital que l'on ne déstocke que très rarement (il s'agit plus d'un élevage de prestige que d'une activité économique à proprement parler), même quand le ménage est en difficulté. Seuls les petits ruminants et la volaille peuvent être considérés comme des actifs valorisables par le ménage.

La diversification spontanée de leurs productions amorcée par les ménages du Borgou a du mal à constituer une alternative au coton en raison notamment de l'absence d'un système de financement de leurs activités productives (préparation de la campagne agricole, entretien des champs et des plantations, etc.) et de leurs besoins de trésorerie (fonctionnement du ménage au quotidien, achat de vivres pendant la période de soudure, préparation de la rentrée scolaire des enfants, maladies et autres impondérables de la vie). Pour répondre à ces besoins, l'essentiel des productions est soit bradé à la récolte, soit vendu en herbe, généralement au quart ou au cinquième de sa valeur si les ménages avaient pu avoir la possibilité de ne pas les commercialiser sous contrainte. Il s'ensuit que les recettes issues de l'activité productive, de part leur très faible niveau, ne contribuent pas véritablement à élever le niveau des dépenses des ménages ruraux du Borgou malgré l'importance des tonnages produits.

### **La participation des femmes et des groupes minoritaires aux instances de prise de décision**

Dans la plupart des ethnies, au niveau des ménages, c'est l'homme qui est au centre des décisions. Il garde l'exclusivité sur des questions politiques, stratégiques et productives. Il intervient même dans les activités génératrices de revenu menées par les femmes c'est-à-dire les domaines dans lesquels les femmes détiennent l'exclusivité comme les transformations et la commercialisation des produits. Au titre des questions reproductives, l'homme décide du nombre d'enfants à avoir, de l'utilisation du grenier. Pour le compte des questions politiques, il décide de la scolarisation des enfants, du recours aux soins de santé dans les centres de santé, de la planification familiale, du choix de la femme lors des élections. Cette réalité change pour les femmes chefs de ménage ou celles qui disposent d'une autonomie économique.

La gestion des communautés revient exclusivement aux hommes. Les groupes minoritaires sont en marge de toutes ces activités. Les femmes et les groupes minoritaires sont relégués au dernier rang. Ceux-ci participent à la réalisation des infrastructures socio communautaires par des apports en nature et financiers. Des femmes sont parfois membres des instances de gestion parce qu'un projet l'exige, mais leur participation se limite à leur présence. L'éducation populaire sur le genre conçue par le projet ADECOI à l'endroit des groupes organisés contribue à la sensibilité au genre de la communauté et devra être poursuivie pour engendrer des changements visibles.

Les conseils communaux des 7 communes du Borgou sont composés de 99% d'hommes, de 68% du groupe majoritaire (Batonou dont l'effectif est de 45,6%), de 19% du second groupe majoritaire (Peulh dont la taille est de 36,5%), et de moins de 5% pour chaque groupe minoritaire (Nagot : 5% ; Boo : 5% ; Dendi : 2% ; Yom : 1%). Ainsi, les Peulh, quand bien même constituent le second groupe majoritaire de la région sont marginalisés par les Batonou au même titre que les groupes minoritaires.

Il ressort de ce constat que la décision au sein des conseils communaux, instances suprêmes de prise de décision au niveau communal est masculine et déséquilibrée selon les forces en présence. En conséquence ce sont les hommes du groupe majoritaire qui sont membres des divers comités de gestion dont l'objet les concerne à peine (comité de gestion de l'eau, du barrage, du complexe multifonctionnel, etc.). Les renforcements de capacités divers et ceux sensibles au genre offerts par le projet aux instances de prises de décision ont donc profité presque exclusivement aux hommes du groupe majoritaire, dont la sensibilité au genre n'est pas encore avérée. Les hommes des groupes marginalisés et minoritaires et l'ensemble des femmes existent pour apporter leur suffrage lorsque cela est nécessaire.

**Des économies locales peu diversifiées.** En dehors de l'agriculture, l'économie des communes ordinaires du département est peu diversifiée. La quasi-totalité des activités économiques recensées dans les économies locales de la zone sont des activités informelles. Seule une vingtaine d'entreprises et d'établissements sont enregistrés au registre du commerce. Les activités de commerce, d'hôtellerie et de restauration sont dominées par le petit commerce de détail. L'hôtellerie et la restauration sont plutôt embryonnaires et leur niveau de développement n'est pas de nature à favoriser l'émergence et la promotion d'une économie touristique malgré l'existence d'atouts dans certaines communes comme Nikki, Bembèrèkè, Pèrèrè, etc. par ailleurs, dans la plupart des communes, les services sont concentrés au chef-lieu ou dans deux arrondissements au plus.

**Un environnement peu favorable aux économies locales.** L'environnement des acteurs des économies des communes ordinaires du Borgou est peu favorable à la prise d'initiatives. En effet, Les ressources financières obtenues des IMF et les crédits intrant sont mal gérés par les acteurs, occasionnant des impayés et des saisies des biens des débiteurs. Le mauvais dénouement de la caution solidaire contractée à l'occasion du crédit intrant pénalise les paysans honnêtes et travailleurs. Les crédits mis en place par les projets et les IMF sont parfois inadaptés aux activités de production agricole et à l'investissement dans des secteurs comme l'artisanat. Quant aux artisans, ils n'ont que très difficilement accès au crédit nécessaire au développement de leurs activités.

En matière de fonctionnement économique de la zone, les principales faiblesses recensées sont relatives (i) aux difficultés de transfert des produits de certaines zones vers d'autres en raison de l'impraticabilité partielle ou saisonnière de certaines voies ; (ii) à la très faible efficacité des systèmes traditionnels de conservation et de stockage ; (iii) aux difficultés de l'étalement de la commercialisation et de la consommation de produits comme l'igname ; (iv) à l'insuffisance et à la mauvaise répartition des infrastructures modernes de stockage.

**Des organisations paysannes qui ont encore du chemin à faire.** Les organisations paysannes (OP) connaissent de nombreux problèmes qui ont conduit à créer une situation chaotique avec un impact particulièrement préjudiciable aux économies locales du Borgou. Le niveau de structuration de ces organisations et celui du sens de responsabilité des membres de leurs bureaux et même des simples membres de ces organisations ne permettent pas pour l'heure d'envisager une démarche de contractualisation entre elles et des négociants pour la commercialisation groupée de leur production. Il n'est pas rare de rencontrer des cas où, après s'être engagé auprès de son organisation à apporter son produit pour la vente groupée, un paysan passe derrière pour livrer le produit à un commerçant offrant un prix plus élevé.

**Des opportunités économiques non saisies.** Peu de place est consacrée par les producteurs à des cultures à forte demande comme les légumineuses, en particulier le niébé. On observe également que les légumes locaux frais (tomate, piment, oignon, gombo, légumes feuilles variés) à forte valeur ajoutée et fortement demandée en saison sèche, surtout quand les femmes sont libérées des activités culturelles de plein champ comme le coton et les céréales. Dans le même ordre d'idée, le petit élevage (volaille pour la viande et les œufs, petits ruminants) ne fait pas suffisamment pas l'objet d'appui de la part des services techniques agricoles ou des projets intervenant dans la zone.

**Une taille des ménages peu favorable.** La relation croissante entre la pauvreté et la taille des ménages est connue. En effet, la pauvreté des ménages augmente proportionnellement à leur taille. Les résultats de l'EMICoV et la troisième Enquête Démographique et de Santé (EDSB-III) de 2006 viennent confirmer cette relation. Les données moyennes publiées pour l'ensemble du Bénin indiquent ce qui suit, en termes d'incidence de la pauvreté monétaire : (i) ménages de moins de 3 personnes : 8,81% ; (ii) ménages de 3 à 4 personnes : 22,91% ; ménages de 5 à 7 personnes : 37,96% ; ménages de 8 personnes et plus : 49,12%. Ainsi, les ménages de plus de 8 personnes affichent des incidences de pauvreté cinq fois plus élevées que ceux de moins de trois personnes. Or, au recensement général de la population et de l'habitation de 2002, la taille moyenne des ménages du Borgou était de 7,8 personnes. Au Total, la taille encore trop grande des ménages ruraux du département constitue un important déterminant de l'importance de la pauvreté dans les communes ordinaires du département.

**Un niveau d'instruction des chefs de ménages peu favorable.** On estime que, d'une façon générale, la pauvreté diminue avec le niveau d'instruction parce que la détention d'un stock de capital humain important procure à l'individu des capacités pouvant contribuer à l'amélioration de son niveau de vie. Les indices de la pauvreté selon le niveau d'instruction du chef de ménage tels qu'ils ont été révélés par l'EMICoV et l'EDSB-III se présentent comme suit, en données moyennes nationales : (i) aucun niveau d'instruction : incidence de la pauvreté = 42,22% ; (ii) niveau école primaire : incidence de la pauvreté =

35,16% ; niveau école secondaire : incidence de la pauvreté = 26,59% ; niveau enseignement supérieur : incidence de la pauvreté = 10,66%. En l'absence de données sur le niveau d'instruction des chefs de ménages du Borgou, les données sur le niveau d'instruction de la population des ménages du Borgou publiées par EDSB-III paraissent tout aussi pertinentes.

Le tableau 7 ci-après permet d'apprécier, entre autres, deux types de disparité en matière de niveau d'instruction des populations du Bénin âgées de 6 ans et plus. (i) D'abord les disparités entre personnes de sexe masculin et de sexe féminin : au niveau national, 37,1% des hommes sont sans instruction contre 58,3% pour les femmes. Cette tendance est confirmée dans le Borgou où 50,7% des hommes contre 65,2% des femmes sont sans aucune instruction. (ii) La comparaison de certains des indicateurs du tableau 7 (sans instruction, primaire complet<sup>23</sup> et secondaire incomplet) entre le département du Borgou d'une part, la ville de Cotonou et la moyenne nationale d'autre part présente de réels intérêts en termes de d'analyse du stock de capital humain différencié des individus. La comparaison entre le % des personnes sans instruction du Borgou et la moyenne nationale a déjà montré l'ampleur des disparités. Cette comparaison entre ce même indicateur pour le Borgou et la ville de Cotonou, capitale économique du Bénin, montre un écart de plus de 40 points pour les personnes de sexe masculin et de près de 40 points pour celles de sexe féminin. S'agissant des personnes qui achevé avec succès le niveau primaire, le taux est de 4% (sexe masculin) et de 2,9% (sexe féminin) dans le Borgou. Ces indicateurs passent respectivement à 8,1% et à 6,5% pour la ville de Cotonou, à 5% et à 3% pour le niveau national. S'agissant des personnes ayant fait le secondaire sans achever avec succès les 7 classes de ce cours, les indicateurs sont les suivants, pour les personnes de sexe masculin et de sexe féminin : (i) Borgou, respectivement 13,5% et 6,4% ; (ii) Cotonou, respectivement 35,6% et 26% ; (iii) ensemble du Bénin, respectivement 17,2% et 9,6%.

