

Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et
Coopération au Développement

**Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération belge au
Développement**

Evaluation du FBSA, de l'intégration du thème de la sécurité alimentaire et de l'approche multi-acteurs dans le cadre de la Coopération belge au développement



Rapport pays Bénin

Juillet 2019

L'évaluation a été menée par Particip GmbH et a bénéficié de l'appui d'un comité d'accompagnement à Bruxelles. Le Service de l'Évaluation spéciale a assuré la conformité de l'évaluation aux termes de référence.

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du SPF Affaires Etrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

© SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement

Date du rapport (M – A) [= date de publication]

Impression : Service Imprimerie SPF

Copyright photo(s) [si d'application]

Evaluation N° S4/2018/02/2

Dépôt légal : xx [fourni par SES]

Ce document est disponible en format pdf en [+ langues] sur le site https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/nos_methodes_de_travail/service_evaluation_speciale/, ou auprès du Service de l'Évaluation spéciale.

Le rapport sera cité comme suit :

Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération belge au développement / SES (2019), *Evaluation du FBSA, de l'intégration du thème de la sécurité alimentaire et de l'approche multi-acteurs dans le cadre de la Coopération belge au développement. Rapport pays Bénin*, Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, Bruxelles.

Préface

A l'occasion des débats parlementaires autour de l'abrogation du FBSA le Vice-Premier Ministre et Ministre de la coopération au Développement, de l'agenda numérique et de la poste s'est engagé à « intégrer le thème de la sécurité alimentaire dans les programmes de coopération gouvernementale ». Ainsi, les parlementaires, membres du groupe de travail qui gérait le Fonds ont proposé d'organiser en 2018 une évaluation du FBSA en ex-post de manière indépendante par le Service de l'Evaluation spéciale de la Coopération belge au Développement (SES) sur demande du Ministre de la Coopération au Développement en 2018.

Ce rapport pays s'inscrit dans le cadre de l'évaluation du Fonds belge pour la Sécurité alimentaire (FBSA), de l'intégration du thème de la sécurité alimentaire et de l'approche multi-acteurs dans le cadre de la Coopération belge au développement.

La présente évaluation poursuit les objectifs suivants :

- Tirer les leçons apprises de la mise en œuvre du FBSA à partir des résultats observés sur le plan de la sécurité alimentaire avec ses 4 dimensions (évaluation sommative).
- Apprécier les dispositions qui ont été prises pour intégrer le thème de l'agriculture et de la sécurité alimentaire au sein de la coopération belge.
- Apprécier la spécificité et la plus-value de l'approche multi-acteurs et multidimensionnelle pour la Coopération belge dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Le rapport pays Bénin a été établi sur base d'une triangulation de données recueillies au travers d'une analyse approfondie de la documentation disponible ; un ensemble d'interviews réalisées auprès des différentes parties prenantes en Belgique et une mission de terrain qui s'est déroulée du 11 au 24 mars 2019. Il va permettre de répondre aux trois objectifs de l'évaluation à travers l'analyse du programme FBSA encore en cours et le nouveau programme de coopération bilatérale 2019 – 2023 récemment démarré.

Table des matières

Préface	3
Table des matières	4
Liste des tableaux et illustrations	6
Liste des tableaux	6
Liste des illustrations	6
Abréviations et acronymes	7
Résumé exécutif	10
1 Introduction	12
1.1 Contexte du pays	12
1.1.1 Situation politique	12
1.1.2 Situation de la sécurité alimentaire au Bénin et son évolution depuis 2010 ..	12
1.1.3 Action du gouvernement et des autres PTF pour lutter contre l'insécurité alimentaire	14
1.4.1 Action du gouvernement dans le secteur agricole	14
1.2 Coopération belge.....	17
1.3 Aperçu des interventions FBSA	19
2 Cadre stratégique	20
2.1 Cohérence de l'approche.....	20
2.2 Cohérence des dépenses/allocations budgétaires	24
2.3 Aspects transversaux	25
3 Mise en œuvre des programmes et projets	28
3.1 Efficacité, Coûts/efficience	28
3.2 Suivi, Évaluation et Apprentissage	31
3.3 Arrangements institutionnels spécifiques	33
4 Effets de l'appui	35
4.1 Atteinte des résultats et principaux facteurs de succès	35
4.2 Atteinte potentielle de l'impact et principaux facteurs de succès	37
5 Nouvelle programmation	40
5.1 Continuité.....	40
5.2 Budget	44
5.3 Aspects transversaux	45
5.4 Apprentissage	46
Conclusions	48
Liste des annexes	51
Annexe A. Fiche des projets FBSA	52
Enabel	53
Protos.....	53
Iles de Paix	54
Louvain Coopération	54
Croix-Rouge de Belgique	55
Annexe B. Théorie du changement	57

Annexe C. Liste des personnes consultées.....	58
Annexe D. Liste des documents consultés	60
Documents stratégiques.....	60
Documents des pays FBSA	60

Liste des tableaux et illustrations

Liste des tableaux

Tableau 1	PIC 2013 - 2017 du Bénin exécuté par Enabel	18
Tableau 2	Programme de coopération bilatérale 2019-2023 géré par Enabel	18
Tableau 3	Fiche de présentation du programme Amsana.....	19
Tableau 4	Allocations budgétaires du programme AMSANA par partenaires	24
Tableau 5	Taux d'exécution du programme Amsana, fin 2018	29
Tableau 6	Comparaison de l'approches FBSA et l'approche entrepreneuriat agricole	42
Tableau 7	Volumes budgétaires dans le domaine agricole	44

Liste des illustrations

Illustration 1	Prévalence de l'insécurité alimentaire au Bénin par commune	13
Illustration 2	Pôle de développement agricole au Bénin.....	16
Illustration 3	Structuration et responsabilités respectives des ATDA et DDAEP	17
Illustration 4	Villages d'intervention du Programme AMSANA	21

Abréviations et acronymes

ABSSA	Agence béninoise de sécurité sanitaire des aliments
ACC	Analyse contextuelle commune
ACEP	Association des consommateurs d'eau potable
ACNG	Acteur de coopération non gouvernementale
AFSCA	Agence fédérale de sécurité et de contrôle alimentaire
AGR	Activité génératrice de revenu
AGVSA	Analyse globale de la vulnérabilité et de la sécurité alimentaire
AIAB	Association interprofessionnelle de l'ananas du Bénin
AMSANA	Appui multisectoriel à la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'Atacora
ATDA	Agence territoriale de développement agricole
BM	Banque mondiale
BOAD	Banque ouest africaine de développement
BUPDOS	Bureau des projets de développement et des œuvres sociales - ONG
CAIA	Centrale d'achat des intrants agricoles
CAN	Conseil national de l'alimentation et de la nutrition
CARDER	Centre d'action régionale pour le développement rural
CCC	Cadre de concertation communale
CRB	Croix rouge de Belgique
CSC	Cadre stratégique commun
CTB	Coopération technique belge
CVA	Chaîne de valeur ajoutée
CVSAN	Comité villageois SAN
DDAEP	Direction départementale de l'agriculture de l'élevage et de la pêche
DGD	Direction générale développement
DPP	Direction de la programmation et de la prospective du MAEP
DQIFE	Direction de la qualité, des innovations et de la formation entrepreneuriale du MAEP
DSSR	Droit à la santé sexuelle et reproductive
DTF	Document technique et financier
ECMS	Education à la citoyenneté mondiale
FAO	Food and agriculture organisation

FBS	Fonds belge de survie
FBSA	Fonds belge pour la sécurité alimentaire
FEC	Fonds d'études et de consultances
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNDA	Fonds national de développement agricole
GEL	Guichet d'économie locale
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – Agence de coopération allemande
IDF	Indice domestique de la faim
IDP	Iles de paix
INSAE	Institut national de la statistique et de l'analyse économique
LC	Louvain coopération
LCSSA	Laboratoire central de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments
MAEP	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
MIP	Micro intervention program / micro projet
ODD	Objectif de développement durable
OIE	Outil d'information environnementale
ONASA	Office national d'appui à la sécurité alimentaire
ONG	Organisation non gouvernementale
ONS	Office national de stabilisation et de soutien des prix et des revenus agricoles
PADAAM	Projet d'appui au développement agricole et à l'accès au marché
PAG	Plan d'action du gouvernement
PAM	Programme alimentaire mondial
PASCIB	Plateforme des acteurs de la société civile du Bénin
PASS	Programme d'appui au secteur de la santé
PDA	Pôle de développement agricole
PFSAN	Point focal SAN
PIC	Programme indicatif de coopération
PMASN	Projet multisectoriel de l'alimentation, de la santé et de la nutrition
PND	Plan national de développement

PNIASAN	Plan national d'investissements agricoles et de sécurité alimentaire et nutritionnelle
PROFI	Programme d'appui au développement des filières agricoles
ProSAR	Projet pour la sécurité alimentaire et le renforcement de la résilience
PSDAN	Plan stratégique de développement de l'alimentation et de la nutrition
PSDSA	Plan stratégique de développement du secteur agricole
PTF	Partenaire technique et financier
SAN	Sécurité alimentaire et nutritionnelle
SCDA	Service communal de développement agricole
SONAPRA	Société nationale de promotion agricole
SPF AE	Service public fédéral affaires étrangères
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
VECO	Vredeseilanden country office

Résumé exécutif

La coopération belge avec le Bénin s'est développée progressivement depuis les années 1980. Un nouveau programme de coopération bilatérale bénino-belge (2019-2023) a été approuvé en novembre 2018 et s'articule autour de trois piliers : i) un appui au développement des chaînes de valeur ajoutée et à l'entrepreneuriat agricole ; ii) un appui au développement du secteur (para) portuaire ; et iii) la promotion des droits et accès à la Santé sexuelle reproductive.

Le FBSA au Bénin met en œuvre depuis fin 2015 un Appui multisectoriel à la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'Atacora (AMSANA) qui vise à assurer une disponibilité stable des produits vivriers et maraîchers, des revenus augmentés et plus diversifiés et une meilleure prévention de la malnutrition pour 8.000 ménages et en particulier pour les populations vulnérables dans un environnement institutionnel favorable. Ce programme multi-acteur est exécuté par quatre ONG belges (CRB, IDP, LC et PROTOS) et coordonné par Enabel.

Globalement, l'équipe d'évaluation constate que **la cohérence d'approche du programme AMSANA** se fonde sur les éléments suivants : i) une démarche de préparation et formulation très participative qui a permis d'associer les différents acteurs belges et béninois dans un processus de co-construction du programme, appuyé par une consultance qui de manière cohérente a été associée tout au long du processus de préparation ; ii) le traitement de la question de la sécurité alimentaire de manière holistique en étroite cohérence avec la stratégie définie par la Belgique pour le FBSA et de manière conforme à la définition de la SAN reconnue internationalement et validée par la FAO (4 piliers) ; iii) une théorie du changement du programme clairement construite sur cette multi-dimensionnalité de la SAN avec un partage clair et complémentaire des responsabilités entre les différents partenaires intervenants ; iv) une stratégie et une mise en œuvre du programme AMSANA en cohérence avec les plans nationaux et les priorités nationales en matière de SAN et dont plusieurs sources soulignent le fait qu'elle est en phase avec les problèmes, les besoins et les priorités des bénéficiaires.

La répartition des allocations budgétaires du programme AMSANA apparaît cohérente avec la fragilité de la zone d'intervention : la disponibilité extrêmement faible de l'alimentation nécessite d'y consacrer une contribution importante. Mais pour l'exécution de ce budget, chaque partenaire a continué à appliquer ses propres modalités budgétaires comme définies dans les DTF respectifs (salaires du personnel, montant des per diem, etc.). Ces inégalités et différences dans les dépenses ont parfois entraîné quelques difficultés mineures (frustration au niveau des agents) dans la mise en œuvre quotidienne du programme.