**Le lieu de résidence importe : il vaut mieux vivre en ville qu'à la campagne** Les 4 derniers tableaux permettent d'apprécier les indicateurs selon le milieu de résidence. Ils confirment tous le fait que la pauvreté est surtout rurale au Bénin. Le milieu de résidence constitue par conséquent un déterminant du niveau de pauvreté, quelle que soit la forme de cette pauvreté. L'explication est double : (i) les villes béninoises offrent plus d'opportunités économiques à leurs habitants que ne le font les campagnes. Le niveau des dépenses des ménages de Parakou comparé à celui des communes ordinaires du Borgou (tableau n°4) confirme cette assertion ; (ii) les villes disposent en plus grande proportion des infrastructures et équipements socioéconomiques qui facilitent les conditions de vie et d'existence des individus et des ménages. Le caractère largement rural des communes ordinaires du Borgou, même en l'absence de données désagrégées entre ces communes et Parakou, permet d'affirmer explique l'ampleur du phénomène de pauvreté d'existence dans ce département.

**La pauvreté est plus féminine que masculine.** Les résultats des enquêtes sur les conditions de vie et d'existence des ménages aboutissent souvent aux conclusions selon lesquelles les ménages dirigés par des femmes sont moins pauvres que ceux dirigés par des hommes. Pour l'ensemble du Bénin, l'incidence de pauvreté non monétaire est de 40,7% dans les ménages dirigés par des hommes contre 38,7% dans ceux dirigés par des femmes (EMICoV, 2006)<sup>24</sup>. Ces données, apparemment séduisantes, cachent en réalité ce qui se passe à l'intérieur de la majorité des ménages où la position relative des femmes ne leur facilite pas l'accès aux ressources productives et aux relations sociales et politiques qui leur permettraient d'améliorer leurs conditions d'existence et échapper à la pauvreté, qu'elle soit monétaire ou non. Nous y revenons dans la section suivante.

**Le peu d'intérêt des communes pour la pauvreté, le développement économique local et la sécurité alimentaire.** Les raisons de ce manque d'intérêt sont multiples du manque de moyens dont disposent les élus au manque de conviction de ces derniers face à une responsabilité dont ils ne sont pas convaincus de l'importance. Pourquoi se préoccuperaient-ils de DÉL quand des besoins criants se font sentir en éducation et santé. On compte sur les doigts de la main, au Bénin comme en Afrique de

---

<sup>23</sup> On estime que 5 années avec succès dans l'enseignement primaire ou encore un achèvement avec succès des 6 classes du niveau primaire permettent à l'individu de ne pas retomber dans l'analphabétisme au bout de quelques années et d'être capable de réinvestir ses acquis dans sa vie et ses activités courantes.

<sup>24</sup> Aussi bien l'EMICoV (2006) que le RGPH3 (2002) ont révélé que 22,5% des chefs de ménages sont de sexe féminin au Bénin et que proportionnellement, l'on dénombre en milieu urbain, plus de ménages dirigés par des femmes, soit 24,6% contre 21,0% en milieu rural.

l'Ouest, ces « maires entrepreneurs » qui ont fait de la promotion du développement des activités économiques leur principale obsession.

**Tableau 7 : Répartition comparée (en %) de la population âgée de 6 ans et plus en fonction de leur niveau d'instruction et de leur résidence**

N°	Caractéristiques socio démographiques		Milieu de résidence					
			Borgou	Cotonou (capitale économique)	Autres villes du Bénin	Ensemble urbain	Ensemble rural	Ensemble Bénin
1	Sans instruction	H	50,7	6,2	26,8	22,0	46,4	37,1
		F	65,2	27,9	47,5	43,0	68,0	58,3
2	Primaire incomplet	H	29,1	32,5	37,2	36,1	36,2	36,2
		F	23,7	32,2	30,6	31,0	24,5	27,0
3	Primaire complet	H	4,0	8,1	6,3	6,7	4,0	5,0
		F	2,9	6,5	4,1	4,7	2,0	3,0
4	Secondaire incomplet	H	13,5	35,6	23,4	26,3	11,7	17,2
		F	6,4	26,0	15,2	17,7	4,5	9,6
5	Secondaire complet	H	0,7	4,7	2,2	2,8	0,5	1,4
		F	0,3	2,8	0,9	1,3	0,1	0,6
6	Supérieur	H	1,1	12,2	3,4	5,5	0,5	2,4
		F	0,3	4,1	0,8	1,6	0,0	0,6

Source : INSAE & Macro International Inc. (2007). *Enquête démographique et de santé 2006 (EDSB-III) – Bénin*, 18-19.

Ce manque d'intérêt n'est pas l'exclusivité des élus. L'ensemble de la société civile et des associations le partagent. On ne voit pas trop pourquoi s'intéresser à ces questions. Pire encore, on est parfois convaincu qu'une implication des communes va contribuer à empirer la situation. Dans les services déconcentrés, l'idée même d'avoir à négocier avec des élus locaux sur des questions jusqu'alors « réservées » aux techniciens suffit à transformer une réserve naturelle en franche hostilité.

### 3. La situation spécifique des femmes

Pour un total de 225.933 ha de superficie mise en valeur au cours de la campagne 2006/07 dans la zone du projet PA3D, les hommes ont occupé 201.499 ha et les femmes, 24.131 ha soit 10,81% environ. Cet accès relatif des femmes varie d'une commune à l'autre dans la zone. Pour la campagne 2006/07, il a oscillé entre 6,36% à Kalalé et 20,79% à Sinendé. Ces indicateurs semblent marquer une certaine amélioration par rapport à la situation observée dans l'Étude de référence au démarrage du projet ADECOI à partir des statistiques de production de la campagne agricole 2000-01 où la part des superficies de production réservées / accordées aux femmes représentait seulement 9% des superficies cultivées.

Par ailleurs, les données de la littérature confirmées par les entretiens menés par la mission de formulation indiquent que les bonnes terres sont réservées aux cultures majeures (coton, igname, maïs, manioc) pratiquées par les hommes alors que les femmes se trouvent dans la majorité des cas sur des terres marginales où elles cultivent des spéculations considérées comme mineures (cultures maraîchères, soja, niébé, etc.) malgré le potentiel très élevé de ces spéculations en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Il convient d'ajouter à cette forme de marginalisation la quasi absence d'appui spécifique de la part des services techniques agricoles aux cultures dites mineures et au petit élevage

(volaille, petits ruminants, espèces non conventionnelles) beaucoup plus approprié aux conditions de vie et de travail des femmes, souvent confinées à la maison. La combinaison de l'ensemble de ces contraintes et d'autres non moins importantes concourent probablement à confiner les femmes dans une situation de pauvreté monétaire et non monétaire peu documentée parce que l'objet classique d'analyse sur la pauvreté se trouve être le ménage pris globalement et non les individus vivant à l'intérieur de ces ménages. Cette situation, comme nous le verrons varie selon les appartenances ethniques. Ce premier aperçu confirme que pour obtenir un meilleur des individus pauvres et vulnérables à la pauvreté, PA3D devrait "rentrer à l'intérieur des ménages" pour y observer ce qui s'y passe.

### **Au sein des ménages Batonou**

**L'agriculture** : Les hommes labourent de vastes champs au moyen de la charrue attelée à des bœufs et de plus en plus utilisent le service des tracteurs dans les communes où il existe des CUMA (Coopérative d'utilisation du matériel agricole). Ils sont responsables des cultures de rente comme le coton et l'arachide. Ils produisent aussi des vivriers : le maïs, le mil, le sorgho, les tubercules (igname, manioc). Les hommes possèdent de vastes domaines couverts de fruitiers tels que les manguiers, l'anacardier. Les garçons actifs sont responsables du défrichage, du sarclage, du traitement phytosanitaire. Ils partagent la récolte et le transport avec les femmes et les filles. Ils sont aidés dans les autres tâches par autres membres du ménage (chef du ménage, femmes, filles). Les garçons actifs possèdent aussi leurs champs personnels sur lesquels ils produisent le coton, les cultures vivrières, et la plantation d'arbres. Les hommes et les jeunes s'occupent de l'entretien des plantations et cueillent les noix de cajou, les femmes s'occupent de la cueillette des noix de karité et de néré.

Il y a plusieurs dizaines d'années et traditionnellement, les femmes n'avaient pas de champs individuels.. Elles s'occupaient des activités domestiques et aidaient leurs maris au champ. Le boom du coton a amené les hommes à accroître les superficies cultivées, l'utilisation de la culture attelée pour le labour, a également contribué à augmenter le volume du travail des femmes dans les activités à tendance féminines comme le semis, démariage, récolte, et les activités qui ne sont pas spécifiques à un genre (sarclage). La scolarisation a conduit à l'amenuisement du nombre des actifs agricoles. La charge des femmes s'est amplifiée à la fois aux champs et à domicile. Depuis que la monétarisation facilite les échanges les femmes se sont retrouvées contrairement aux hommes à ne rien avoir à apporter sur le marché alors que leurs sollicitations augmentent pour les enfants qui doivent aller à l'école, les femmes ont été contraintes de produire des spéculations en propre pour les échanger et obtenir aussi des devises pour faire face à leurs besoins que les hommes ne peuvent satisfaire. Sur leurs champs personnels, les femmes produisaient du coton, maïs, riz et légumineuses à graine. Elles sont aidées par les enfants. Depuis la chute du coton, elles cultivent de l'arachide, du soja, du maïs, de riz et de voandzou. Dans tous les cas les champs des femmes sont de petite taille (en moyenne 1 ha) et ont une fertilité moindre que ceux des hommes (en moyenne 4ha). Elles aménagent aussi un jardin surtout en saison sèche. Le repiquage du riz est une activité féminine. De plus, on constate qu'elles se font parfois aider par leurs filles, ce qui réduit d'autant la scolarisation de ces dernières, un effet pervers d'un plus grand accès des femmes à des activités productrices de revenus obtenu dans des conditions qui ne font souvent que renforcer les inégalités.

Les hommes confient l'élevage des bovins aux Peulh. Les femmes ont la responsabilité des petits ruminants et de la volaille. Dans ce cas, elles élèvent les caprins, les ovins, les porcins (dans certaines régions seulement) et la volaille. Elles assurent leur alimentation, leur abreuvement et les soins nécessaires. La répartition sexuelle du travail agricole se présente comme indiqué dans le tableau 8.

**La transformation productive** : ce sont les femmes qui préparent les beignets de maïs, la bouillie de sorgho, la bière de sorgho / maïs, les boules d'akassa, les beignets de niébé, de manioc. Elles produisent également le gari, les cossettes d'igname et de manioc, l'igname pilée pour la consommation immédiate, l'huile et les galettes d'arachide pour la consommation. Les hommes et les jeunes déterrent les racines de manioc, s'occupent de la maintenance des outils des unités semi industrielles.

**Le commerce** : les femmes vendent les produits agricoles (l'igname entière ou en cossettes, le maïs, le petit mil) et les produits de cueillette ou agricoles transformés tel que la « moutarde », le savon, le beurre de karité, etc. elles proposent aussi sur le marché des produits manufacturés. Les hommes et les jeunes s'occupent de la commercialisation du coton, du maïs, de l'igname, de l'arachide.

**Tableau 8 : La répartition sexuelle de travail chez les Batonou**

Tâches	Membres du ménage			
	Chef ménage	Garçon actif	Épouse	Fille active
Défrichement	++ ou +++	+++	+ ou ++	+ ou ++
Semis	+	+	+++	+++
Sarclage	++	+++	+++ ou ++	+++ ou ++
Démariage			+++	+++
Traitement phytosanitaire	++ ou +++	+++	- ou +	- ou +
Récolte vannage et transport	++ ou +++	+++	+++	+++
Construction de greniers	+++	++	-	-

**Les activités reproductives :** Les femmes sont responsables de la quasi-totalité des activités reproductives. Elles préparent le repas de la famille, s'occupent de la propreté de la maison, des soins des enfants, de l'approvisionnement en eau, etc.