Au niveau des aspects transversaux, le programme AMSANA prévoit une stratégie genre qui prend en compte trois types d'émancipation des femmes : social, institutionnel et économique. Cependant, l'approche multi-acteur semble avoir assez peu de plus-value spécifique sur le traitement de cette thématique. En matière d'environnement, la question est abordée de façon transversale, chaque intervention devant contenir une description de l'impact positif éventuel du projet sur l'environnement et des mesures prises pour limiter l'impact négatif. La troisième thématique prévue dans la stratégie du FBSA, à savoir l'attention à la préoccupation des droits humains, n'est pas traitée spécifiquement dans le programme AMSANA.

L'efficacité générale du programme s'est construite progressivement autour d'un processus d'apprentissage graduel et d'adaptation des partenaires. L'approche multi-acteur est un investissement sur le long terme dont les effets en termes d'efficacité ne peuvent être capitalisés que dans la durée. Le FBSA a mis en place une modalité de coordination spécifique basée sur une position égalitaire des partenaires à l'égard du bailleur, nécessitant une approche souple, non contraignante de la part de l'organisation coordinatrice.

Grâce à une communication régulière entre partenaires avec l'appui de la coordination d'Enabel, des échanges sur de multiples techniques et modes d'intervention concrets ont assuré **l'apprentissage mutuel**. Le système de suivi évaluation mis en place et consolidé par le Groupe de travail suivi et évaluation est opérationnel et constitue une plus-value essentielle pour l'accompagnement de l'atteinte des résultats.

Fin 2018, une grande partie des **résultats sont atteints** et souvent même dépassés : i) la disponibilité des produits vivriers, et les revenus qui en découlent, connaissent une nette augmentation ; ii) la diversification des revenus des populations bénéficiaires est en progression constante même si c'est de façon moins rapide que ce qui était escompté ; iii) une nette amélioration de l'alimentation des ménages est constatée en période de soudure ; iv) la capacité d'encadrer la stratégie et les interventions est améliorée ; v) par contre la coordination et le renforcement des effets multidimensionnels de l'intervention ne présentent qu'une progression moyenne.

L'atteinte potentielle d'impact est encore très difficile à définir actuellement dans la mesure où le programme AMSANA vient à peine de dépasser la première moitié de sa durée d'exécution. Mais, de premières indications d'impacts potentiels du programme peuvent être décelées : l'institutionnalisation des PFSAN au niveau des mairies induit une plus grande implication des autorités communales ; des effets de contagion des pratiques et méthodes du programme sont constatés dans certains villages voisins ; des initiatives du programme sont reprises par d'autres bailleurs intervenant dans la région. Mais compte tenu de l'abrogation du FBSA, la durabilité du programme et ses impacts potentiels sont largement dépendant de la capacité du programme à développer rapidement une stratégie de sortie adaptée.

De manière globale, le **programme AMSANA est largement apprécié par les parties prenantes**. Sa pertinence dans le contexte d'insécurité alimentaire du nord du Bénin est largement reconnue. Sa qualité première, qui peut et doit bien entendu toujours être améliorée, est d'avoir pu aborder la SAN de manière systématique au travers de ses quatre piliers : le programme a atteint, mieux que tout autre programme, cette dimension holistique en grande partie grâce à sa démarche originale de multi-acteurs. En effet, le programme englobe une approche de la sécurité alimentaire qui dépasse largement l'agriculture de subsistance avec son attention aux besoins du marché, au développement d'initiatives entrepreneuriales, en multipliant les AGR, en stimulant la commercialisation collective et le warrantage des produits, etc. L'évaluation estime donc que tout cet investissement réalisé en à peine trois années mais dans un contexte d'incertitude et de désengagement, puisque l'abrogation du FBSA était décidée au moment même où ce programme démarrait, constituera, au vu des orientations prises par le nouveau portefeuille, une perte d'acquis, d'expériences, de capitalisation et de notoriété importante pour la coopération gouvernementale belge au Bénin.

En effet, la préparation du **nouveau programme de coopération bilatérale au Bénin n'a porté aucune attention particulière ni à l'intégration ni à la continuation des stratégies développées dans le cadre du FBSA**. Le processus de conception et de formulation marque donc une nette rupture avec les interventions passées de la coopération belge en matière agricole, déterminée par une volonté politique appuyée de changement. Ceci alors que des opportunités concrètes d'intégration et de continuité de la problématique SAN dans le nouveau portefeuille existaient et que la plupart des acteurs belges et béninois de terrain ont souligné et soulignent encore l'importance de maintenir un équilibre dans les contributions que la Belgique apporte aux CVA et à la SAN.

1 Introduction

1.1 Contexte du pays

1.1.1 Situation politique

Indépendant depuis 1960, le Bénin a connu durant une quinzaine d'années (1974-1990) un régime autoritaire, sous la direction du militaire Mathieu Kérékou, qui y appliqua le marxisme-léninisme comme idéologie d'Etat. Confronté à une situation économique dégradée, soumis à un programme d'ajustement structurel sévère de la part du Fonds Monétaire International (FMI), et mis sous pression par des grèves massives, ce régime autoritaire va accepter un processus de transition démocratique en 1990. À la suite d'une conférence nationale des forces vives, un régime démocratique sur la base du multipartisme est installé et une nouvelle constitution est alors adoptée par référendum. Depuis lors, les échéances électorales se sont succédé comme le prévoit la constitution.

Ce processus préservé de manière continue depuis 1990, fait du Bénin, aux yeux des experts internationaux, un exemple d'évolution démocratique positive particulièrement fort pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne.

Depuis les dernières élections de 2016, le pays est dirigé par le Président Talon, un des plus importants acteurs économiques béninois qui a proposé un « gouvernement en rupture » par rapport au passé, bien décidé à faire prendre un virage libéral à l'économie du Bénin. Ce gouvernement actuel met à son actif plusieurs avancées positives comme, entre autres, la lutte contre la corruption, l'amélioration du climat des affaires, une réforme du secteur agricole, ou de nombreux investissements dans les infrastructures (port de Cotonou, nouvel aéroport international, construction et réhabilitation de routes, etc.). Mais ce gouvernement fait aussi face à différents revers : l'Assemblée nationale a rejeté son projet de révision de la Constitution, les critiques se font de plus en plus nombreuses sur la façon trop brutale avec laquelle les mesures économiques sont prises et sur le manque de sensibilité des autorités aux réalités difficiles de la vie quotidienne de la majorité de la population béninoise.

Le pays garde néanmoins une image de stabilité politique et démocratique très favorable aux investissements extérieurs.

1.1.2 Situation de la sécurité alimentaire au Bénin et son évolution depuis 2010

Selon la FAO, en 2010, les disponibilités alimentaires énergétiques étaient supérieures aux besoins de la population. La prévalence de la sous-alimentation, en baisse, était d'environ 10 % et correspondait à la moyenne des pays d'Afrique de l'Ouest. L'insécurité alimentaire était notamment liée à des disponibilités alimentaires inégalement réparties dans le pays et à une forte incidence de la pauvreté dans un contexte récurrent de hausse des prix des denrées alimentaires de base. En 2008, près de 40 % des enfants de 6 à 59 mois étaient atteints de retard de croissance, un niveau de prévalence qui reste encore aujourd'hui très élevé malgré une tendance à la baisse constatée depuis quelques années. La persistance de pratiques d'alimentation des jeunes enfants inadéquates, d'une alimentation de complément peu diversifiée, ainsi qu'un accès encore limité aux soins de santé et une forte incidence de la pauvreté sont parmi les principaux déterminants de la prévalence élevée de malnutrition chronique.

Cette situation mitigée est confirmée par une enquête du Programme alimentaire mondial (PAM) réalisée régulièrement qui constate, en 2014, que le pays compte alors :

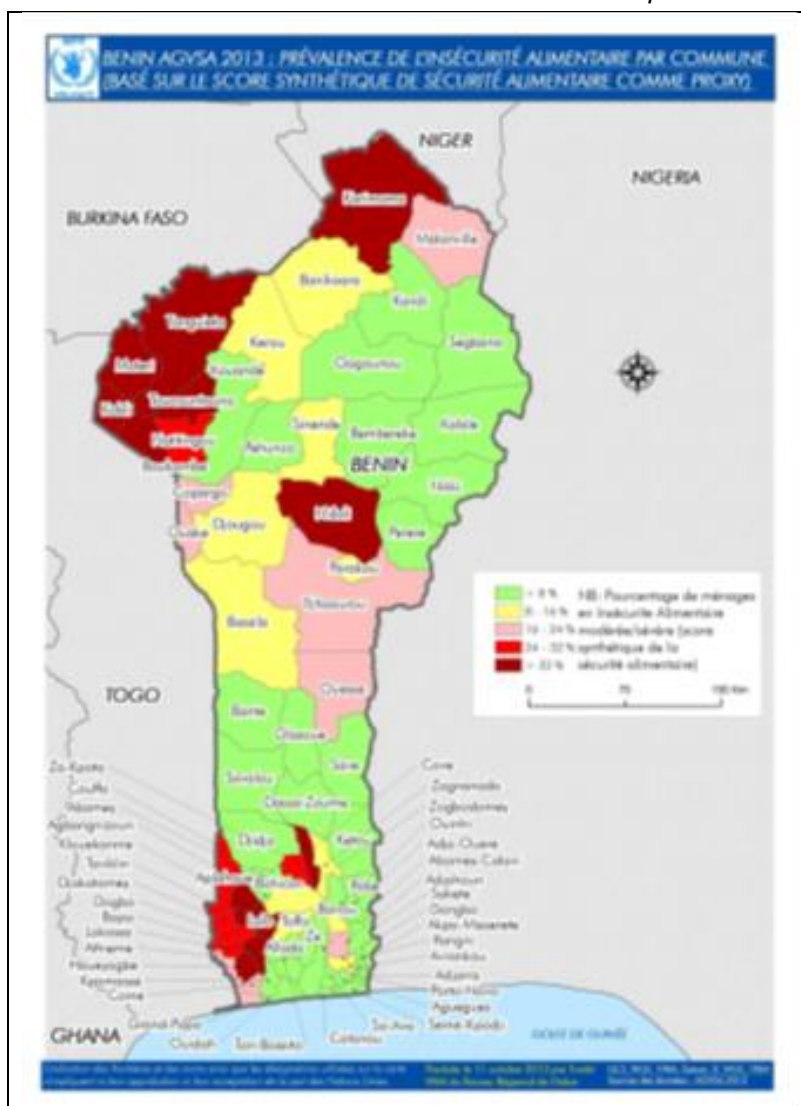
- 1,1 million de personnes en insécurité alimentaire, représentant 11 % des ménages (<1 % en insécurité alimentaire sévère et 11 % en insécurité alimentaire modérée) ;

- Quelques 34 % des ménages sont en sécurité alimentaire limite, c'est-à-dire qu'ils peuvent s'assurer une consommation alimentaire tout juste adéquate sans recourir à des stratégies d'adaptation irréversibles mais ils ne peuvent pas se permettre certaines dépenses non alimentaires essentielles ;
- Environ 55 % des ménages sont en sécurité alimentaire.

Les départements qui connaissent alors les plus forts taux d'insécurité alimentaire sont le Couffo (29 %), le Mono (28 %) et l'Atacora (25 %). Les taux sont également supérieurs à 10 % dans l'Alibori, le Borgou, la Donga et le Zou. Le taux d'insécurité alimentaire est aussi plus élevé dans les zones rurales (15 %) que dans les zones urbaines (8 %).

La dernière analyse globale de la vulnérabilité et de la sécurité alimentaire (AGVSA) réalisée par l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE) en juillet-août 2017 indique une légère amélioration en moyenne puisque 9,6 % des béninois sont considérés en insécurité alimentaire. Par contre, le rapport sur l'Etat de la sécurité alimentaire dans le monde de 2018 (FAO, FIDA) est lui légèrement plus pessimiste : il estime que pour la période 2015-2017, 1,1 millions de béninois sont toujours sous-alimentés soit pratiquement autant que par le passé. Par ailleurs, les différences selon les régions restent importantes et le département le plus touché reste celui dans lequel intervient le FBSA, l'Atacora avec 24 % de la population en insécurité alimentaire.

Illustration 1 Prévalence de l'insécurité alimentaire au Bénin par commune



Source : PAM

1.1.3 Action du gouvernement et des autres PTF pour lutter contre l'insécurité alimentaire

Le Secrétaire général du Ministère chargé du Plan et du Développement constate, au nom du gouvernement, que malgré la faible progression constatée par l'AGVSA en 2017, la situation reste incertaine car une majorité de la population béninoise court toujours le risque de basculer dans l'insécurité alimentaire. Selon lui, « des efforts importants restent à consentir pour atteindre l'ODD 2 à savoir, éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable ». Le ministère retient donc comme prioritaire, la principale recommandation du rapport de l'AGVSA 2017 qui suggère **de développer une approche multisectorielle pour lutter contre l'insécurité alimentaire** en développant la production locale et l'accessibilité ainsi qu'en renforçant la résilience dans les zones vulnérables.

La stratégie du Bénin en matière de SAN a été définie dans le Plan stratégique de développement de l'alimentation et de la nutrition (PSDAN) en 2009 et qui est en cours de révision, sa nouvelle version étant prévue pour fin 2019. Sur base de ce plan et dans cette perspective d'approche multisectorielle, le Conseil national de l'alimentation et de la nutrition (CAN), vise à domicilier les différents services indispensables à une meilleure nutrition au niveau communal : les services de santé assurant correctement le suivi pré et post-natal, les services agricoles garantissant une disponibilité des aliments, les services sociaux prenant en charge les indigents, etc. Le CAN a ainsi stimulé la mise en place dans toutes les communes d'un Cadre de concertation communale (CCC) qui met autour de la table le médecin chef de zone, les responsables des services agricole et social ainsi que les différents acteurs du secteur. Le CAN stimule aussi l'élaboration au niveau communal d'un cadre commun de résultat (avec des indicateurs appropriés par tous) et un cadre de concertation au niveau départemental. Ces cadres sont animés par les points focaux SAN (PFSAN) communaux et départementaux.

Les partenaires techniques et financiers du Bénin en matière de sécurité alimentaire sont principalement la GIZ, la FAO et la coopération belge. En 2019, le FIDA relance une importante intervention dans de secteur au travers du Projet d'appui au développement agricole et à l'accès au marché (PADAAM) d'un montant d'un peu plus de 100 millions d'USD.

1.4.1 Action du gouvernement dans le secteur agricole

En 2017, le secteur agricole au Bénin a été considérablement réformé par le nouveau gouvernement, pour prendre des orientations qui se concentre moins sur les zones les plus vulnérables.

Selon ses promoteurs, cette réforme a consisté d'abord en une profonde **simplification de l'administration**. Plusieurs structures ont été supprimées : la Société nationale de promotion agricole (SONAPRA), la Centrale d'achat des intrants agricoles (CAIA-SA), l'Office national d'appui à la sécurité alimentaire (ONASA), l'Office national de stabilisation et de soutien des prix et des revenus agricoles (ONS), etc. Cette réforme vise à développer **une nouvelle approche, la « chaîne de valeur ajoutée »**, faisant de la promotion des filières un axe majeur de croissance économique et de lutte contre la pauvreté. Le gouvernement a renforcé pour cela l'Agence béninoise de sécurité sanitaire des aliments (ABSSA) et le laboratoire central de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments (LCSSA), pour consolider la promotion des filières (certification, labellisation). Pour l'exportation, la priorité gouvernementale est mise sur deux spéculations : l'anacarde et l'ananas. La volonté du gouvernement actuel est d'investir dans une « agriculture de grande envergure ». En recourant aux nouvelles technologies et en associant la recherche, le gouvernement ambitionne notamment d'accroître, d'ici l'an 2021, la production d'anacarde de 130.000 à 300.000 tonnes par an et celle de l'ananas de 300.000 à 600.000 tonnes par an.

Cette réforme s'appuie **sur l'adoption en mai 2017 d'un Plan stratégique de développement du secteur agricole (PSDSA) 2025**, concrétisé au travers d'un Plan

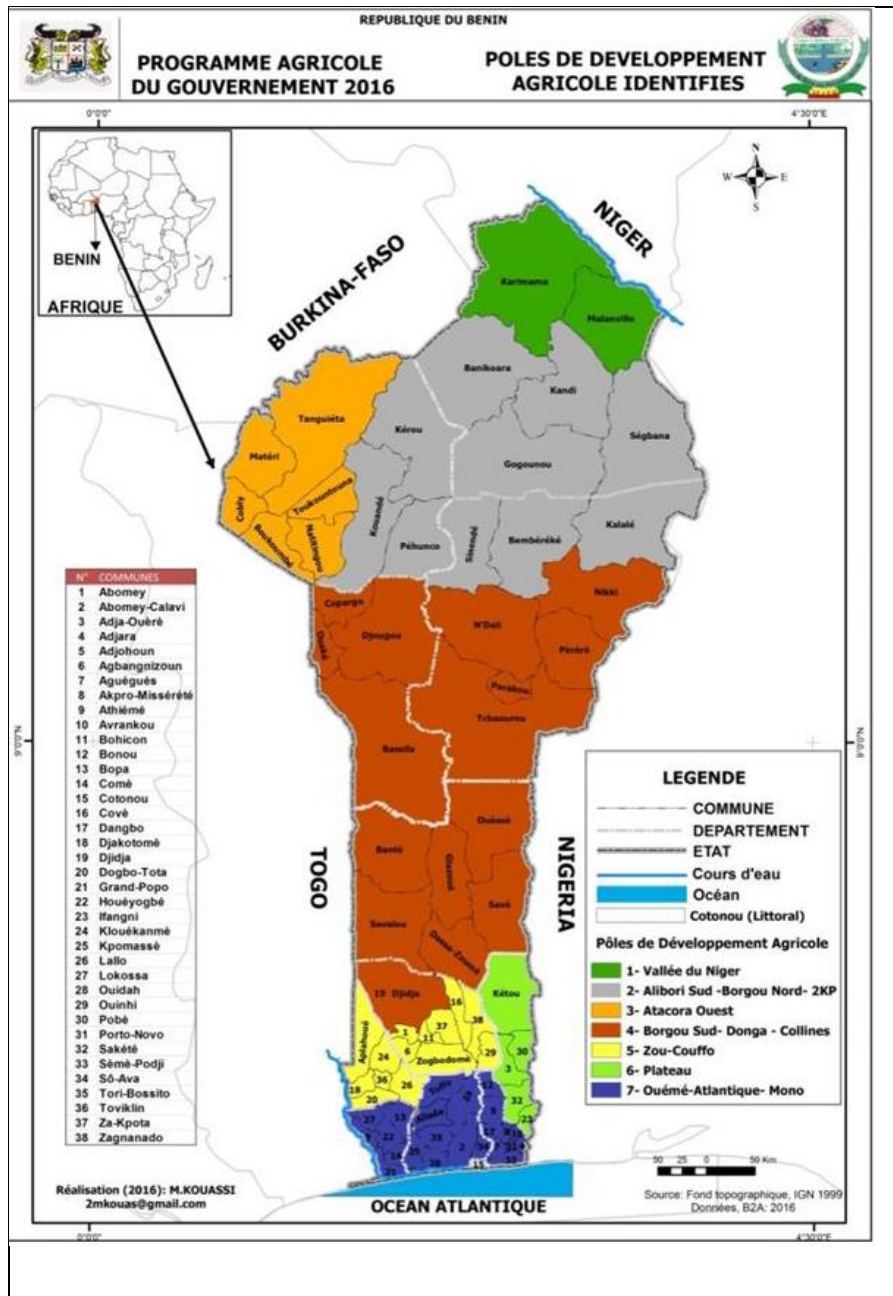
national d'investissements agricoles et de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNIASAN) 2017 – 2021. L'objectif global du PSDSA est « d'améliorer les performances de l'agriculture béninoise, pour la **rendre capable d'assurer de façon durable la souveraineté alimentaire, la sécurité alimentaire et nutritionnelle**, et de contribuer au développement économique et social des hommes et femmes du Bénin pour l'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD) ».

Pour développer ce plan stratégique, le **PNIASAN prévoit de travailler sur plusieurs axes** : l'amélioration de la production et de la productivité, la structuration équitable des chaînes de valeurs, le renforcement de la résilience des exploitations agricoles face au changement climatique, l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations vulnérables, l'amélioration de la gouvernance du secteur agricole et la mise en place de mécanismes de financement adaptés et accessibles aux exploitations agricoles. Le PNIASAN met l'accent sur les filières qui doivent bénéficier des investissements massifs au cours des prochaines années en distinguant les filières à haute valeur ajoutée (ananas, anacarde et produits maraîchers), les filières conventionnelles (riz, maïs, et manioc), les filières animales (viande) et halieutique (pisciculture continentale).

En développant cette nouvelle stratégie agricole, le gouvernement béninois a choisi de s'appuyer à la fois sur les exploitations agricoles familiales et sur le secteur privé (PME et entreprises agroalimentaires) en renforçant leurs complémentarités et en favorisant leur intégration dans une chaîne de valeurs ajoutées inclusives. Cette nouvelle approche du développement agricole a des **conséquences concrètes dans la structuration de l'administration et de l'appui au secteur**. A côté des Directions départementales de l'agriculture de l'élevage et de la pêche (DDAEP), le gouvernement a défini 7 Pôles de développement agricole (PDA) dans une perspective de territorialisation du développement agricole. Chaque pôle sera structuré autour d'une ou quelques filières « locomotives » sur lesquelles se focalisera l'investissement de grande envergure et autour desquelles se développeront les filières de diversification.

Ainsi le pôle 3, « Atacora Ouest », dans lequel intervient le FBSA est une zone de diversification coton-vivrier avec comme filières prioritaires le coton et le riz auxquelles s'ajoutent le maïs, les légumineuses, le manguiers ainsi que l'élevage. Le pôle 7, « Ouémé-Atlantique-Mono », dans lequel interviendra principalement le nouveau programme, est une zone où l'aquaculture, la riziculture, la production d'ananas et le maraîchage sont les activités dominantes. Le gouvernement a choisi pour ce pôle d'investir prioritairement sur les filières ananas, aquaculture et œufs de consommation.