**Tableau 9 : les responsabilités des membres de ménage Batonou selon le type de gestion**

Membre	Gestion séparée	Gestion commune
Chef de ménage	Dispose d'un pouvoir de décision surtout sur les garçons, avec qui il forme une sous unité de production Contribue aux besoins alimentaires des membres du ménage et des besoins vestimentaires des garçons	Noyau de prise de décision, dirige les activités agricoles, décide de l'utilisation et de la distribution des ressources du ménage Soutien financier des besoins de la femme
Chaque femme	Dispose de pouvoir de décision surtout sur les filles avec qui elle forme une sous unité de production Soutien financier au chef de ménage Prépare à manger à ses enfants et au chef de ménage S'occupe de l'éducation des enfants Participe à certaines prises de décision	Participe aux activités agricoles Réalisent les transformations agro alimentaires avec l'aide surtout de ses filles Prépare à manger à ses enfants et au chef de ménage
Fille	Aide sa mère au champ, à la cuisine Fait le ménage Pas de pouvoir de décision	Participent aux activités agricoles Fait le ménage Aide sa mère à la cuisine Pas de pouvoir de décision
Garçon	Aide son père et parfois sa mère au champ Participent à toutes les activités agricoles Participe à certaines prises de décision	Exécute le programme d'activité du chef de ménage Consulté lors de certaines prises de décision

**L'organisation sociale de la production.** Dans les ménages Batonou (autochtones) on retrouve simultanément une gestion commune et une gestion séparée, alors que chez les étrangers, on n'observe que la gestion commune car ensemble, les membres du ménage ne disposent pas assez de terres cultivables à céder aux autres actifs du ménage. La gestion séparée rencontrée dans la plupart des ménages Batonou, est le type de gestion dans lequel la femme et le jeune garçon actif bénéficient d'une parcelle du chef de ménage sur laquelle ils organisent leurs productions afin de réduire leur dépendance vis-à-vis du chef de ménage. Quant à la gestion commune pratiquée par la majorité des ménages, elle constitue le type de gestion où le chef de ménage reçoit la participation collective de toute la main d'œuvre familiale disponible pour toutes les opérations agricoles et ceci à plein temps. C'est pourquoi les champs du chef de ménage sont dénommés 'champs communs'. Dans les deux types de gestion, c'est surtout le premier fils qui est le plus visé dans cette sollicitation de main d'œuvre et sa scolarisation est ainsi hypothéquée. Les responsabilités sont synthétisées dans le tableau 9.

### Les ressources :

- **La terre**, principal facteur de production, ne constitue pas un facteur limitant à la production du fait de sa plus ou moins grande disponibilité. Le droit traditionnel reconnaît au premier Batonou ayant défriché une terre vierge et à sa descendance, le droit d'usage de la terre. A la mort de celui-ci c'est surtout ses descendants masculins qui ont le droit d'usufruit sur ces terres. La terre ne s'achetait donc pas. Elle s'acquiert surtout par héritage ou par prêt et aussi par don. Le don est le principal mode d'accès des femmes à la terre. Autrefois accordé aux étrangers, le don leur est de moins en moins reconnu, car les autochtones considèrent que la terre ne leur suffit plus pour en donner aux tiers. Lorsque le don est fait à un étranger, celui-ci peut y mener les activités de son choix, ses descendants peuvent en jouir mais il leur est interdit de l'aliéner, et à leur départ, ils devront la restituer. Lorsqu'un homme se marie à une femme originaire d'un village voisin, il est fréquent que la belle famille offre au gendre, des terres. C'est une façon d'exprimer « leur attachement à l'entretien de leur fille ». En cultivant ces terres, le gendre de son côté prouve à la belle famille qu'il fait partie intégrante de leur famille. L'emprunt de terre est le mode d'acquisition de terre des étrangers. La durée du contrat est fonction des closes de départ ; elle peut être illimitée ou non. Les bénéficiaires de l'emprunt n'ont pas le droit d'installer des cultures pérennes sur ces terres afin de faciliter leur restitution au propriétaire au moment voulu. Selon les régions, on observe des domaines communautaires qui sont des espaces non cultivés et qui s'offrent aux activités des ultérieurs premiers venus. Les femmes n'héritent pas la terre car traditionnellement elles ne la cultivaient pas. Aujourd'hui, elles exploitent une partie du domaine de leur mari ou de leur père avec l'accord de leurs frères. Dans quelques cas, des femmes mariées peuvent aussi hériter de la terre. Quelques une d'entre elles ont la possibilité d'y planter des arbres. Ne pouvant s'éloigner du domicile conjugal compte tenu de leur emploi du temps peu souple, elles se contentent des terres proches du village et abandonnées par les hommes parce que ces terres ont perdu leur fertilité.
- **Les équipements** : La culture attelée exemple : cette technologie a été introduite dans le milieu pour améliorer les conditions de travail et de revenu des agriculteurs. Les femmes y ont un accès très limité. Quelques unes en profitent rarement lors de la location de la main d'œuvre agricole. Celles qui ont eu les moyens d'acquies cet équipement comptent sur leurs enfants pour son utilisation dans les champs. La transformation des produits agricoles est effectuée par les femmes à l'aide de matériels traditionnels. Dans quelques cas, des groupements de femmes disposent d'un ou de quelques matériels ou rarement du complexe de transformation pour réduire leur temps de travail, la pénibilité des activités de transformation, et améliorer la productivité de l'activité.
- **Les ressources politiques**. Si les agriculteurs ont accès à la vulgarisation agricole et à l'information, et un moindre accès à l'éducation, ces ressources touchent peu les femmes. Par contre, les femmes membres de groupement ont accès aux différentes formations proposées à leur intention par les projets, les services déconcentrés de l'État, les ONG.

### Les bénéficiés.

- **Les hommes** fournissent les céréales et les tubercules pour la maison mais ne donnent pas généralement de la liquidité pour les condiments. Selon la culture, le mari devrait fournir le sel mais la plupart d'entre eux n'en donnent plus aujourd'hui. Ils apportent la viande lorsqu'ils en trouvent. Les femmes achètent tous les autres condiments qu'elles ne produisent pas, l'énergie (le pétrole), le savon pour la maison. Lorsque le grain fournit par le mari s'épuise, les femmes complètent par les récoltes de leurs propres champs jusqu'à la prochaine saison. Les récoltes des champs personnels des femmes sont séparées mais la priorité est donnée à la satisfaction des besoins alimentaires internes du ménage. Le reste de la production est destiné à la vente. Pour ne pas participer financièrement à l'alimentation du ménage, les hommes n'hésitent pas à dire à leur femme que leur recette de vente de coton a servi à rembourser le crédit octroyé et c'est de l'extérieur du ménage que la femme peut apprendre le montant du revenu encaissé par son mari. Lorsque la femme est alphabétisée, le mari cache simplement ses reçus de vente du coton. Cette attitude des hommes a amené les femmes à se poser la question de savoir la raison pour laquelle les maris s'entêtent à produire le coton alors que l'activité semble non rentable.. Généralement, les hommes s'acquittent de leurs obligations de cérémonies dans leur famille et dans celles de leurs épouses. Les hommes investissent leurs revenus dans l'agriculture, la constitution d'un troupeau, la construction de maison. Financièrement, ils participent peu aux dépenses du ménage. Les gros ruminants sont confiés aux Peulh, éleveurs.
- **Les femmes** : Les activités commerciales procurent aux femmes l'essentiel de leur revenu alors que les hommes s'enrichissent surtout après la campagne de commercialisation du coton et la vente de leur surplus agricole. Les femmes décident elles-mêmes de l'utilisation des revenus de leurs activités per-

sonnes, qui servent à l'achat de parures et de capital pour le petit commerce. La femme acquiert ainsi par ses activités une autonomie financière vis-à-vis du chef de ménage. Ce sont les femmes qui vendent les récoltes du mari au marché à sa demande et lui ramènent ses fonds intégralement parce que le mari peut arriver lui-même au marché pour suivre les transactions ou bien il s'informe auprès des personnes qui sont allées au marché ce jour-là. Lorsque les femmes vendent leur propre récolte, elles gardent également leur avoir. Mais cette situation n'empêche pas le mari de récupérer quelques sous de sa femme sous forme de prêt ou d'aide généralement non remboursable. En matière de bénéfices, avec les divers revenus tirés de leurs activités de production, les femmes assurent les besoins du ménage (achat de condiments culinaires, des produits de lessive, l'habillement des enfants). Elles achètent des petits ruminants ou des vaches pour constituer progressivement un troupeau. Leur habillement et leur parure représentent un poste de dépenses important. Ce sont elles qui donnent l'argent du petit déjeuner, les fournitures et l'uniforme à leurs enfants écoliers ou en apprentissage. Il arrive qu'elles paient aussi leur scolarité.

Les éléments complémentaires de droits et des devoirs peuvent être schématisés comme dans le tableau 10

**Tableau 10 : Les droits et devoirs des membres des ménages Batonou**

Domaine	Membres du ménage			
	Chef ménage	Garçon actif	Épouse	Fille active
Terre du ménage	Gère	A ou peut avoir son champ	A ou peut avoir son champ	Pas de champ
Matériel agricole	Fournit et utilise	Utilise. Fournit s'il est marié	Utilise	Utilise
Cultures	Vivrières, rente (coton, arachide) plantation	Vivrières, rente (coton, arachide) plantation	Vivrières, maraîchères	-
Ménage	Prélève des vivres du grenier	Aide son père	Travaux domestiques, entretien de la maison, préparation du repas, puise l'eau	Aide sa mère
Cueillette	Noix de cajou	Noix de cajou	Noix de karité	Noix de karité

## La situation au sein des ménages éleveurs et agro éleveurs

### Les profils d'activités

- **Production** : Dans ces catégories sociales, les hommes (et les enfants) ont la responsabilité des bovins. Ils s'occupent essentiellement de l'entretien des animaux, de leur alimentation et de leur santé. Les femmes balayent les parcs, prennent soin de l'environnement immédiat des bêtes et assurent leur abreuvement. La division de travail n'est pas tranchée pour les petits ruminants lorsqu'on passe d'une région ou d'une ethnie à une autre. Les hommes Peulh s'occupent essentiellement des troupeaux de bœufs et de petits ruminants. Les éleveurs entretiennent des champs de vivriers et de coton. Les femmes peulh ne disposent pas de champ. Elles aident leur mari dans les travaux champêtres. Les agro éleveurs sont de grands producteurs agricoles et des éleveurs.
- **Dans le domaine de la transformation**, on observe deux situations. Les femmes des éleveurs Peulh ne transforment pas le lait en période d'abondance. Les femmes des éleveurs non Peulh (agro éleveurs) et les autres femmes de la région transforment le lait en fromage ou en lait caillé pour la vente. Ces dernières transforment aussi l'igname et le manioc en cossettes.
- **Les activités commerciales** sont réparties entre les hommes et les femmes de la manière suivante : les hommes vendent les bovins, les moutons, la volaille, les œufs, et les excédents de produits agricoles. Les femmes vendent le lait, les produits laitiers et les produits de cueillette (karité, néré). Les

femmes des agro éleveurs vendent la volaille, les moutons, la bière de sorgho et les beignets d'arachide.

- **Les activités reproductives** : ce sont les femmes qui sont responsables des activités reproductives.