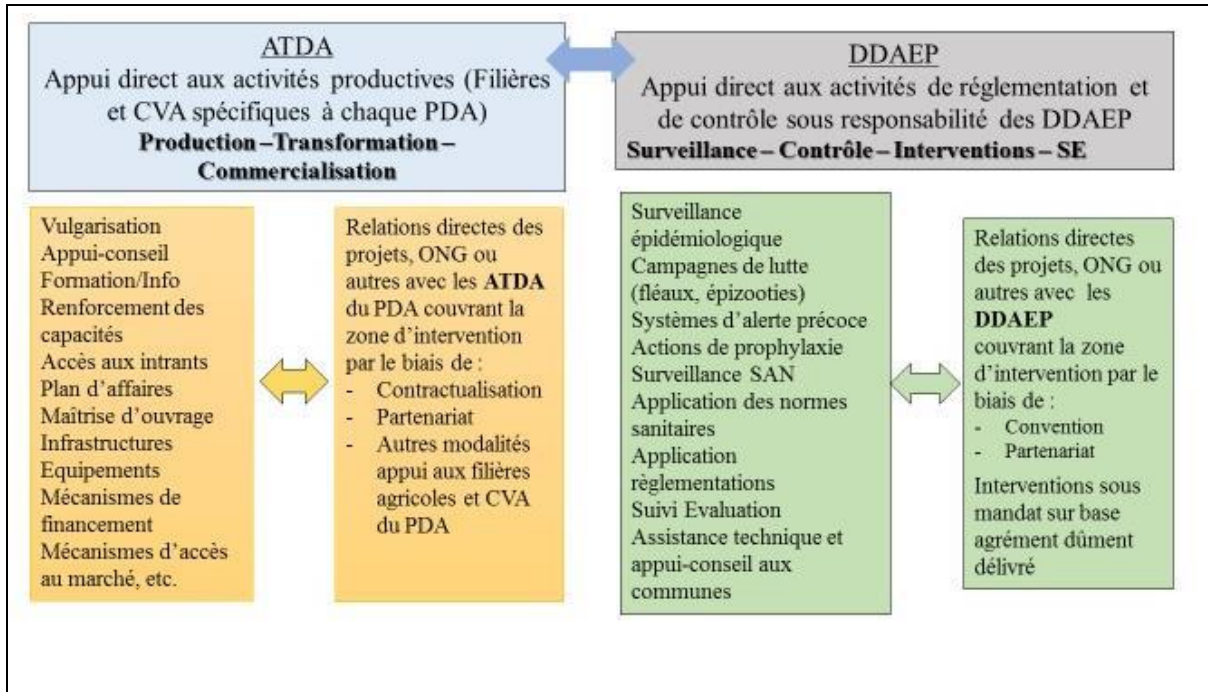
Illustration 2 Pôle de développement agricole au Bénin



Source : Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche du Bénin

En structurant le développement agricole autour de ces PDA, le gouvernement a également procédé à **une réorganisation administrative importante**, séparant les fonctions régaliennes de l'Etat dans ce secteur (normes, contrôles, certifications) qu'il réserve aux 12 DDAEP, alors que les fonctions de conseil et vulgarisation agricoles sont confiées à une structure nouvelle, les Agences territoriales de développement agricole (ATDA), établissements publics créés par décret présidentiel, le 27 février 2017. Chaque pôle de développement disposant d'une agence qui se substitue aux structures étatiques chargées antérieurement de ce conseil agricole à savoir : les Centres d'action régionale pour le développement rural (CARDER) et les Services communaux de développement agricole (SCDA).

Illustration 3 Structuration et responsabilités respectives des ATDA et DDAEP



Source : Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche du Bénin

Cette réorganisation administrative entre DDAEP et ATDA tarde toutefois à se concrétiser pleinement et pose quelques questions :

- La couverture géographique des ATDA est différente de celle des DDAEP ;
- Les moyens humains prévus par les ATDA au niveau communal sont plus réduits que ce dont disposaient les communes auparavant ;
- Les ATDA seront des agences de coordination et gestion de l'activité de conseil qu'elles sous-traiteront à des acteurs publics ou privés (ONG, agences, etc.) qui répondront à leurs appels à proposition. Ces conseils étant payants, la toute grande majorité des agriculteurs ne pourront y recourir ; antérieurement, étant dispensés par les structures étatiques, les coûts de ces conseils et encadrements étaient dans les faits pris en charge par les pouvoirs publics.

Le nouveau programme de coopération belge 2019-2023, aura la possibilité de collaborer étroitement avec l'ATDA du pôle 7 Ouémé-Atlantique-Mono, puisque celle-ci accueillera dans ses bâtiments à Calavi l'unité de gestion du volet agricole de ce programme.

Enfin il faut rappeler que ces plans stratégiques et d'investissement (PSDSA et PNIASAN) du secteur agricole s'inscrivent dans les stratégies plus globales du gouvernement béninois décrites dans le Programme d'actions du gouvernement « Bénin relevé » (PAG) 2016-2021 et dans le Plan national de développement (PND) 2018-2025 adopté en octobre 2018 et qui définit les choix stratégiques majeurs de développement basés sur la valorisation des principaux potentiels économiques du Bénin que sont l'agriculture, les services et le tourisme. Ce PND prévoit entre autres la diversification de la production agricole au moyen d'innovations et du recours aux biotechnologies, la transformation agro-industrielle, ainsi que la participation accrue aux échanges internationaux.

1.2 Coopération belge

La coopération belge avec le Bénin s'est développée progressivement depuis les années 1980. Elle y est présente et active depuis lors tant sous sa forme gouvernementale, non-gouvernementale que multilatérale. Il y a en outre des interventions des communautés et régions, de la coopération décentralisée et du FBSA. La première Convention générale de coopération a été signée en janvier 1999 et a été régulièrement reconduite depuis lors.

Le Programme indicatif de coopération (PIC) gouvernementale (2013-2017), est en cours d'exécution jusqu'ici, et représente un montant indicatif de EUR 55 millions sur cinq ans, diminué en 2016 de EUR 5,5 millions suite aux restrictions budgétaires. La majorité de ce montant est mis en œuvre par Enabel et couvre principalement les secteurs de l'agriculture et de la santé. Dans ces deux secteurs Enabel réalise les projets et programmes suivants :

Tableau 1 PIC 2013 - 2017 du Bénin exécuté par Enabel

Secteurs	Intervention	Montant en mEUR
Agriculture	Appui multisectoriel à la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'Atacora (AMSANA)	1,7
	Programme d'appui au développement des filières agricoles (PROFI)	16,0
Santé	Programme d'appui au secteur de la santé (PASS Sourou)	20,9
Divers	Appui aux organisations béninoises par le renforcement des compétences des ressources humaines	4,3
	Fonds d'études et de consultances (FEC)	2,2

Source : Enabel

Le reste de ce montant du PIC est mis en œuvre sous forme de Coopération déléguée via la Coopération suisse et avec UNFPA dans le cadre d'un projet d'éducation sexuelle et reproductive en milieu scolaire.

Un nouveau programme de coopération bilatérale bénino-belge, dénommé maintenant « portefeuille », pour la période 2019-2023 vient d'être approuvé fin novembre 2018. Celui-ci s'articule autour de trois piliers : i) un appui au développement des chaînes de valeur ajoutée (CVA) porteuses et à l'entrepreneuriat agricole ; ii) un appui au développement du secteur (para) portuaire ; et iii) la promotion des Droits à la santé sexuelle reproductive (DSSR) et l'amélioration de l'accès aux données stratégiques pour le pilotage. Ce programme devrait à l'avenir financer les interventions suivantes¹ :

Tableau 2 Programme de coopération bilatérale 2019-2023 géré par Enabel

Piliers	Intervention	Montant en mEUR
Pilier 1	Amélioration de la compétitivité des chaînes de valeur dans la filière ananas	13,5
	Création d'un environnement favorable au développement des CVA ciblées et à l'innovation	11,5
Pilier 2	Appui au développement du secteur (para) portuaire	10,0
Pilier 3	Droit à la santé sexuelle et reproductive (DSSR)	9,5
	Digitalisation et utilisation des données (health data)	5,5
Divers	Réserve - expertise	10,0

Source: Enabel – Portefeuille du nouveau Programme de Coopération bilatérale bénino-belge pour la période 2019-2023

Au niveau de la coopération non gouvernementale, 27 Acteurs de la coopération non gouvernementale belges (ACNG) sont actifs au Bénin. Sous la coordination des Iles de Paix, ces ACNG² ont défini un cadre stratégique commun (CSC) de leurs interventions autour de 7 cibles parmi lesquelles la quatrième vise à « contribuer à un développement rural respectueux de l'environnement et basé sur le modèle de l'agriculture familiale, garantissant la sécurité alimentaire et permettant aux femmes et aux hommes de vivre dignement de leurs activités rurales et agricoles ».

Sur base de ce cadre, les ONG interviennent dans des domaines très variés (démocratisation, santé, agriculture, accès à l'eau, enseignement, économie sociale). Les universités et hautes écoles (essentiellement francophones) : financent des boursiers et

¹ Source : SPFAE – Enabel : Portefeuille du nouveau Programme de Coopération bilatérale bénino-belge pour la période 2019-2023

² Ces ACNG regroupent 20 ONG, les deux regroupements des universités et hautes écoles néerlandophones et francophones, deux instituts scientifiques, les deux unions des villes et communes de Wallonie et de Flandre, et Africalia.

mettent en œuvre une douzaine de projets et programmes de recherche et de formation dont la moitié dans le secteur de l'agriculture. Les villes et les communes développent des partenariats avec leurs homologues dans le secteur de la jeunesse, de l'environnement, de l'économie locale, de la gestion administrative locale en soutien aux politiques financières.

1.3 Aperçu des interventions FBSA

Le FBSA a développé un programme d'appui à la SAN dans l'Atacora depuis 2016 qui peut être décrit succinctement par la fiche suivante :

Tableau 3 Fiche de présentation du programme Amsana

Intitulé du programme	Intervention d'Appui multisectoriel à la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'Atacora (AMSANA)
Partenaires	CTB (Enabel), Protos, Iles de Paix, Louvain Coopération, Croix-Rouge de Belgique
Secteurs	Sécurité alimentaire et nutritionnelle
Budget total du programme	EUR 12.592.080 dont EUR 10.995.120 financés par la DGD et EUR 1.596.960 de contribution par les partenaires ONG
Période de mise en œuvre	De 2016 à 2020 (60 mois)
Nombre de bénéficiaires	Au moins 60 % des ménages dans les villages ciblés soit à peu près 8.000 ménages
Région ciblée	Département de l'Atacora
Objectif global	Une sécurité alimentaire et nutritionnelle améliorée dans les 65 villages ciblés dans les communes de Boukoumbé, Cobly, Matéri et Tanguiéta
Objectifs spécifiques	Assurer une disponibilité stable des produits vivriers et maraîchers, des revenus augmentés et plus diversifiés et une meilleure prévention de la malnutrition pour 8.000 ménages et en particulier pour les populations vulnérables dans un environnement institutionnel favorable
Résultats principaux	Résultat 1 : La sécurisation de la disponibilité des produits vivriers et maraîchers et des revenus qui en découlent (Protos, IDP et LC) Résultat 2 : Les populations bénéficient de services économiques adaptés pour l'augmentation et la diversification de leurs revenus (LC) Résultat 3 : Meilleures pratiques nutritionnelles et d'hygiène dans les communautés des villages ciblés (CRB et Protos) Résultat 4 : Les stratégies et les interventions d'appui relatives à la sécurité alimentaire et à la prévention de la malnutrition sont mieux prises en charge, priorisées et exécutées aux différents niveaux institutionnels du programme (Enabel) Résultat 5 : Des effets multidimensionnels sur les ménages cibles, l'efficacité du programme et l'appropriation des bonnes pratiques à tous les niveaux d'intervention sont renforcés (Enabel)

Source : Enabel

Une présentation plus détaillée des résultats de ce programme est reprise en annexe A de ce rapport.

2 Cadre stratégique

2.1 Cohérence de l'approche

Le programme AMSANA au Bénin est le dernier programme qui a été approuvé dans le cadre du FBSA avant son abrogation. Sa formulation a bénéficié de l'expérience des formulations des quatre programmes approuvés précédemment. Elle s'est déroulée en plusieurs étapes, sur base de la note stratégique du FBSA (2010) et des prescrits du vademecum qui l'explicitaient.

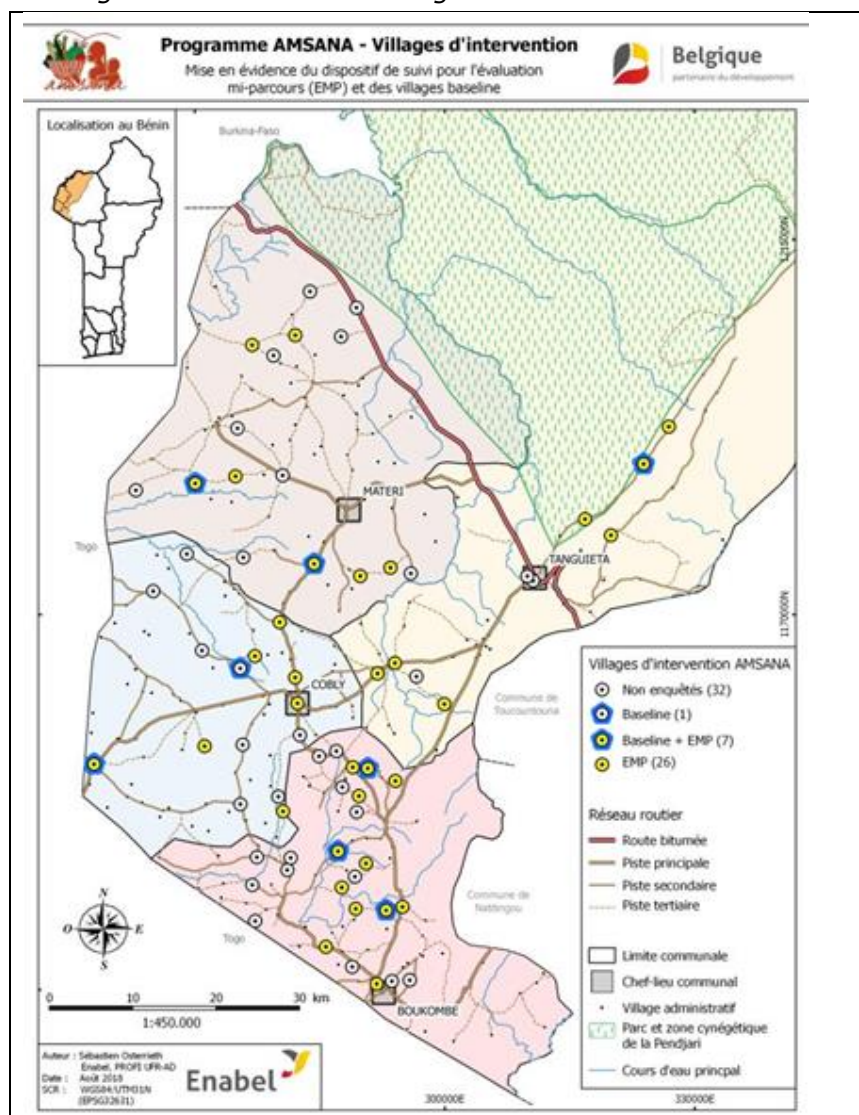
La cohérence du cadre stratégique et de l'approche de ce programme est fondée sur un processus de formulation très participatif et l'implication forte des acteurs de tous les niveaux (ONG du siège et du terrain, Enabel siège et terrain, DGD, Ministères centraux et structures déconcentrées, communes).

Une première étude contextuelle de la sécurité alimentaire dans le département de l'Atacora a été réalisée par un cabinet de consultance externe. Le rapport de cette étude (2014) a relevé les spécificités des organisations belges partenaires potentielles du FBSA au Bénin, actives dans la région³. En tenant compte d'une enveloppe budgétaire potentielle d'environ EUR 10 millions, après un premier travail d'identification de la zone d'intervention par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP) appuyé par Enabel et après une concertation avec les ONG partenaires potentielles, une limitation géographique du programme a été proposée par le bureau de coopération de l'ambassade sur quatre communes de ce département, toutes situées dans les zones 'rouges' d'insécurité alimentaire avec un taux d'insécurité alimentaire élevé Boukoubé (43%), Tanguiéta (37%), Matéri et Coby (35%)⁴.

³ Les partenaires institutionnels du FBSA actifs au Bénin étaient : CTB, FAO, FIDA, PAM, UNCDF/FENU Louvain Coopération, Iles de Paix, PROTOS, Solidarité Mondiale, VECO. Au moment de l'étude, les ONG PROTOS, Louvain Coopération et Iles de Paix et la CTB avaient des projets en cours ou récemment clôturés dans le département de l'Atacora. Le FIDA et le PAM appuyaient des programmes (filiales, caisses locales, cantines scolaires) dans le département.

⁴ Taux de l'analyse AGSVA 2013.

Illustration 4 Villages d'intervention du Programme AMSANA



Source : Enabel

Le rapport d'analyse contextuelle soulignait aussi que les problèmes en matière d'insécurité alimentaire dans la zone se situent principalement au niveau : i) de la stabilité de la production et de la disponibilité des cultures vivrières ; ii) de la stabilité de l'accès à la nourriture au sein d'une année et iii) des habitudes nutritionnelles, d'hygiène et de soins.

Les organisations partenaires potentielles belges du FBSA et leurs partenaires locaux ont été impliqués dans cette détermination de la zone d'intervention.

Sur base de cette analyse contextuelle, deux ateliers coordonnés par la consultante externe qui avait dirigé l'étude, ont rassemblé les organisations partenaires belges, leurs partenaires locaux, les représentants de la DGD, les représentants des autorités locales, les représentants des Ministères nationaux concernés, afin d'identifier les indicateurs et les synergies possibles et de construire la formulation générale du programme AMSANA.

L'évaluation à mi-parcours⁵ confirme que « sans la mise en place de cette démarche et des différentes étapes qu'elle comprend, le programme constitué des 5 projets n'aurait pas la cohésion qu'il connaît à ce jour, même si des améliorations peuvent être réalisées, moins sur le plan technique que sur le plan relationnel. »

⁵ Enabel, AMSANA – Rapport de la revue à mi-parcours du programme AMSANA-Bénin, novembre 2018.

Pour Enabel, en tant qu'organisation coordinatrice, l'important travail participatif de ciblage de la zone d'intervention et le travail de formulation en commun ont permis d'établir une proposition très cohérente. Les acteurs interviewés sur le terrain ont souligné la dimension collaborative de cette formulation du programme, qui, certes, pourrait encore être améliorée mais qui est, selon eux, indiscutablement plus intégrative que la démarche d'appel à propositions ou d'appel d'offres qui est prévue dans le nouveau portefeuille de coopération gouvernementale. Car les réponses à un appel à propositions ou offres sont construites de manière individuelle et isolée par chaque organisation postulante sans concertation entre elles ni démarche coordonnée.

La continuité et la rigueur de la baseline et de la formulation du programme ont permis une mise en œuvre cohérente du programme. En effet, un important travail de précision de la baseline a été mené. Piloté par la même consultante externe qui avait été chargée de l'analyse contextuelle et de la formulation et construit à partir des données récoltées par les acteurs eux-mêmes (appropriation) au début de la première année du projet, ce travail a permis de renforcer encore la cohérence de l'approche. Cette continuité dans la consultance externe qui est intervenue dans la préparation de ce programme a permis d'établir une baseline très claire, très explicite et bien appropriée par tous, ce qui a considérablement facilité une mise en œuvre cohérente de l'intervention par la suite. *« La baseline du programme AMSANA peut être considérée, comme un des meilleurs exemples de baseline parmi toutes celles utilisées par Enabel⁶ ».*

La bonne qualité de cette formulation a permis de créer plusieurs outils et moyens permettant de faciliter et encadrer de manière cohérente la mise en œuvre du programme. Celui-ci pouvait disposer assez vite au moment de sa mise en œuvre : i) d'un outil de ciblage défini conjointement et dénommé « le profil de vulnérabilité » ; ii) d'un phasage harmonisé dans la mise en œuvre (par exemple pour la sélection des MIP) ; iii) une conduite conjointe de la baseline du programme.

La construction de l'approche multi-acteurs du programme AMSANA a pu s'appuyer sur des organisations partenaires du FBSA qui étaient déjà présentes au Bénin dans le cadre du FBS précédent (à l'exception de la CRB), et sur une coordination par Enabel qui, également présente sur place dans le passé, avait eu plusieurs expériences de collaboration avec différentes ONG belges auparavant. Cette expérience passée du « travailler ensemble » de la plupart des partenaires du programme AMSANA, a facilité une approche commune basée sur la dimension holistique du traitement de la sécurité alimentaire telle que le préconise la FAO au travers de ces quatre piliers :

- **Disponibilité** : le résultat 1 visant à renforcer la disponibilité des denrées alimentaires (augmentation de la production de maïs, du fonio et du maraîchage, amélioration du stockage et soutien à l'autoconsommation et à la commercialisation) ;
- **Accès** : le résultat 2 visant une meilleure accessibilité financière aux denrées par une augmentation des revenus des ménages et une amélioration des services économiques ;
- **Qualité/utilisation** : le résultat 3 stimulant un usage performant des aliments en termes nutritionnel par une amélioration de pratiques nutritionnelles, d'hygiène et d'accès à l'eau potable ;
- **Régularité - stabilité** : le résultat 4 agissant sur les aspects de la stabilisation et de la sécurisation de l'accessibilité et de l'usage des denrées alimentaires par le développement du leadership des institutions.

La logique du changement⁷ a été très rigoureusement construite sur ces quatre piliers de la FAO tentant de faire correspondre le plus possible les résultats à atteindre par le programme à ces quatre piliers et en confiant la responsabilité principale de l'atteinte de chacun de ces quatre piliers/résultats respectivement à chacune des ONG participantes. Même si l'adéquation n'est pas absolue, l'évaluation constate une réelle volonté de

⁶ Interview du conseiller opération de Enabel.

⁷ Voir en annexe B le schéma de la théorie de changement

construire le programme en étroite synergie avec la logique des piliers de la SAN tels que définis par la FAO.

De son côté, la revue à mi-parcours estime aussi que les actions de ce programme « *sont tout à fait en phase avec les problèmes, les besoins et les priorités des bénéficiaires* ». La stratégie d'intervention est aussi jugée globalement pertinente même si elle est confrontée actuellement à certaines contraintes liées à la réforme actuelle du Ministère de l'agriculture évoquée dans la description du contexte ci-dessus, ce qui provoque certains vides institutionnels qui rendent plus difficile l'implication des autorités locales. Malgré cela la revue à mi-parcours souligne « *l'excellent phasage (du programme AMSANA) avec les actions engagées par les autorités béninoises pour atteindre les Objectifs de développement durable avant 2030 en particulier, celui d'éliminer la faim, garantir la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable* ». Selon cette même revue à mi-parcours il y a une bonne adéquation entre les politiques de la Belgique à travers ce FBSA et du gouvernement béninois qui « *a démarré un examen stratégique national de la sécurité alimentaire et de la nutrition* ».

Le programme AMSANA est aujourd'hui au milieu de sa phase de réalisation et plusieurs éléments confirment sa pertinence et sa cohérence avec les stratégies du gouvernement béninois en matière de sécurité alimentaire :

- Le programme intervient dans les zones du Bénin où le taux d'insécurité alimentaire est le plus élevé ;
- Le programme prend en compte les différentes dimensions de la sécurité alimentaire en articulant de manière concertée la responsabilité et la contribution de chacun des acteurs ;
- Le programme est développé en cohérence avec les priorités définies dans le Plan stratégique de développement du secteur agricole et dans le Plan national d'investissements agricoles et de sécurité alimentaire et nutritionnelle du Bénin en matière de SAN.