#### Les ressources

- **Ressources animales** : l'objectif des hommes est d'accumuler du cheptel pour le prestige social et le legs aux générations futures. Ainsi, ils constituent un cheptel de taille suffisamment élevée pour subvenir à tous leurs besoins et garantir un certain degré de sécurité et de stabilité des conditions de vie. Les femmes possèdent quelques têtes de bovins au sein du troupeau familial, de petits ruminants et de la volaille.
- **Terres** : ayant été pendant longtemps un peuple nomade, les éleveurs qui se sont sédentarisés possèdent quelques petites parcelles pour la culture vivrières. Les femmes y ont un accès limité. Les agro éleveurs disposent de plus grandes superficies.
- **La vulgarisation, la formation** : les hommes fréquentent les unités pastorales (UP) et les marchés de bétail où ils discutent avec les vétérinaires et entre eux. Les femmes n'y ont pas accès. Elles n'ont donc pas accès à l'information ni à la vulgarisation.

**Les bénéfiques** Les bénéfiques en argent des hommes et des femmes proviennent de la vente des produits commercialisés. En ce qui concerne les bénéfiques en nature, les hommes s'enrichissent de nouvelles naissances de leurs vaches et des petits ruminants. Les femmes aussi ont le droit à cette accumulation mais dans une moindre mesure car elles ont un petit nombre de têtes de bétail.

Les hommes offrent aux femmes une partie de leur récolte de vivriers et du lait. Les femmes vendent une partie de ces produits pour se procurer les condiments nécessaires à l'alimentation des membres du ménage et renouveler les ustensiles de cuisine. Le revenu résiduel leur permet de s'habiller, habiller les enfants, les cérémonies de mariages de leurs filles, etc. L'épargne est investie dans l'achat des petits ruminants et des bovins que les femmes font acheter par leur mari, leur fils ou leurs parents, qu'elles confient à ceux-ci pour l'entretien. Les femmes ont accès à ce bénéfice, mais elles n'ont pas le contrôle de ce bénéfice car même si elles disposent de ces quelques têtes de bétail, ce sont les hommes qui décident de la vente ou du renouvellement d'une bête malade ou amortie.

A la faveur des projets de développement de l'élevage, la performance des animaux s'est accrue avec l'installation de barrages sur le parcours des animaux. La productivité des vaches a augmenté ainsi que le volume de lait. Dans le système de production, c'est la femme qui gère le lait. L'amélioration de la performance des animaux a aussi accru considérablement la quantité de lait attribuée aux femmes. Les revenus de la vente de ce produit sont une affaire exclusivement féminine. Ce qui a eu pour conséquence l'amélioration de l'autonomisation économique des femmes des éleveurs.

#### La situation au sein des ménages des groupes minoritaires

**Les groupes minoritaires exercent les activités suivantes** : ouvriers agricoles, surveillance des bêtes, recherche d'herbe, cueillette de noix de karité, de néré, la soudure, la réparation vélo, la vulgarisation, la vente de produits manufacturés. Ils disposent de faibles superficies (inférieur à 3 ha). Les femmes des groupes minoritaires aident leur mari au champ, font la cueillette des noix de karité, de néré, la transformation du mil en bière locale (tchoukoutou), du lait en fromage.

**Tableau 11: Les spécialisations de travail des groupes ethniques**

Les groupes ethniques	Les activités réalisées
Yoruba et apparentés	Soudure, vulgarisation, réparation vélo
Otamari et apparentés	Ouvriers agricoles, riziculture, fabrication de charbon, récolte traditionnelle de miel, élevage de porc
Dendi/Germa	Vente de tissu, pacotille, boutique ambulante, pêche
Yom et Lokpa	Ouvriers agricoles, fabrication de charbon

Adja et apparentés	Boutique, vente de liqueurs, de pièces détachées, pêche
Fon et apparentés	Fonctionnaires, autres

**Pour les activités reproductives**, la répartition des tâches est la même dans tous les groupes sociaux. Malgré l'accès relativement facile à la terre dans la ZIP, les groupes minoritaires ont un faible accès à la terre et disposent de faibles superficies pour la production agricole.

#### 4. La problématique de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans le Borgou

##### La prise en compte de la question de l'insécurité alimentaire dans les études sur la pauvreté

Selon les ECVR, la proportion de la population rurale qui n'arrive pas à subvenir à ses dépenses alimentaires est en dessous du seuil de pauvreté alimentaire (SPA) et se trouve par conséquent en situation d'insécurité ou de vulnérabilité alimentaire. L'incidence de la pauvreté fondée sur le SPA a été estimée à 18,6% en 1999 contre 16,3% en 1994 au niveau national, en milieu rural. Les résultats de l'EMICoV 2006 n'étant pas encore publiés sur la question, les analyses qui suivent se limitent aux données publiées par l'ECVR, éditions 1 et 2.

**Tableau 12 : Incidence de pauvreté alimentaire en milieu rural par dépt selon ECVR2 (en %)**

Départements	Mars-Mai 99	Juin-Août 99	Sept.-Nov. 99	Déc.99-Fév.00	Mars99-Fév.00	Rang
Alibori	16,9	7,3	22,2	17,0	15,8	9 <sup>ème</sup>
Atacora	17,1	20,8	22,6	13,6	18,5	8 <sup>ème</sup>
Borgou	10,2	32,6	39,1	25,8	26,9	1 <sup>er</sup>
Donga	12,5	21,2	41,2	10,3	21,3	5 <sup>ème</sup>
Nord	14,1	21,2	30,5	18,0	21,0	
Collines	10,5	22,8	25,9	23,9	20,8	6 <sup>ème</sup>
Zou	5,8	7,2	16,9	5,0	8,7	11 <sup>ème</sup>
Centre	8,1	14,8	21,3	14,2	14,6	
Atlantique	12,4	30,4	31,3	17,8	23,0	2 <sup>ème</sup>
Couffo	25,7	24,5	28,6	8,6	21,9	4 <sup>ème</sup>
Mono	13,2	2,8	21,0	7,2	11,1	10 <sup>ème</sup>
Ouémé	15,3	14,4	29,0	18,3	19,3	7 <sup>ème</sup>
Plateau	10,1	29,2	26,3	23,5	22,3	3 <sup>ème</sup>
Sud	16,2	17,6	25,7	14,4	18,5	
Bénin	13,8	18,3	26,5	15,6	18,6	

Source : PNUD-DANIDA-MAEP, ECVR2, op. cité. Synthèse des départements (Page 16).

Les tendances moyennes ci-dessus mentionnées cachent bien entendu des disparités entre départements<sup>25</sup>. En effet, le tableau 12 montre qu'au Nord du Bénin, les départements les plus affectés par la pauvreté alimentaire étaient le Borgou et la Donga avec respectivement des taux de 26,8% et 21,3% se situant au dessus de la moyenne nationale, le taux le plus faible (15,8%) étant observé dans l'Alibori. Au Centre, le département des Collines a affiché un indice de pauvreté alimentaire élevé (20,8%), contrastant fortement avec le département voisin du Zou (8,7%). De la même façon, au Sud, les départements de l'Atlantique, du Plateau, du Couffo et de l'Ouémé contrastent avec celui du Mono. Au total, ECVR2 a

<sup>25</sup> Les données d'ECVR 1 et 2 n'ont pas été désagrégées par commune.

révélé que les départements les plus affectés par la pauvreté alimentaire sont le Borgou, l'Atlantique, le Plateau et le Couffo. Les départements du Zou et du Mono apparaissent comme ceux qui étaient les moins touchés en termes d'insécurité alimentaire.

### **Un cadre institutionnel et des outils peu adaptés**

De façon générale et au plan méthodologique, plusieurs éléments dont la production, le stockage et la conservation, les pertes post-récolte, les quantités utilisées comme semences, l'utilisation des produits agricoles à des fins d'alimentation animale ou dans l'agro-industrie non alimentaire (production d'alcool ou de biocarburant par exemple), les importations, les exportations, l'aide alimentaire, etc., permettent d'apprécier l'offre alimentaire tandis que la consommation est étudiée à partir de la demande, elle-même sous l'influence de facteurs comme la démographie, les habitudes alimentaires, etc. Connaître la situation alimentaire réelle d'un pays, d'une région ou d'une localité suppose l'existence de données statistiques fines sur l'offre et la demande alimentaires du pays ou de ses subdivisions, ce qui est loin d'être le cas du Bénin aujourd'hui.

L'outil généralement utilisé pour y parvenir est l'enquête budget consommation à partir de laquelle sont repérés les indicateurs utiles, les normes de consommation et autres paramètres qui permettent, en relation avec les données de type macro économique sur l'offre et la demande alimentaires, de mettre en place une base de données dont le suivi facilite la connaissance de la situation alimentaire et nutritionnelle des populations. La dernière enquête budget consommation réalisée au niveau national remonte à une trentaine d'années. Les seuls éléments de cette enquête encore utilisés aujourd'hui sont les normes de consommation des principaux produits agricoles (maïs, sorgho, mil, igname, manioc, niébé, etc.) rentrant dans les régimes alimentaires des populations du Bénin en fonction des habitudes alimentaires et culturelles repérées à l'époque dans les régions (Sud, Centre et Nord) du pays.

L'institution en charge des questions de sécurité alimentaire au Bénin est l'Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire (ONASA) qui est une direction technique du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP). Ne disposant pas des ressources nécessaires à l'actualisation des données sur la situation alimentaire et nutritionnelle des populations, cette institution procède par estimation / approximation afin de dessiner le profil théorique de la situation alimentaire et nutritionnel national. D'autres structures de ce ministère, en particulier la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) et quelques projets et OND interviennent en matière d'appui à la sécurité alimentaire et nutritionnelle mais souvent de façon limitée dans leurs objectifs et au plan géographique. Ce cadre institutionnel peu propice à l'appréhension des questions de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et le caractère endémique du phénomène au Bénin explique probablement les orientations stratégiques et programmatiques en cours de formulation au Bénin actuellement (ainsi que la lenteur à concrétiser ces orientations).

En effet, dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté, le gouvernement a affirmé, entre autres choses, sa volonté de : i) doter le pays d'une politique alimentaire et nutritionnelle au cours des trois prochaines années ; ii) renforcer le dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires en l'adaptant au contexte de la décentralisation ; iii) réaliser une étude prospective, dans le cadre du développement intercommunal, sur les mécanismes de constitution de stocks tampons de vivriers au profit des communes ; iv) promouvoir les activités génératrices de revenus, les jardins familiaux, l'horticulture urbaine, le petit élevage conventionnel ou non de case ainsi que les aliments non conventionnels (champignons, spiruline, produits apicoles, etc.) ; v) élaborer et mettre en œuvre un plan de communication sur les bonnes pratiques de transformation et de conservation des aliments ; vi) dynamiser le comité national pour l'alimentation et la nutrition et ses relais régionaux ; vii) renforcer le suivi du statut alimentaire et nutritionnel des populations ; viii) renforcer les capacités techniques et matérielles des communautés pour la prise en charge des enfants malnutris<sup>26</sup>.