La cohérence stratégique et la pertinence de la démarche découlent également de la spécificité du FBSA qui construit son approche holistique de la Sécurité alimentaire en recourant à une multiplicité d'acteurs. Alors que dans le fonds précédent (FBS) chaque acteur était invité à développer sa propre démarche holistique pour combattre l'insécurité alimentaire, ici la stratégie a été ajustée. Le FBSA a stimulé la spécialisation de chacun des acteurs en construisant la dimension holistique sur la complémentarité des diverses spécialisations des acteurs. L'analyse des données récoltées permet de confirmer que cette approche permet aux organisations partenaires de communiquer entre elles, d'échanger des informations, ce qui stimule la mise en place, de manière ad hoc, de collaborations concrètes au fil du programme. Les personnes interviewées sur le terrain citent de nombreux exemples d'innovation, de nouvelles pratiques ou de collaboration qui découlent de cette démarche holistique et multi-acteurs du FBSA :

- Le fait de toucher les mêmes bénéficiaires sur les différentes dimensions de la SAN : ciblage des hommes et femmes pour la nutrition par la Croix Rouge avec des mères formatrices de ces programmes qui peuvent bénéficier de MIP proposés par LC ou obtenir le soutien d'IDP ou de Protos pour améliorer leurs pratiques de maraîchage... ;
- La pratique du maraîchage familial de la CRB pour améliorer la nutrition inspire le travail des IDP ;
- Des études sur les pratiques de maraîchage sont réalisées en commun par les IDP et PROTOS même si la première ONG travaille sur le maraîchage destiné à des bénéficiaires individuels alors que la seconde soutient du maraîchage plus professionnel, ce travail en commun permettant une plus grande cohérence d'approche.

Globalement, l'équipe d'évaluation constate donc que la cohérence d'approche du programme AMSANA se fonde sur les éléments suivants : i) **une démarche de préparation et formulation très participative** qui a permis d'associer les différents

acteurs belges et béninois dans un processus de co-construction du programme, appuyé par une consultance qui de manière cohérente a été associée tout au long du processus de préparation ; ii) **le traitement de la question de la sécurité alimentaire de manière holistique** en étroite cohérence avec la stratégie définie par la Belgique pour le FBSA et de manière conforme à la définition de la SAN reconnue internationalement et validée par la FAO (4 piliers) ; iii) **une théorie du changement du programme clairement construite sur cette multi-dimensionnalité de la SAN** avec un partage clair et complémentaire des responsabilités entre les différents partenaires intervenants ; iv) **une mise en œuvre du programme AMSANA en cohérence avec les plans nationaux et les priorités nationales en matière de SAN** et dont plusieurs sources soulignent le fait qu'elle est en phase avec les problèmes, les besoins et les priorités des bénéficiaires.

2.2 Cohérence des dépenses/allocations budgétaires

La répartition des allocations budgétaires du programme AMSANA apparaît cohérente avec la fragilité de la zone d'intervention : la disponibilité extrêmement faible de l'alimentation nécessite d'y consacrer une contribution importante. Le budget du programme AMSANA consacre un peu plus de la moitié de ses moyens à la disponibilité de l'alimentation au travers du travail de trois de ses cinq partenaires (IDP, LC et PROTOS). Enabel gère un peu moins du cinquième du budget qu'il consacre à deux volets : l'appui au pilier stabilisation de la SA et la coordination du programme.

Dans la mesure où le FBSA était, au départ, conçu comme une démarche de longue durée (10 ans), il est probable qu'une seconde phase aurait permis de rééquilibrer le budget de manière plus appuyée sur les autres piliers, à condition que les résultats de la présente phase puissent s'avérer positivement atteints (ce qui sera vérifié ci-dessous).

Tableau 4 Allocations budgétaires du programme AMSANA par partenaires

Partenaires	Piliers et composante	Contribution FBSA	Contribution partenaires	Part du FBSA	Total
IDP	Disponibilité : maraîchage, maïs	2.879.440 €	508.136 €	26,2 %	3.387.576 €
PROTOS	Disponibilité : maraîchage, eau potable	1.720.000 €	303.530 €	15,6 %	2.023.530 €
LC	Disponibilité : maïs, fonio Accès : revenus	3.000.000 €	529.412 €	27,3 %	3.529.412 €
CRB	Qualité : nutrition, hygiène	1.450.000 €	255.882 €	13,2 %	1.705.882 €
Enabel (CTB)	Stabilité : appui institutionnel Coordination	1.945.680 €	-	17,7 %	1.945.680 €
Total		10.995.120 €	1.596.960 €	100,0 %	12.592.080 €

Source : Particip, sur la base des extractions PRISMA

Au niveau de l'exécution de ce budget, chaque partenaire a continué à appliquer ses propres modalités budgétaires comme définies dans les DTF respectifs (salaires du personnel, montant des per diem, etc.). Ces inégalités et différences dans les dépenses ont parfois entraîné quelques difficultés mineures (frustration au niveau des agents) dans la mise en œuvre quotidienne du programme⁸. Enabel a cherché à harmoniser au maximum toutes ces différences de montants et de modalités, dans les limites de ses moyens, mais elle ne disposait d'aucun pouvoir de coercition en tant qu'organisation coordinatrice du programme. L'évaluation constate une certaine limite dans la cohérence induite par l'approche multi-acteur : si une cohérence des normes de

⁸ Entretiens menés lors de la mission de terrain

dépenses au sein du programme est souhaitable pour réduire les inégalités, les frustrations éventuelles ou les distorsions de concurrence interne au programme, chaque acteur est également souvent soucieux de la cohérence au sein de sa propre organisation et du respect de ses propres règles et procédures internes. Dans le programme AMSANA, la difficulté d'harmonisation se heurtait donc au souci que les ONG avaient de maintenir leurs normes propres afin de ne pas provoquer de distorsion avec ce qui était pratiqué par elles dans leurs autres projets au Bénin. Et réciproquement, Enabel avait également des difficultés à s'aligner sur les normes ou modalités des ONG, ayant elle aussi ses modalités propres qu'elle devait garder en cohérence avec ce qui étaient appliqués dans ses autres interventions.

2.3 Aspects transversaux

Le programme AMSANA prévoit une stratégie genre qui prend en compte trois types d'émancipation des femmes : social, institutionnel et économique.

Dans sa mise en œuvre, la stratégie genre d'AMSANA se caractérise par l'intégration du genre dans le suivi et la coordination du programme dans sa globalité d'une part et dans les interventions proposées d'autre part, suivant ces trois types d'émancipation prévus. Certaines interventions prévoient d'aborder spécifiquement l'émancipation des femmes. Ainsi le maraîchage de contre saison doit leur permettre de générer des revenus durant la saison sèche. La promotion de l'accès des femmes au stockage du maïs (mécanismes de financement) doit leur permettre un meilleur accès au revenu et donc à l'alimentation. L'attention particulière à l'égalité de genre prévue lors des sélections des micro-projets de transformation (MIP) devait permettre un meilleur accès des femmes aux activités génératrices de revenu.

Dans d'autres interventions, le genre est intégré de façon transversale (mainstreaming) : ainsi par exemple un meilleur accès à l'eau réalisé grâce au programme doit permettre de réduire les temps consacrés à la corvée d'eau. Ou bien encore, l'attention accordée par le programme à un accès équilibré en genre aux différents crédits qu'il propose doit permettre aux femmes de bénéficier plus facilement de ces crédits.

Plusieurs rapports annuels des différents partenaires mettent en évidence l'attention que porte le programme aux thèmes transversaux. Ainsi pour la thématique genre : les IDP relèvent : la bonne représentation des femmes dans les activités d'entrée dans les villages au moment de la présentation du projet, la proportion des femmes dans les groupes à encadrer qui sont proposés par les communautés, la participation importante des femmes dans les ateliers. LC souligne l'attention particulière accordée aux femmes dans le cadre des initiatives entrepreneuriales des MIP, le fait que deux unités de transformation du fonio à Boukoubé sont la propriété d'associations de femmes et sont gérées par elles. PROTOS met en évidence les actions spécifiques menées lors des remembrements des organes de gestion des Associations des consommateurs d'eau potable - ACEP pour impliquer les femmes dans la gestion de l'eau. La CRB souligne la valorisation du rôle des grand-mères en ce qu'elles sont porteuses des prescrits traditionnels au niveau de la nutrition.

Après un peu plus de deux ans de mise en œuvre du programme AMSANA, des acquis spécifiques en termes de genre peuvent être pointés au niveau des différents résultats :

- La prise en compte du genre dans le recrutement des agents de collecte de données pour les enquêtes de ménage grâce à une discrimination positive ;
- Des indicateurs qui ont été établis et qui sont suivis de manière différenciée selon le genre ;
- Une proportion de femmes proche ou parfois supérieure à 50% parmi les bénéficiaires du volet maïs, parmi les participants aux activités communautaires, parmi les bénéficiaires appliquant correctement les nouvelles techniques de fertilisation, parmi les bénéficiaires qui ont bénéficié des techniques de production améliorées du maïs ;

- La composante maraîchage familial est majoritairement orientée vers la frange féminine ;
- Le genre est pris en compte dans l'établissement d'un certain nombre de principes pour le financement des MIP ;
- Dans la gestion des sites maraîchers professionnels, plusieurs mesures sont adoptées en faveur de la femme ;
- Dans le secteur de l'eau potable, les femmes assurent la présidence des 4 ACEP communales et constituent 34% des effectifs de ces bureaux dirigeants. Ce qui permet de mieux prendre en compte les préoccupations des principales actrices de l'approvisionnement en eau potable des ménages ;
- La mobilisation de 26% de femmes dans les champs collectifs de démonstration pour la production du fonio.

Les interviews de terrain ont permis de récolter encore d'autres exemples d'attentions particulières et concrètes consacrées à cette thématique du genre. Ainsi, par exemple, PROTOS favorise le paiement de l'eau par cotisation plutôt qu'au volume : dans la mesure où la cotisation implique plus le ménage dans son ensemble et donc favorise le paiement de ces frais par l'homme, le paiement par volume étant effectué au moment de la réception de l'eau assurée très majoritairement par la femme.

Au niveau transversal (mainstreaming) le genre est pris en compte dans le monitoring et les évaluations du programme tant au niveau des indicateurs qu'au niveau des activités. Ce sont là des indices significatifs de la prise en compte du thème transversal genre dans toutes les composantes du programme AMSANA. Toutefois, il importe de mieux tenir compte encore de certains risques qui peuvent affaiblir l'attention que le programme accorde à ce thème transversal :

- Au niveau institutionnel, une simple présence importante des femmes ne suffit pas : leur faible niveau d'instruction scolaire et certaines pesanteurs culturelles inhibent par endroit leur pleine participation dans l'animation des associations ;
- Le risque d'effets non prévus de l'amélioration de l'accès des femmes au maraîchage familial ou professionnel, ou de l'accès à des revenus : le fait de cultiver même en saison sèche réduit d'autant le temps que la femme consacrait aux occupations ménagères, l'accès à un revenu peut aussi induire une certaine déresponsabilisation du mari si des mesures correctives ne sont pas prises. Des indicateurs de suivi à ce niveau permettraient de mieux être conscients de ces éventuels risques ou effets non attendus.

Cependant, l'approche multi acteurs semble avoir eu assez peu d'impact spécifique sur le traitement de cette thématique : seuls des éléments assez généraux sont constatés : le positionnement, le plaidoyer ou la visibilité des actions en matière de genre sont renforcés par la démarche effectuée à plusieurs, le suivi des règles et normes que le programme s'impose en interne sont mieux respectées du fait du contrôle social et réciproque qu'induit l'approche multi-acteurs. Mais l'évaluation décèle peu de véritables démarches communes qui aborderaient de manière collective et transversale le thème du genre, même si l'évaluation a pris connaissance d'un guide technique et une formation sur la question du genre réalisés par LC et partagés avec quelques organisations partenaires.

En matière d'environnement, le programme AMSANA prévoit à la fois qu'une stratégie environnement est développée par chaque partenaire dans son intervention et que celle-ci contienne une description de l'impact positif éventuel du projet sur l'environnement et des mesures prises pour limiter l'impact négatif. La question environnementale est donc abordée avant tout de façon transversale (mainstreaming) plutôt qu'au travers de projets spécifiques (même s'il en existe certains : gestion des déchets, technologies appropriées pour la concentration eaux de pluie, etc.) Ainsi par exemple, il était prévu de promouvoir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement ou une gestion intégrée des ressources en eau dans les activités de maraîchage ; une diversification des activités génératrices de revenus pour rendre les ménages moins dépendants des aléas climatiques lors de la sélection des MIP à financer ; une valorisation des produits locaux dans les programmes de nutrition, etc.