En attendant l'élaboration d'une telle politique, un Programme national de sécurité alimentaire (PNSA) est en cours de finalisation par le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) avec l'appui de la FAO. L'objectif général du PNSA sera de contribuer durablement à la lutte contre l'insécurité alimentaire et à l'amélioration des conditions de vie par l'augmentation des productions et des revenus des ménages selon des processus qui engagent leur participation et leur responsabilité. Les objectifs spécifiques du PNSA dans les zones vulnérables sont : (i) l'accroissement des volumes des productions

---

<sup>26</sup> Gouvernement du Bénin. Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté. Version finale. Avril 2007. Page 58.

agricoles grâce à l'amélioration de la productivité, de la diversification des productions et la sécurisation des systèmes de production ; (ii) une meilleure valorisation des produits agricoles végétaux et animaux par l'amélioration des techniques de conservation et de transformation et de la qualité des produits de base et de leurs dérivés ; (iii) l'amélioration de la disponibilité, de l'accès des denrées alimentaires d'origine animale et végétale auprès des ménages et des communautés et l'amélioration de l'état nutritionnel et sanitaire des populations notamment des femmes et des jeunes ; (iv) le renforcement des capacités des structures d'appui aux producteurs et l'organisation d'un cadre institutionnel efficient permettant un développement durable du secteur<sup>27</sup>.

### Aller au-delà du seuil de pauvreté alimentaire

L'analyse de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire à partir du seuil de pauvreté alimentaire (SPA) utilisé par estimer l'incidence de la pauvreté monétaire au sein d'une population donnée comporte des limites que d'autres approches et concept permettent de dépasser notamment l'approche holistique prônée depuis 1996 par la FAO lors du sommet mondial sur l'alimentation. Cette approche stipule que la sécurité alimentaire est structurée autour des quatre dimensions suivantes : (i) disponibilité : une disponibilité suffisante des productions vivrières pour répondre aux besoins alimentaires des familles dans les zones d'intervention ; (ii) accessibilité : un accès à une alimentation adéquate par des revenus suffisants impliquant également que les vivres arrivent sur les marchés et soient accessibles dans les zones d'intervention (avec une attention particulière pour les groupes de population plus vulnérables) ; (iii) en toute saison et un droit individuel : une sécurité d'accès aux denrées alimentaires à tout moment (les pénuries sont souvent saisonnières – ex : la période de soudure) et pour chacun en étant attentif aux discriminations dont les femmes et les enfants sont victimes<sup>4</sup> ; (iv) utilisation : une alimentation adéquate quantitativement et qualitativement par l'accès aux services de base en matière de santé et d'eau potable pour assurer la sécurité nutritionnelle et une vie saine. L'approche est qualifiée d'holistique car elle implique que les quatre dimensions soient simultanément présentes pour qu'il y ait sécurité alimentaire.

## 5. Situation alimentaire et nutritionnelle des populations de la zone du projet

### Les disponibilités alimentaires

**Les normes de consommation.** Même si la disponibilité fait appel à la présence en qualité et en quantité de toutes les denrées entrant dans la composition du régime alimentaire, l'ONASA détermine les disponibilités alimentaires à partir des bilans vivriers établis pour les principales denrées végétales (céréales, racines et tubercule, légumineuses) servant d'aliment de base dans l'alimentation des populations d'un département ou d'une commune et ce, à partir des normes établies depuis plusieurs décennies. Le tableau 13 ci-après présente, sur la base de l'hypothèse dite moyenne, ces normes. Il s'agit par conséquent de niveau de consommation théorique par habitant, par produit et par an pour chacune des communes du Borgou. On note que trois produits dominent dans le régime alimentaire des populations du Borgou. Il s'agit de l'igname (entre 125 kg/hbt/an et 215 kg/hbt/an) qui vient très largement en tête dans toutes les communes, suivie du mil / sorgho (entre 49 kg/hbt/an et 115 kg/hbt/an) et du manioc entre (37 kg/hbt/an et 100 kg/hbt/an) selon les communes. La contribution du maïs dans le régime varie entre 11 kg et 35 kg. Le riz, le niébé et l'arachide apportent respectivement par an et par habitant 10 kg, 17 kg et 6 kg.

**Tableau 13 : Consommation moyenne théorique par an et par habitant selon les communes**  
Unité : Kg/hbt/an

Communes	Igname	Manioc	Maïs	Mil/sorgho	Riz	Niébé	Arachide
Bembèrèkè	215	100	35	49	10	17	6
Kalalé	125	37	11	115	10	17	6
N'Dali	125	37	17	103	10	17	6

<sup>27</sup> MAEP & FAO. Projet SPFM/BEN/6601 – Programme national de sécurité alimentaire (PNSA) au Bénin. Volume II : Rapport principal (version provisoire). Cotonou, novembre 2007. Pages 17-18

Nikki	125	37	17	103	10	17	6
Pèrèrè	215	100	35	49	10	17	6
Sinendé	125	37	11	115	10	17	6
Tchaourou	125	37	17	103	10	17	6
Parakou	215	100	35	49	10	17	6
Borgou	125	69	27	79	10	17	6

ONASA (2007). *Op. cit.*

Il s'agit donc d'une approche sommaire qui, pour des raisons liées aux ressources limitées de l'institution en charge du suivi de la sécurité alimentaire au niveau national, limite l'évaluation des disponibilités alimentaires aux apports des principaux produits végétaux. La contribution des fruits et légumes, de la viande, du lait et des produits laitiers, du poisson et autres produits halieutiques n'est pas prise en compte pour l'établissement des bilans vivriers.

**Bilan vivrier du département.** Dans le département du Borgou, la disponibilité énergétique brute en Kcal est de 1.922,7 Kcal par an par habitant (ONASA, 2007). Les disponibilités en énergie sont essentiellement couvertes par l'igname, le manioc, le maïs, le sorgho et le mil. 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. Le tableau 10 ci-après met en exergue les différents soldes.

**Tableau 14 : Bilan vivrier du département du Borgou**

Unité : tonne	
Produits	Solde vivrier
Igname	424.527
Manioc	156.370
Maïs	90.365
Mil/Sorgho	- 42 351
Riz	-6.075
Niébé	-1.052
Arachide	2.539

ONASA (2007). *Op. cit.*

### Accessibilité

L'examen des disponibilités alimentaires à travers les bilans vivriers qui viennent d'être présentés indique que le département est largement excédentaire pour les principaux produits entrant dans l'alimentation des populations, sauf le mil et le sorgho. Les excédents théoriques se dégageant de ces bilans sont sensés alimenter les échanges entre le département et le reste du monde.

Les données dégagées par les bilans vivriers paraissent en contradiction avec les déclarations des populations tendant à accréditer l'existence d'une certaine insécurité alimentaire dans le département. 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 trouvent leurs raisons non pas dans la rareté des vivres mais dans la gestion de ces vivres au sein du ménage. La facilité avec laquelle les paysans du département peuvent trouver des débouchés pour vendre leurs produits qui font l'objet d'intenses commercialisations grâce au financement apporté par les commerçants qui en assurent le stockage et la mise en marché différée contribue à une dépossession rapide des ménages de leur stock de vivres. Une fois que le chef de ménage a liquidé le stock de vivres avant les récoltes de la campagne suivante, l'accès du ménage à la nourriture

devient un problème auquel différentes réponses sont apportées par les membres du ménage. L'homme peut s'endetter, hypothéquer les récoltes futures, vendre des animaux s'il en possède. Les moins courageux peuvent désertier la maison. La femme va : i) prélever sur les revenus de son commerce pour assurer la nourriture du ménage. Cette stratégie la conduit parfois à épuiser son capital et à se retrouver endettée auprès des institutions de microfinance ; ii) apporter dans le ménage les produits de son champ, qui sont en très grande partie des produits maraîchers ou des céréales. Une partie est commercialisée pour acheter des vivres à l'extérieur et l'autre partie fait l'objet d'autoconsommation du ménage.

L'amélioration de l'accès des populations du Borgou à une alimentation régulière à partir de leur propre production passe nécessairement par une meilleure gestion de la production alimentaire. Il s'agit de voir la question sous le double angle : i) d'une gestion rationnelle du post-récolte ; ii) de l'accès des ménages agricoles à un système de financement non seulement de la production mais également du fonctionnement du ménage qui les épargne du recours au bradage des récoltes pour faire face à leurs besoins de trésorerie.

Selon les personnes rencontrées sur le terrain lors d'une récente enquête rapide sur la question de l'insécurité alimentaire dans le Borgou<sup>28</sup>, acteurs dont les propos ont été confirmés lors des focus groups discussions organisés à l'occasion de la présente mission de formulation, *"les femmes et les enfants sont plus vulnérables à l'insécurité alimentaire dans la mesure où l'homme peut sortir de la maison et ne revenir que la nuit pour se coucher"*. Les femmes rencontrées ont affirmé que celles d'entre elles qui sont dans les groupements et qui bénéficient de prêts arrivent à faire face aux crises alimentaires saisonnières car disposant de revenus leur permettant de nourrir correctement leur famille et leurs enfants.

Par rapport à la question de savoir qui gère le grenier familial, les personnes rencontrées dans le cadre de l'enquête rapide susmentionnée ont indiqué *"en bon Batumbou, la femme n'a pas de droit de gérer le grenier. C'est le chef de ménage ou son fils aîné qui doit servir les vivres à la femme du chef de ménage"*. C'est la même situation qu'on l'on rencontre chez les Gando. Par contre chez les peulhs, c'est la femme qui a le monopole de la gestion du grenier familial. Il convient de souligner que ces situations se rencontrent dans toutes les communes du département du Borgou. C'est un fait culturel très ancré dont l'évolution ne se fera que sur le long terme avec le changement des mentalités.

La question de manque de piste ou de l'enclavement de certains villages et son impact sur l'accès à l'alimentation se pose dans les communes, non pas sous forme d'impossibilité physique pour les ménages d'accéder aux vivres puisque la plupart des villages produisent leurs vivres pour l'essentiel, mais dans les difficultés de valorisation de la production à des prix rémunérateurs, les commerçants venant rarement dans les localités enclavées. Ceux qui acceptent d'y arriver proposent souvent de faibles prix auxquels ne peuvent se soustraire les producteurs de peur de ne pouvoir placer leurs produits après le départ de ces commerçants courageux. Le faible pouvoir d'achat découlant ainsi de la vente de leurs produits ne permet pas aux ménages des zones enclavées d'acquiescer les biens sensés compléter dans le régime alimentaire (condiments, huile, poissons, viande, etc.) les produits autoconsommés.

## **Stabilité**

Malgré l'existence d'une situation de solde positif pour des spéculations constituant la base de l'alimentation dans les communes du Borgou, des problèmes de sécurité alimentaire se posent surtout en période de soudure. Il ressort des différents entretiens menés lors de la mission de formulation que les périodes de soudure alimentaire se situent au niveau des mois d'avril, de juin, juillet et d'août. Cette période coïncide avec les pénuries d'ignames et la faible disponibilité de maïs, du sorgho et du manioc. La disponibilité alimentaire devient moins importante à partir d'avril et décroît jusqu'au mois d'août. Cette situation conduit à une diversification forcée des aliments consommés. *"On mange tout ce qu'on trouve, aujourd'hui, le gari et le manioc sont adoptés par les populations"*, déclarent souvent les acteurs.

---

<sup>28</sup> Gnimadi A. et al. (2007). *Étude complémentaire d'analyse multidimensionnelle de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans le département du Borgou, en République du Bénin*, Projet ADE-COI. Pages 43 & 44.