Quelques indices de progression témoignent de l'effet de la prise en compte de cette thématique environnement de façon transversale. Les IDP travaillent avec les producteurs pour enclencher une transition de l'agriculture conventionnelle vers des solutions agro écologiques durables. LC utilise dans ses formations et dans le développement de ses activités agricoles des Outils d'intégration environnementale (OIE). PROTOS applique une approche d'interventions fondées sur la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) avec reboisement des bassins versants, la sensibilisation des usagers de l'eau aux pesticides, etc. La CRB promeut des aliments locaux pour la fabrication des farines nutritionnelles.

L'intégration de la dimension environnementale comporte également une stratégie de durabilité quand elle devient un appui aux initiatives économiques.

Ainsi, LC vise la prise d'actions sensibles à l'environnement pour renforcer la durabilité des activités économiques qu'elle promeut, comme par exemple le recyclage des huiles et des eaux usées, l'utilisation des déchets pour le compostage, la gestion rationnelle de l'eau, du bois de chauffe, etc. La promotion par IDP de différentes techniques dans la production de maïs comme la fabrication et l'utilisation du compost, les associations du maïs avec les légumineuses fertilisantes organiques, la valorisation de l'agroforesterie, etc. démontrent bien la prise en compte de l'environnement et la contribution de ces techniques à la durabilité de l'activité. L'adoption par PROTOS de l'approche GIRE comme dimension transversale dans ses interventions en maraîchage professionnel ; la mise en œuvre par Enabel d'application (AP-SAN et AP-IMPE) pour permettre aux communes et ménages une gestion plus efficace des déchets et de l'eau dans les sites de maraîchage sont d'autres exemples de l'effet potentiellement vertueux de la préoccupation environnementale sur la durabilité des activités.

La troisième thématique prévue dans la stratégie du FBSA, à savoir l'attention à la préoccupation des droits humains, n'est pas traitée spécifiquement dans le programme AMSANA.

3 Mise en œuvre des programmes et projets

3.1 Efficacité, Coûts/efficience

Lors du démarrage du programme, les taux d'exécution et de décaissement respectifs de chaque composante ont été en ligne avec les volumes financiers annuels prévus par les arrêtés ministériels puis se sont accélérés fin 2018. À mi-parcours, le rapport d'évaluation indique que le taux d'exécution du programme AMSANA est de 46,3 % en moyenne et correspond à une progression relativement homogène de tous les projets dans la mesure où les taux d'exécution pour chaque partenaire varient entre 41 et 54 %.

L'efficience générale de l'approche multi-acteurs d'AMSANA s'est construite progressivement autour d'un processus d'apprentissage graduel au niveau de la coordination et d'adaptation par rapport aux partenaires. Comme souligné dans les rapports et les interviews sur le terrain⁹ : le démarrage a été laborieux, l'appropriation de l'approche multi-acteurs a été chronophage. Il s'agissait d'apprendre à travailler ensemble entre acteurs belges mais aussi entre acteurs locaux, à coordonner les différents agendas, à adapter son rythme de travail à celui des autres partenaires, etc. **L'approche multi-acteur c'est un investissement sur la durée dont les effets en termes d'efficience ne peuvent être que capitalisés au cours du temps**, et l'accélération du rythme d'exécution est un indicateur parmi d'autres de cette évolution dans la durée.

Pour les parties prenantes, la mise en œuvre de **l'approche multi-acteurs** permet d'informer des défis initiaux entravant l'efficience, principalement lors de la phase de démarrage, comme suit :

- Efforts de rapprochement technique parmi les partenaires : les différences de modalités et de procédures d'action (différents barèmes pour les salaires et les per diems, différentes modalités de rapportage, etc.) ont provoqué des discussions et tiraillements qui finalement ont été apaisés et gérés de manière efficace et consensuelle, grâce à la coordination, sans toutefois déboucher sur une convergence complète ;
- Efforts de rapprochement physique : chaque partenaire était déjà présent dans la zone d'intervention avant le lancement d'AMSANA, chaque organisation partenaire travaillait donc dans ses propres bâtiments, avec sa propre administration, sa propre logistique, etc., et donc les économies d'échelles ont été rares à ce niveau. Toutefois la proximité géographique de leurs implantations, toutes basées à Natitingou, ont quand même permis une coordination régulière et efficace ;
- Efforts de rapprochement et de coordination des activités au sein de la zone d'intervention : sur les 65 villages ciblés du programme, dans seulement 12 d'entre eux, l'ensemble des cinq partenaires interviennent tous ensemble, ce qui leur permet de se renforcer mutuellement et de garantir une plus grande cohérence de l'approche. Pour les autres villages une partie seulement des organisations partenaires interviennent, leur présence est là inégale.

Malgré les défis de rapprochement lors du démarrage – processus normal pour une approche multi-acteur innovante - l'équipe d'évaluation constate globalement que, **la plupart des projets et volets du programme AMSANA présente une bonne efficience**, avec un taux d'exécution fin 2018 qui atteint un niveau élevé, pour chaque partenaire, proche des prévisions initiales¹⁰ :

⁹ Entretiens menés lors de la mission de terrain

¹⁰ Source : rapport annuel 2018 du programme Amsana, chiffres consolidés par Particip.

Tableau 5 Taux d'exécution du programme Amsana, fin 2018

	Budget 2018 prévu	Budget 2018 réalisé	Taux d'exécution
Enabel	242.950	186.655	76,8%
CRB	438.838	394.191	89,8%
IDP	400.058	501.262	125,3%
LC	263.969	223.913	84,8%
Protos	323.963	304.528	94,0%
Total Amsana	1.669.778	1.610.549	96,5%

L'approche multi-acteurs induit quelques effets positifs sur l'efficacité de l'exécution de ce budget en termes d'économie d'échelle à travers la coordination et la complémentarité des activités. Les interviews des différents partenaires¹¹ mettent en évidence le fait que cette approche permet surtout des échanges entre les intervenants sur les activités menées, sur le moment où elles sont réalisées, ce qui indirectement permet de cibler les dépenses sur des activités coordonnées ou réalisées dans la continuité ou la complémentarité. Les dépenses apparaissent ainsi plus efficaces. Par ailleurs les personnes interviewées sur le terrain¹² mettent en avant le fait que l'approche multi-acteurs favorise les économies d'échelles qui se multiplient au fil de la réalisation du programme : la systématisation des échanges d'information favorise des visites de villages en commun par des animateurs de plusieurs ONG partenaires, les populations cibles sont de plus en plus souvent contactées pour plusieurs interventions simultanées favorisant non seulement une économie d'échelle (temps, argent, déplacement des populations) mais aussi une plus grande cohérence et interdisciplinarité de l'approche. En outre, l'approche multi-acteurs permet aux différents partenaires de confronter leurs pratiques, d'échanger leurs expériences, de tester des complémentarités, ce qui **stimule l'innovation technologique dans les pratiques culturelles**¹³. Enfin, un autre élément d'efficacité très concret est souligné par plusieurs intervenants¹⁴ : l'intervention simultanée et coordonnée de plusieurs acteurs abordant les différents volets de la sécurité alimentaire avec un même discours, de mêmes arguments, parfois en étant présent physiquement ensemble, renforce la crédibilité aux yeux des bénéficiaires finaux qui s'approprient plus facilement et plus rapidement les techniques ou pratiques proposées par le programme en vue d'améliorer la SAN.

Mais comme signalé au point 3.1.2. ci-dessus, **la rigidité des modalités de financement du FBSA est contraignante au niveau financier par rapport à une approche multi-acteurs qui pourrait être potentiellement plus intégrée.** Chaque organisation partenaire du programme reste redevable auprès de la DGD de son budget spécifique, ce qui interdit tout transfert de ressources financières d'un projet à un autre au sein de ce programme AMSANA. Cette contractualisation séparée du programme par partenaire et les responsabilités financières impossibles à assumer en commun qui en découlent, réduisent d'autant la qualité de cohérence des dépenses et peuvent affecter le taux d'exécution budgétaire¹⁵. A titre d'exemple, dans le programme AMSANA, un volet du programme (MIP) n'a pas pu être assumé par LC pour des raisons internes à l'organisation, un montant de quelques EUR 700.000 n'a pas pu être réaffecté pour d'autres activités menées par d'autres ONG partenaires qui en avaient pourtant les moyens et la volonté et a été définitivement perdu pour le programme.

Au-delà de cet aspect plus particulier, des échanges approfondis menés avec les acteurs sur le terrain à propos des procédures ont permis **d'apprécier la souplesse générale dans l'application des procédures spécifiques au FBSA et de les mettre en avant comme un facteur d'efficacité et d'efficacité pour ce programme**¹⁶. Certains ont souligné quelques lourdeurs comme la longueur des phases d'identification et de

¹¹ Entretiens menés lors de la mission de terrain

¹² Entretiens menés lors de la mission de terrain

¹³ Entretiens menés lors de la mission de terrain

¹⁴ Entretiens menés lors de la mission de terrain

¹⁵ Entretiens menés lors de la mission de terrain

¹⁶ Entretiens menés lors de la mission de terrain

préparation du programme (par exemple l'identification de la zone d'intervention au Bénin) et considérée parfois comme étant trop théorique (le chargé de programme FBSA à la DGD était trop optimiste quant à la qualité d'intervention des partenaires). Toutefois pour la phase de mise en œuvre, sous supervision de la DGD, la plupart des acteurs jugent les procédures raisonnables et facilement applicables.

La visite de terrain a permis de confirmer la préoccupation partagée par tous de construire ensemble une approche multi-acteurs et des exemples multiples d'activités réalisées en commun par plusieurs partenaires ont été cités : le mécanisme de suivi-évaluation bien coordonnés par Enabel favorise une lecture commune de l'état d'avancement du programme ; les échanges d'expériences sont multipliés et les orientations stratégiques sont construites en commun. **Ces observations de terrain permettent de confirmer selon nous qu'il y a, en termes d'efficacité générale (et pas seulement financière), une véritable plus-value** : échange d'expériences, approche en commun des bénéficiaires, rapprochement des méthodologies d'interventions, meilleurs atouts pour une réelle approche holistique de la SAN, meilleure cohérence dans le suivi et l'évaluation des interventions. Cette plus-value de nature plus qualitative est difficilement quantifiable, elle contribue toutefois de manière essentielle à l'atteinte des résultats. Le fait de faciliter les échanges d'expériences, de méthodologies, de démarche holistique contribue à renforcer la contribution de chacun des projets enrichis de l'expérience des autres et stimule la recherche de solutions plus innovantes ou plus adaptées. De cette manière le tout (le programme Amsana) devient supérieur à la somme des projets individuels qui le composent.

Le FBSA a mis en place une modalité de coordination spécifique basée sur une position égalitaire des partenaires à l'égard du bailleur, nécessitant une approche souple, non-contraignante de la part de l'organisation coordinatrice. En effet, au niveau de la synergie et de la complémentarité, l'approche FBSA a multiplié les liens contractuels qui existent entre tous ces acteurs sur un même programme, mais avec une coordination qui n'a aucun lien contractuel et/ou hiérarchique avec ces principaux partenaires que sont les 4 ONG belges. Le principal lien convergeant est la thématique SAN appréhendée selon des angles d'entrées spécifiques à chaque structure ainsi que des engagements techniques et moraux sur la base d'un travail de fond qui a été réalisé par les différents acteurs en amont pour la conception du programme. L'évaluation à mi-parcours souligne combien la bonne qualité de la phase de formulation a permis de renforcer l'efficacité de ce programme, rappelant que *« sans la mise en place de cette démarche et des différentes étapes qu'elle comprend, le programme constitué des 5 projets n'aurait pas la cohésion qu'il connaît à ce jour »*.