Ces propos confirment les analyses faites par différentes études commanditées par ADECOI<sup>29</sup> sur la question. En effet, pour apprécier l'évolution des stocks alimentaires et de la consommation suivant les mois de l'année, les auteurs de l'étude portant sur la mise en place d'indicateurs de sécurité alimentaire ci-dessous rappelée ont utilisé, entre autres instruments, un outil d'évaluation participative intitulé calendrier des disponibilités et de consommation alimentaire. Il a été appliqué pour analyser les disponibilités de stocks de produits vivriers et l'importance des consommations alimentaires tout au long de l'année. Dans un premier temps, les cinq principales cultures consommées dans la commune ont été listées. Ensuite chaque culture a fait l'objet d'évaluation d'une part en termes de disponibilité de stock, (de façon générale dans la commune) et d'autre part en termes d'importance de la consommation. La disponibilité de stocks est intégrée aussi bien ce qui est disponible dans les greniers (production locale) que ce qui est importé dans la commune (production extérieure importée). Chaque paramètre (disponibilité de stocks et consommation) a fait l'objet d'une notation sur une échelle de 0 à 4.

**Tableau 15 : Calendrier des disponibilités et de la consommation alimentaires à N'Dali**

Mois de l'année		J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Produits alimentaires													
Igname	Stock	2	2	1	1	0	0	0	2	4	4	3	3
	Consommation	2	2	1	1	0	0	0	2	4	4	4	3
Maïs	Stock	3	3	2	1	1	0	0	2	2	3	4	4
	Consommation	2	2	2	2	3	3	3	2	1	1	1	2
Sorgho	Stock	3	3	2	1	1	0	0	2	2	3	4	4
	Consommation	2	2	2	2	3	3	3	2	1	1	1	2
Manioc et dérivés	Stock	0	1	2	3	4	4	3	3	2	1	1	0
	Consommation	1	1	2	2	4	4	3	2	1	1	0	0
Haricot et dérivés	Stock	2	2	1	1	0	0	0	0	0	4	4	4
	Consommation	2	2	1	1	0	0	0	0	0	3	3	3
Variation de stock		10	11	8	7	6	4	3	9	10	15	16	15
Variation de consommation		9	9	8	8	10	10	9	8	7	10	9	10
Légende : 0 = Trace ; 1 = Faible ; 2 = Moyenne ; 3 = Forte ; 4 = Très forte													

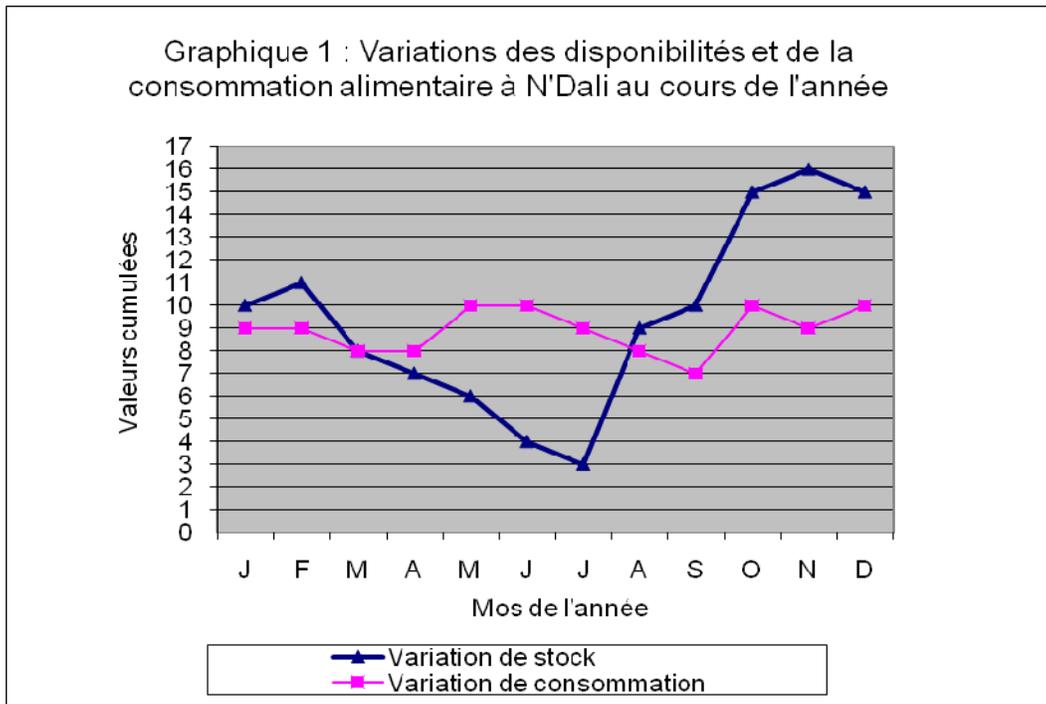
Source : M. K. Kodjo, Mise en place des indicateurs de sécurité alimentaire dans la zone d'intervention du projet ADECOI. Commune de N'Dali. ADECOI, 2005

Les résultats de l'exercice appliqué à la commune de N'Dali sont présentés dans le tableau 11. Ils indiquent que lorsque la consommation de l'igname est maximale, celle des céréales est moyenne ou faible. L'igname est consommée proportionnellement à sa disponibilité. La principale raison est que ce produit alimentaire est difficile à stocker, comparativement aux céréales. Les céréales (maïs et sorgho) sont stockées pour leur consommation modérée à forte en période de soudure. Le manioc intervient généralement comme complément aux céréales sous forme de cossettes (pour la préparation des pâtes) ou sous forme de gari en période de soudure. La consommation d'aliments dérivés du niébé est très faible.

<sup>29</sup> Il s'agit entre autres de A.- Gnimadi *et al.* *Étude de référence sur la pauvreté et la sécurité alimentaire dans le département du Borgou, en République du Bénin. Vol. 1: Synthèse départementale*, FENU/FBS/ADECOI/ELeDP/CBRST. Cotonou, 2003.

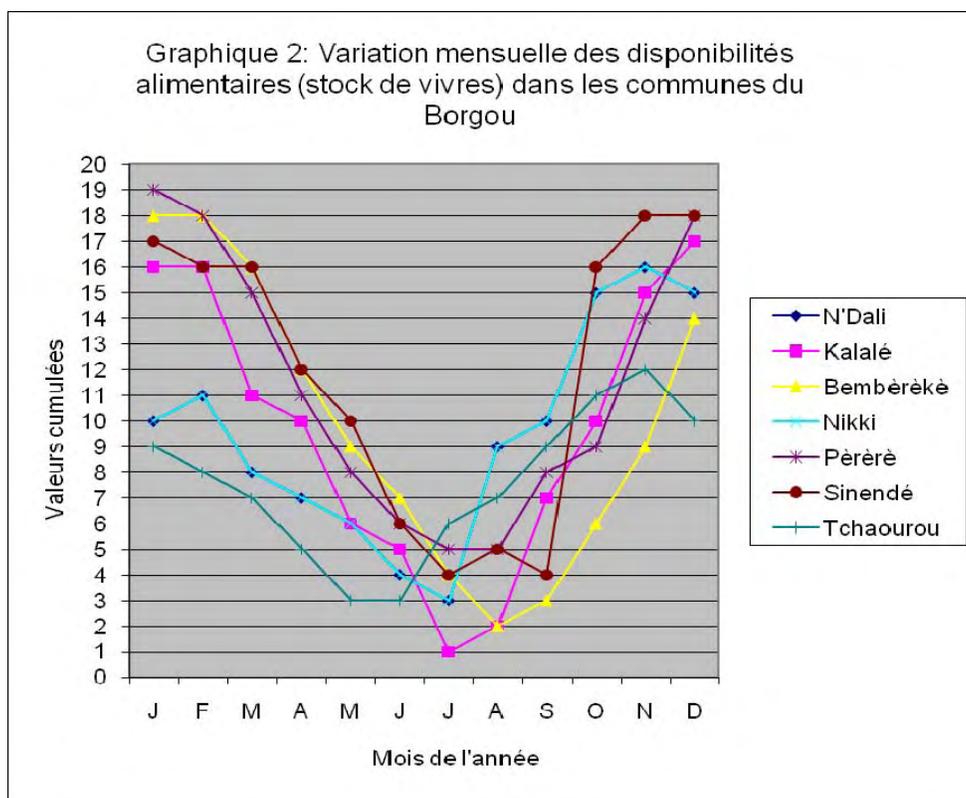
(2) K. Maximin Kodjo *et al.*, *Mise en place des indicateurs de sécurité alimentaire dans le Borgou*, 2005.

De l'analyse du graphique 1 ci-après élaboré à partir des résultats présentés dans le tableau 11 portant calendrier des disponibilités et de la consommation alimentaires, il ressort que les périodes de soudure alimentaire se situent au niveau des mois de mai, juin, juillet et août. Ces périodes coïncident avec les moments de pénurie d'igname, de maïs, de sorgho et même de manioc. A partir du mois d'août, les nouveaux produits commencent par sortir, mais leur consommation reste encore faible. Les mois d'abondance sont surtout octobre, novembre, décembre et janvier voire février. La disponibilité alimentaire devient moins importante à partir de mars et décroît jusqu'au mois de juillet. L'augmentation parallèle de la consommation traduit une diversification des aliments consommés. "On mange tout ce qu'on trouve", déclare un acteur. Donc c'est la quantité qui compte et non la qualité. En août, on a déjà les premières récoltes précoces d'igname et du niébé. Pour des questions de stratégies, les producteurs devraient alors limiter leur vente à partir du mois de Mars et constituer des réserves pour la période de soudure.



Source : Élaboré à partir de Kodjo M. K. (2005). *Op. cit.*

Le graphique 2 ci-après permet d'observer que la période de soudure alimentaire est valable pour toutes les communes du Borgou et qu'elle se situe entre les mois de mai et d'août avec une pointe en juillet pour la plupart de ces communes.



## 6. Tendances récentes de la production agricole, perspectives et réduction de la pauvreté monétaire et de l'insécurité alimentaire.

Le tableau ci-après présente, pour les principales spéculations agricoles pratiquées dans le département du Borgou, i) la moyenne annuelle de la production sur la période 1997-98 à 2002-03 telle qu'elle a été présentée dans l'Étude de référence réalisée en 2003 au démarrage de ADECOI ; ii) l'évolution de la production au cours des campagnes agricoles 2002-03 à 2006-07 ; iii) la moyenne annuelle sur cette seconde période ; iv) la variation entre les deux moyennes. L'examen de ce tableau et d'autres outils présentés dans une étude<sup>30</sup> récente du projet ADECOI indique que :

- de 1.098.169 tonnes de production en moyenne annuelle pour la première période, on est passé à 1.613.470 tonnes en moyenne annuelle pour la seconde période, soit un accroissement pour l'ensemble des spéculations estimé à 46,92% ;
- la plupart des produits ont augmenté régulièrement de volume jusqu'en 2005-2006 mais que la campagne 2006-2007 indique un volume de production inférieur de plus 40%<sup>31</sup> à celui de 2005-2006 ;

<sup>30</sup> Étude complémentaire d'analyse multidimensionnelle de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans le département du Borgou, en République du Bénin

<sup>31</sup> Au nombre des explications de cette baisse de la production de la campagne agricole 2006-07 par rapport à la campagne 2005-2006, l'Office national d'appui à la sécurité alimentaire (ONASA) signale l'installation tardive des pluies avec des poches de sécheresse ici ou là dans tous les départements, entraînant des déficits

- le coton est le seul produit dont la production a régressé en moyenne annuelle sur la période par rapport à la période. Rappelons que l'Étude de référence de 2003 avait déjà signalé la désaffectation des producteurs du département pour cette spéculation dès la fin des années 90 et le début des années 2000 pour le rôle qu'ils lui attribuent dans leur appauvrissement. Cette tendance s'est affirmée et amplifiée entre 2002-03 et 2006-07, la production de coton est passée d'une moyenne annuelle de 94.434 tonnes (moyenne 97-02) à une moyenne de 74.716 tonnes (moyenne 02-06) soit un recul de 20,88%. De façon encore plus inquiétant, la production a dégringolé de 94.583 tonnes en 2004-05 à 21.697 tonnes en 2005-06 ;
- la contribution du coton dans le volume total produit a reculé de 9% à 5% entre 97-02 et 02-06 ;
- les racines et tubercules (igname et manioc) ont amélioré leur position que l'Étude de référence avait déjà trouvée confortable en 2003, passant de 74% du volume total de production (62% pour l'igname et 12% pour le manioc) à 80% (64% pour l'igname et 16% pour le manioc) ;
- les céréales ont vu leur contribution reculer de 13% à 11% ;
- les autres produits ou groupes de produits ont maintenu leur position.

**Tableau 16 : Évolution comparée et structurelle de la production agricole dans le département du Borgou**

Campagnes agricoles	Moyenne 97-02	A.02-03	A.03-04	A.04-05	A.05-06	A.06-07	Moyenne 02-06	Variation 97-02 à 02-06
Maïs	98 525	121 291	116 281	147 494	151 939	109 219	129 245	31,18%
Sorgho	40 387	56 909	43 935	48 744	45 348	29 784	44 944	11,28%
Riz	4 374	4 836	7 140	7 202	8 373	4 291	6 368	45,60%
<b>Total Céréales</b>	<b>143 286</b>	<b>183 036</b>	<b>167 356</b>	<b>203 440</b>	<b>205 660</b>	<b>143 294</b>	<b>180 557</b>	<b>26,01%</b>
Igname	684 013	1 019 331	956 350	1 005 275	1 480 523	756 148	1 043 525	52,56%
Manioc	137 117	218 398	257 082	307 286	295 573	231 482	261 964	91,05%
<b>Total Rac.Tub</b>	<b>821 130</b>	<b>1 237 729</b>	<b>1 213 432</b>	<b>1 312 561</b>	<b>1 776 096</b>	<b>987 630</b>	<b>1 305 490</b>	<b>58,99%</b>
Coton	94 434	86 901	95 681	94 583	21 697		74 716	-20,88%
Arachide	9 412	13 025	12 832	13 599	10 878	16 399	13 347	41,80%
<b>Total cult. Ind.</b>	<b>103 846</b>	<b>99 926</b>	<b>108 513</b>	<b>108 182</b>	<b>32 575</b>	<b>16 399</b>	<b>88 062</b>	<b>-15,20%</b>
Tomates	6 913	8 075	6 974	10 991	11 028	6 275	8 669	25,40%
Gombo	10 727	11 567	10 709	13 795	14 335	7 790	11 639	8,50%
Piment	2 407	3 384	5 741	7 189	8 980	2 456	5 550	130,58%
<b>Total légume</b>	<b>20 047</b>	<b>23 026</b>	<b>23 424</b>	<b>31 975</b>	<b>34 343</b>	<b>16 521</b>	<b>25 858</b>	<b>28,99%</b>
Niébé	8 359	10 450	9 092	10 421	14 739		11 176	33,69%
Citrullus	1 501	1 797	2 195	2 564	3 074	2 011	2 328	55,11%
<b>Tot.légumineuse</b>	<b>9 860</b>	<b>12 247</b>	<b>11 287</b>	<b>12 985</b>	<b>17 813</b>	<b>2 011</b>	<b>13 504</b>	<b>36,95%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1 098 169</b>	<b>1 555 964</b>	<b>1 524 012</b>	<b>1 669 143</b>	<b>2 066 487</b>	<b>1 165 855</b>	<b>1 613 470</b>	<b>46,92%</b>

Source : DPP/ONASA/MAEP

hydriques préjudiciables aux cultures annuelles. Il convient d'ajouter à ces problèmes le fait que les statistiques de production agricole varient souvent selon les sources (CeRPA, DPP/MAEP et ONASA).

Il ressort de l'examen de ce tableau une orientation des ménages vers la production de vivriers au cours des cinq ou six dernières années. Ces produits vivriers (céréales, racines et tubercules) étant également source de revenus monétaires pour les ménages, l'amélioration de la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté monétaire passent par une amélioration de la production agricole et alimentaire, en particulier des produits vivriers.

L'atteinte de l'**Objectif spécifique 2 : Amélioration de la sécurité alimentaire et des conditions de vie des populations en particulier des groupes vulnérables et marginaux** en particulier la réalisation du **Produit 3 : Un appui ciblé aux filières agricoles stratégiques** pourraient être obtenus si au terme des cinq (5) années du PA3D (2008-2013), les performances de la production agricole du département s'améliorent de 50% par rapport à celles de la période 2002-2003 à 2006-2007, en passant d'une progression globale de 47% à 70%. Cet indicateur global est plus pertinent pour les raisons ci-après : (i) la progression de la production végétale continuera d'être soutenue par les produits vivriers pendant les quatre à cinq années à venir parce que la désaffection des producteurs pour le coton persistera probablement, eu égard à leurs comportements récents en matière de stratégie de production ; (ii) la variation de la production d'une campagne agricole à l'autre n'a pas beaucoup de sens dans un système de culture sujet à toute sorte d'aléas, notamment climatiques. Les activités prévues devraient permettre d'atteindre ces objectifs.<sup>32</sup>

### Réduction de l'incidence de la pauvreté monétaire

La comparaison des résultats des *Études sur les conditions de vie des ménages ruraux*<sup>33</sup> (ECVR1 en 1994-95 et ECVR2 en 1999-2000) et de l'*Enquête Modulaire Intégrée sur les conditions de vie des ménages*<sup>34</sup> (EMICoV – 2006) indique qu'au niveau national, la proportion des populations rurales touchées par la pauvreté monétaire progresse d'une enquête à l'autre : 30,36% en 94-95 ; 31,22% en 99-00 et 38,82% en 2006. Le département du Borgou, qui était au 9<sup>ème</sup> rang en 94-95 avec seulement un habitant du milieu rural sur cinq touché par la pauvreté monétaire (incidence de la pauvreté monétaire de 20,03%), est passé au premier rang cinq années plus tard avec presque un habitant des zones rurales sur deux, victime de la pauvreté monétaire. Entre 2000 et 2006, le Borgou semble avoir fait quelque progrès. Le taux d'incidence de pauvreté est passé en effet de 48,52% à 39,19%, soit un gain de plus de 9 points, indiquant qu'au cours de cette période, 9,33% des ruraux du département ont échappé à la pauvreté monétaire. Grâce à la mise en œuvre du PA3D, l'incidence de la pauvreté dans le département du Borgou devrait revenir en 2013, à son niveau de 1994-1995, soit 20%. Par rapport à 2006, cela représenterait un gain de plus de 19 points soit une amélioration de près de 50%.

L'incidence de la pauvreté monétaire dans les communes du Borgou est présentée dans le tableau ci-après :

**Tableau 17. Répartition des communes du Borgou selon l'incidence de pauvreté en 2006**

Communes	Incidence de pauvreté en %
Bembèrèkè	42,89
Kalalé	35,24
N'Dali	35,45
Nikki	33,88
Parakou	37,21

<sup>32</sup> Cette analyse a été rédigée avant les changements survenus dans la formulation du projet suite aux commentaires du FSB et n'a pas été réajusté par la suite.

<sup>33</sup> PNUD-DANIDA-MAEP, ECVR1 et ECVR2

<sup>34</sup> C. Vodounou et al. (2007). Enquête modulaire sur les conditions de vie des ménages (EMICoV). Rapport préliminaire. INSAE.

Pèrèrè	34,07
Sinendé	47,93
Tchaourou	48,48
Borgou	39,19
Bénin	37,4

Source : EMICoV. *Op. cit.*

On note que la moyenne départementale (39,19%) est supérieure à la moyenne nationale (37,4%). Sur les 8 communes du département du Borgou, trois ont une incidence particulièrement élevée (Tchaourou, Sinendé et Bembèrèkè). Deux parmi ces trois communes (Sinendé et Tchaourou) affichent un taux d'incidence (47,93% et 48,48%) quasiment identique au niveau de cet indicateur pour l'ensemble du département du Borgou en 1999-2000 (48,52%). Des actions spécifiques devraient être menées en direction de ces communes pour leur permettre de parvenir à une incidence de la pauvreté monétaire proche de la moyenne ciblée pour le département, à savoir 20%.

### Réduction de l'incidence de la pauvreté non monétaire

Le tableau 18 ci-après présente le taux d'incidence de la pauvreté non monétaire pour chacune des communes du Borgou partenaires du PA3D (colonne 2). Au terme du PA3D en 2013, chacune des communes aura réduit de 50% son indice de pauvreté non monétaire. Les indicateurs de référence (colonne 2) et cible (colonne 3) sont présentés dans le tableau 3 ci-après :

**Tableau 18 : Indices comparés de pauvreté non monétaire par commune du Borgou et par rapport à la moyenne départementale (référence et cible)**

Communes et département du Borgou	Indice de Pauvreté non monétaire (%) en 2006	Indice de Pauvreté non monétaire (%) en 2013
Bembèrèkè	51,29	25,6
Kalalé	72,17	36,1
N'Dali	44,11	22,1
Nikki	48,87	24,4
Parakou	13,45	6,7
Pèrèrè	34,28	17,1
Sinendé	47,60	23,8
Tchaourou	49,00	24,5
Département du Borgou	43,08	21,54

Source : EMICoV (2007) pour les indices de 2006.

### Amélioration de la sécurité nutritionnelle

En 2006, (i) plus de deux enfants sur cinq (43%) au niveau national accusent un retard de croissance ou souffrent d'une malnutrition chronique. Cet indicateur a été estimé dans le département du Borgou à 46,8% c'est-à-dire quasiment le même niveau que le milieu rural au niveau national. Compte tenu du poids de la ville de Parakou dans tous les indicateurs du département du Borgou, il n'est pas exclu de faire l'hypothèse que dans les communes ordinaires de ce département constituant la zone du projet, plus de la moitié des enfants de moins de 5 ans de ces communes souffrent de malnutrition chronique.

En 2013, les communes du Borgou partenaires du PA3D auraient réduit de moitié l'incidence du retard de croissance et de la malnutrition chronique chez les enfants de moins de cinq ans.

### **Un meilleur ciblage**

La simple augmentation des productions vivrières, même en privilégiant les filières pouvant améliorer la position significative des femmes, ne suffira pas. Il faudra pouvoir identifier et tenir compte de l'ensemble des groupes et sous-groupes défavorisés

Pour les femmes, on distingue plusieurs groupes défavorisés :

- Des femmes du groupe majoritaire qui disposent de moins de 0,5 ha, (aux alentours des concessions, dont les cultures sont livrées aux animaux en divagation) pour assurer la part de l'alimentation du ménage qui leur incombe,
- Les femmes des groupes minoritaires et/ou marginalisés sans terre, qui doivent assurer la part de l'alimentation du ménage qui leur incombe,
- Les femmes qui disposent de 2 à 5 têtes de petits ruminants ou de volaille autour de la case en divagation, sans soin minimum,
- Les transformatrices des produits agricoles (manioc, igname, arachide, maïs, mil, soja), d'élevage (lait) et forestiers (noix de karité, de néré), qui pour la majorité d'entre elles utilisent les techniques de transformation archaïques,
- Les vendeuses de produits agricoles vivriers ou de produits transformés (agricoles ou forestiers) qui ne disposent pas d'information sur les meilleures stratégies d'écoulement

Pour les hommes, ces groupes défavorisés sont par exemple :

- Les petits producteurs agricoles disposant de moins de 2ha,
- Les ouvriers agricoles disposant d'environ 0,5 ha pour la production de riz, qui complètent leur revenu insuffisant par la production de charbon, la récolte sauvage de miel, le tout petit élevage ou la pêche,
- Les vendeurs ambulants de pacotilles, de tissus, ou ceux disposant de local de ventes de produits divers, de pièces détachés,
- Des artisans locaux surtout dans le domaine de la soudure, de la mécanique, de la vulcanisation, de la réparation des vélos,
- Les personnes (hommes et femmes) qui ne pratiquent pas la culture du coton, sans accès aux intrants ni aux crédits de campagne. Ceux qui n'utilisent pas de semences améliorées, ni d'engrais.
- Les personnes qui ne sont pas en mesure d'envoyer leurs enfants à l'école, ou de supporter les coûts des prestations sanitaires.

En bref, la porte de sortie des femmes et des groupes minoritaires réside dans leur autonomisation économique, la scolarisation de tous les enfants, et leur maintien à l'école, la négociation de leurs projets politiques et productifs avec leur conjoint (pour les femmes) et avec les groupes majoritaires (pour les groupes minoritaires).

La réduction des disparités hommes/femmes, groupe majoritaire/minoritaire passe quant à elle par le soutien des filières porteuses pour les femmes et les groupes minoritaires, la mise en place des complexes multidimensionnels adaptés aux zones de transformation, la sensibilisation de la population et surtout des femmes et des groupes marginalisés à une meilleure fréquentation des centres de santé, à une scolarisation massive de tous les enfants en âge scolaire, garçons et filles, à l'amélioration de leur cadre de vie, l'accompagnement des membres des groupes minoritaires à prendre conscience de leurs droits et devoir afin de s'impliquer davantage dans les instances de prise de décision à tous les niveaux.

## Annexe 19 : Principaux indicateurs socio-économiques, Bénin

Indicateurs	BÉNIN	BORGOU
Superficie (Km <sup>2</sup> )	114.763	25.856
Population (RGPH3 - 2002)	6.769.914	724.171
Proportion de sexe féminin (%) – (RGPH3 - 2002)	51,5	50,1
Densité (habitants/Km <sup>2</sup> ) – (2002)	59	28
Proportion de population urbaine (%) – (RGPH3 - 2002)	38,9	43,4
Proportion de population rurale (%) – (RGPH3 - 2002)	61,1	56,6
Taux de croissance démographique (%) – (RGPH3 - 2002)	3,25	4,37
Enfants de moins de 5 ans (RGPH3 - 2002)	1.175.249	140.271
Population en âge scolaire (6-14) (RGPH3 - 2002)	1.745.666	194.624
Indice synthétique de fécondité (EDSB-III - 2006)	5,7	6,4
Espérance de vie à la naissance – Ensemble (RGPH3 - 2002)	59,2	
Espérance de vie à la naissance – Masculin (RGPH3 - 2002)	56,7	
Espérance de vie à la naissance – Féminin (RGPH3 - 2002)	61,2	
Femmes de 15-24 ans qui ont déjà eu des rapports sexuels avant 15 ans (%) (2006)	12	21
Taux net de scolarisation dans le primaire en % - Ensemble (2005-2006)	77,73	74,87
Taux net de scolarisation dans le primaire en % - Garçons (2005-2006)	82,80	75,29
Taux net de scolarisation dans le primaire en % - Filles (2005-2006)	72,27	74,40
Taux d'alphabétisation des 15 - 19 ans (%) – Masculin – (2006)	74,3	
Taux d'alphabétisation des 15 - 19 ans (%) – Féminin – (2006)	51,3	
Taux d'alphabétisation des adultes (15 ans et plus) (%) (RGPH3 - 2002)	32,6	22,9
Taux de chômage (en %) – Masculin - (RGPH3 - 2002)	0,90	
Taux de chômage (en %) – Féminin - (RGPH3 - 2002)	0,44	
Rapport pers. occupées / pop. En âge de travailler – Masculin – (%) - (RGPH3 - 2002)	70,97	
Rapport pers. occupées / pop. En âge de travailler – Féminin – (%) - (RGPH3 - 2002)	61,16	
Rapport filles / garçons dans l'enseignement primaire - (RGPH3 - 2002)	0,75	
Rapport filles / garçons dans l'enseignement secondaire - (RGPH3 - 2002)	0,59	
Rapport filles / garçons dans l'enseignement supérieur - (RGPH3 - 2002)	0,38	
Proportion de ménages ayant accès à l'eau potable (%) – Urbain (RGPH3 - 2002)	75,20	
Proportion de ménages ayant accès à l'eau potable (%) – Rural (RGPH3 - 2002)	50,20	
Proportion de ménages ayant accès à 1 système d'évacuation des eaux usées (en %) – Ensemble Bénin (RGPH3 - 2002)	4,20	

Proportion de ménages ayant accès à 1 système d'évacuation des eaux usées (en %) – Urbain (RGPH3 - 2002)	9,10	
Proportion de ménages ayant accès à 1 système d'évacuation des eaux usées (en %) – Rural (RGPH3 - 2002)	0,60	
Proportion de ménages ayant accès à 1 système d'évacuation des ordures ménagères (en %) – Ensemble Bénin (RGPH3 - 2002)	10,60	
Proportion de ménages ayant accès à 1 système d'évacuation des ordures ménagères (en %) – Urbain (RGPH3 - 2002)	24,40	
Proportion de ménages ayant accès à 1 système d'évacuation des ordures ménagères (en %) – Rural (RGPH3 - 2002)	0,43	
Proportion de ménages ayant accès à 1 système adéquat de mode d'aisance (en %) – Ensemble Bénin (RGPH3 - 2002)	28,90	
Proportion de ménages ayant accès à 1 système adéquat de mode d'aisance (en %) – Urbain (RGPH3 - 2002)	56,0	
Proportion de ménages ayant accès à 1 système adéquat de mode d'aisance (en %) – Rural (RGPH3 - 2002)	8,80	
Taux de mortalité infanto-juvénile (entre la naissance et 5 ans) –(2006) – (‰)	125	125
Enfants de 6-59 mois qui sont anémiés (%) – (2006)	78	70
Femmes de 15-49 ans qui sont anémiées (%) (2006)	61	50
Enfants de moins 5 ans atteints de retard de croissance (%) – (2006)	43	47
Enfants de moins de 5 ans qui sont émaciés (%) – (2006)	8	9
Enfants de moins de 5 ans qui accusent une insuffisance pondérale (%) – (2006)	18	19
Ménages avec au moins une moustiquaire imprégnée (%) – (2006)	40	39
Enfants de moins de 5 ans qui ont dormi sous une moustiquaire imprégnée la nuit précédant l'enquête (%) – (2006)	33	24
Femmes enceintes qui ont dormi sous une moustiquaire imprégnée la nuit précédant l'enquête (%) – (2006)	32	29
Mortalité maternelle (pour 100.000 naissances)	397	
Enfants de 12-23 mois qui ont reçu tous les vaccins du PEV (%) – (2006)	47	45
Femmes de 15-49 ans ayant une connaissance « complète » du sida (%) – 2006)	14	14
Hommes de 15-49 ans ayant une connaissance « complète » du sida (%) – 2006)	30	30
Taux de séroprévalence du sida - Global (%) – (2006)	1,2	1,6
Taux de séroprévalence du sida - Hommes (%) – (2006)	0,8	1,6
Taux de séroprévalence du sida - Femmes (%) – (2006)	1,5	1,6
PIB en milliards de Fcfa – (2005)	2.299	
PIB par tête en milliers de Fcfa – (2005)	310	
Taux de croissance du PIB réel (en %) – (2005)	2,9	
Taux de croissance du PIB par tête (en %) – (2005)	-0,1	

Population vivant avec moins de \$1/jour (en %)	31	
Exportations (en % du PIB) – (2005)	13,0	
Importations (en % du PIB) – (2005)	19,8	
Balance commerciale	-6,7	
Taux de couverture en % - (2005)	32,8	
Encours de la dette / PIB en % - (2005)	40	

**Source : INSAE, EDSB, EDSB-III, MEMB**

## Annexe 20: Présentation des Communes concernées par le programme

Les sept Communes se répartissent dans trois « Espace de Développement Partagé » (EDP), tel que défini par la Délégation à l'Aménagement du Territoire. Un EDP est une entité territoriale, regroupant sur une base consensuelle plusieurs Communes contiguës, dotée d'une forte personnalité géographique, historique, culturelle, économique et porteuse de dynamiques internes. L'EDP n'est donc pas une simple construction volontariste. Il résulte d'une volonté politique que sous-tendent des facteurs susceptibles de constituer les fondements d'une région, parce que porteurs de germes de changement.

Les Communes de Kalalé, Nikki et Pèrèrè appartiennent au « Cœur du pays Bariba ». Elles s'organisent autour de Nikki la capitale historique du royaume Wassangari du Bargou qui a donné son nom au Département.

Les Communes de N'Dali et Tchaourou, quand à elles, partagent avec Parakou (Commune à statut particulier) le territoire de l'Ouémé supérieur.

Enfin, le territoire des monts du Borgou regroupe les Communes de Bembéréké et de Sinendé.

Le Programme couvre donc un espace bâti sur deux pôles complémentaires l'un historique et culturel, Nikki, l'autre économique et administratif, Parakou. L'ensemble des 7 Communes « ordinaires » couvre une superficie de 25.500 km<sup>2</sup> le long de la frontière du Nigeria entre 8°45' et 10°40' de latitude nord. Le « Cœur du Pays Bariba », les « monts du Borgou » et le « Ouémé supérieur » se situent sur la ligne de partage des eaux qui culmine à 400 m d'altitude entre les bassins du Niger et de l'Ouémé. La pluviométrie moyenne annuelle est de 1.200 mm.

Dans cette zone favorable aux activités agro-pastorales, les exploitations traditionnelles combinent cultures sèches, maïs, coton, igname et riz pluvial. Les vergers de manguiers ou d'anacardiens alternent avec les parcs agro-forestiers de karité et néré. Les effets conjugués de la pression foncière grandissante et de l'accroissement des troupeaux, aggravés par des facteurs anthropiques résultant de ces deux phénomènes, contribuent fortement à la dégradation du couvert végétal et entraînent une baisse tendancielle de la fertilité des sols, malgré une faible densité de population qui varie de 15 à 31 habitants au km<sup>2</sup>. D'un point de vue administratif, les territoires des 7 Communes sont subdivisés en 38 Arrondissements, 254 villages répartis dans plus de 1.000 localités.

**Tableau 1 : Données administratives des Communes concernées**

Communes	Population	Superficie	Densité	Arrondissements	Villages
Bembéréké	94 580	3 348	28	4	42
Kalalé	100 026	3 586	28	5	34
N'Dali	67 379	3 748	18	5	24
Nikki	99 251	3 171	31	7	52
Pèrèrè	42 891	2 017	21	6	34
Sinendé	63 373	2 289	28	4	32
Tchaourou	106 852	7 256	15	7	36
Total	574 352	25 415	23	38	254

Source : Recensement général de l'INSAE (2002)