La bonne coordination d'Enabel a permis d'assurer un déroulement cohérent des activités malgré quelques différences dans les relations entre les partenaires FBSA et les acteurs locaux. En effet, si CRB, IDP et LC développent une relation de partenariat avec des ONG locales, c'est légèrement différent pour PROTOS qui, agissant dans le secteur de l'eau, construit sa relation partenariale avec les maîtres d'ouvrage dans ce secteur, à savoir les communes. Ce sont alors ces communes qui contractent avec les ONG locales pour le travail d'intermédiation sociale. Cette diversité relationnelle aurait pu compliquer la cohérence du programme, entraîner des pertes de temps et affaiblir son efficacité. Mais grâce à une équipe de coordination Enabel ouverte au dialogue et à la recherche permanente de solutions alternatives, cette difficulté a été surmontée et l'efficacité du programme a été garantie. *« Cette modalité de collaboration [l'approche multi-acteurs] a cependant eu le mérite de faire œuvrer en commun des partenaires qui sans cela resteraient dans leur zone de confort thématique et donc de les faire évoluer »*. Cette appréciation de l'évaluation mi-parcours, a pu être confirmée au travers des différentes interviews réalisées avec les acteurs au siège et sur le terrain : ainsi la distinction entre des ONG établissant un partenariat direct avec les ONG locales et une ONG établissant ce partenariat de manière indirecte via les communes semble s'atténuer chacun de ces acteurs apprenant de l'autre et travaillant de plus en plus souvent avec les mêmes intervenants locaux.

Au niveau de la coordination, **les modalités proposées par la DGD se sont avérées difficiles à mettre en œuvre au démarrage.** Vu la complexité de mettre en œuvre cette

forme d'intervention multi-acteur, le rapport d'évaluation à mi-parcours s'interroge sur le meilleur « *choix stratégique entre un management paternaliste et autoritaire ou un management collégial et démocratique dans le respect de la pluralité des acteurs* ». L'évaluation à mi-parcours constate que dans le cadre du programme AMSANA, « *ce second type de management fonctionne bien, même si lors de certaines discussions et décisions à prendre, si la coordination avait eu plus de leviers à sa disposition, la performance de la mise en œuvre d'actions s'en serait trouvé renforcée* ». Par ailleurs, le coût de la coordination s'élève à un peu plus de 4 % du montant total du programme. Pour la plupart des interlocuteurs interrogés, ce montant paraît raisonnable au vu de l'important travail réalisé par Enabel au niveau de la collecte des données en particulier pour répondre aux indicateurs globaux du programme (ce qui constitue un aspect du nécessaire processus de suivi-évaluation), et au niveau de la stimulation des acteurs à travailler ensemble. Le représentant d'Enabel interrogé confirme et précise les constats de l'évaluation à mi-parcours. Selon lui, les modalités de coordination proposées par la DGD se sont avérées difficiles à mettre en œuvre au démarrage et ceci pour plusieurs raisons : i) la demande initiale de la DGD était d'appuyer la coordination et non de coordonner (donc d'appuyer les institutions et autorités nationales afin de faciliter la mise en œuvre du programme) ; ii) les différents partenaires ont contractualisé leur intervention avec la DGD, Enabel n'assumant aucune responsabilité globale du programme ni aucune responsabilité sur les différents projets des différentes organisations ; iii) la coordination ne disposait d'aucun rapport hiérarchique ni contraignant à l'égard des autres partenaires. Pour plusieurs acteurs, on pourrait aller plus loin dans l'intégration des projets, peut-être avec un rôle plus affirmé de la coordination. Mais les interviews confirment que les partenaires restent partagés face à cet aspect de la coordination du programme qui ne confie aucun pouvoir coercitif au coordinateur. Cette situation est présentée par les uns comme un atout, une garantie de respect et d'autonomie de chacun, pour d'autres, c'est sans doute un facteur qui affaiblit l'efficacité de l'approche multi-acteurs qui pourrait donc être renforcée encore. Mais cette option qui pouvait apparaître comme une difficulté en soi a été transformée en atout par la manière très participative et respectueuse de chacun qu'a adopté le coordinateur engagé, ce qui fait dire que la réussite dépend grandement aussi de la qualité des personnes recrutées, surtout si elle peut se baser sur une volonté partagée des acteurs de contribuer collectivement au programme.

3.2 Suivi, Évaluation et Apprentissage

L'existence d'une mémoire et de connaissances institutionnelles parmi les partenaires a été d'une valeur ajoutée non négligeable pour le lancement du FBSA. Le programme FBSA du Bénin a été construit avec une majorité de partenaires qui ont mis en œuvre des projets dans ce pays dans le cadre du FBS précédent, ceci a permis de travailler avec des organisations connaissant le terrain, ayant une expérience de travail avec leurs partenaires locaux, même si pour certaines organisations cela a impliqué de changer de zone d'intervention ou d'adapter partiellement leur partenariat.

En cours de réalisation, **grâce à une communication régulière entre partenaires avec l'appui de la coordination d'Enabel, des échanges sur de multiples techniques et modes d'intervention concrets ont assuré l'apprentissage mutuel.** Les exemples suivant peuvent être identifiés dans les entretiens et les rapports : le guide du genre et l'outil d'intégration environnementale OIE créés par LC sur base d'une approche participative qui permet de s'adapter à toute forme d'activité en milieu rural est partagée avec les autres partenaires ; les modalités de la recherche-action d'IDP sont partagées avec PROTOS ; la collaboration entre IDP et LC avec le GEL renforce les dossiers de warrantage et favorise le passage d'une agriculture de subsistance vers une agriculture de rente ou plus entrepreneuriale ; la technique des jardins potagers est utilisée par la CRB pour développer sa stratégie de nutrition et adoptée par IDP ; etc.

Le système de suivi évaluation au niveau programme mis en place et consolidé par le Groupe de travail suivi et évaluation est opérationnel et essentiel à l'accompagnement de l'atteinte des résultats. En ligne avec les DTF, le groupe de travail mandaté pour assurer le suivi et évaluation a mis en place un système commun à

tous les partenaires lors de la baseline, avec l'appui d'un consultant externe. Ce système a demandé un important travail de construction progressive et collective avec l'appui dédié spécifiquement à la coordination de ce volet du programme d'un assistant technique d'Enabel. Ce travail a consisté principalement en la mise en place coordonnée d'un mécanisme de suivi commun, d'une définition commune des indicateurs, d'une méthode cohérente d'intégration des données et mesures recueillies par les différents acteurs pour chaque indicateur, l'instauration d'une pratique commune d'analyse de l'évolution des différents projets du programme. **Cet exercice complexe a été pratiquement mené exclusivement en interne, par un représentant de chaque partenaire, et a abouti à un système cohérent et intégré, permettant d'avoir une image fort fidèle de la progression globale du programme au-delà de la progression spécifique de chacun des projets qui le composent.** Cette construction d'une méthodologie de suivi-évaluation commune, induite par l'approche multi-acteur du FBSA, constitue en soi un apprentissage pour tous les acteurs qui nous paraît essentiel. Toutefois, le processus de développement du système suivi et évaluation aurait pu bénéficier d'un soutien technique externe afin de permettre dès le démarrage un suivi et évaluation de qualité.

Les interviews de terrain¹⁷ ont permis de confirmer d'abord la plus-value de l'approche multi-acteurs en termes d'apprentissage mutuel entre intervenants : *« la base line a permis d'harmoniser les indicateurs qui étaient différents dans chaque projet. A cet égard une année zéro aurait permis de définir directement des indicateurs communs au lieu de démarrer chacun avec ses indicateurs propres qu'on a harmonisé ensuite »* ; *« le partage des ressources internes propres à chaque organisation évite dans bien des cas de recourir à l'extérieur : indicateurs de la baseline ou enquêtes préalables aux évaluations externes ont été construits avec les moyens humains et les compétences internes partagées entre nous »*. Dans un programme multidimensionnel comme l'appui à la SAN avec ces quatre volets assez spécifiques, la plus-value de l'approche multi-acteur soulignée par tous les intervenants durant la mission de terrain est d'autant plus appréciable.

Le rapport d'évaluation à mi-parcours, met aussi en évidence les apprentissages qu'on peut tirer de l'approche multi-secteurs. Au départ un important travail d'information au moyen d'outils pédagogiques spécifiques, avait été fait avec tous les acteurs et toutes les parties prenantes afin de partager une compréhension commune de cette approche multi-secteurs et une appropriation robuste de celle-ci. L'évaluation à mi-parcours constate que *« tous les agents des différents projets sont conscients de la nécessité d'intervenir avec cette approche multi-secteurs car tous connaissent les interactions qui existent entre les 4 piliers de la SA (...) Ils mettent parfaitement en relation production/disponibilité, diversification et augmentation des revenus/accessibilité, (...) »*. L'évaluation à mi-parcours précise aussi que les *« bénéficiaires directs... apprécient unanimement cette approche multi secteurs qui correspond et répond parfaitement à leurs attentes et besoins. Les femmes apprécient tout particulièrement ces liens créés entre nutrition/hygiène, production/stockage/transformation/mise en marché et l'impact qu'a le programme sur certains services publics voire sur d'autres projets grâce à leur capacité à travailler de concert avec pour objectif l'amélioration de leur sécurité alimentaire et nutritionnelle, mais aussi leurs conditions de vie »*.

Le rapport annuel 2018 du programme souligne lui surtout en termes d'apprentissage l'importance de l'appropriation par les bénéficiaires finaux des contributions de chacun des acteurs mettant en particulier en avant : *« i) l'efficacité d'une démarche de communication et d'appui-conseils plus "responsabilisante" des populations ; ii) l'efficacité d'une démarche inclusive (bottom-up) ; iii) la nécessité de développer une approche d'appui au développement centrée sur des solutions endogènes ; iv) l'importance de l'implication des élus. »*

Sur base de la mission de terrain, l'équipe d'évaluation peut confirmer ces constats relevés par les rapports précédents qui mettent en évidence la diversité des domaines d'apprentissages mutuels qui ont été initiés, facilités ou stimulés par l'approche multi-acteurs.

¹⁷ Entretiens menés lors de la mission de terrain

3.3 Arrangements institutionnels spécifiques

La mise en place des arrangements institutionnels et le processus de contractualisation en vue du démarrage du programme AMSANA a été une démarche longue et parfois fastidieuse¹⁸. Le programme FBSA Bénin a été formellement approuvé par Arrêté Ministériel pour tous les acteurs ONG le 23 juillet 2015 mais seulement cinq mois plus tard (le 22 novembre 2015) pour le volet coordination par la signature de la convention de mise en œuvre pour la CTB. Enfin le cadre partenarial conjoint concrétisant la répartition des rôles de chacun, des relations entre les parties prenantes et signé par l'ensemble des partenaires, n'a été concrétisé qu'en février 2016. Ce décalage dans les décisions officielles de démarrage n'a eu que peu d'impact sur la mise en œuvre opérationnelle du programme AMSANA : les ONG partenaires ont effectué les premières dépenses de préparation à partir d'octobre 2015 et des missions préparatoires du chargé de projet de la CTB qui devait assurer la coordination ont eu lieu au même moment.

Par contre, le retard dans les arrangements institutionnels a impacté la coordination au niveau siège entre les partenaires et la DGD. L'implémentation effective du programme au Bénin n'a eu lieu qu'en début 2016, soit au moment où la direction du FBSA au sein de la DGD était déjà pratiquement démantelée. Ceci a eu pour conséquence qu'il n'y a pas eu de réunion de coordination entre organisations au siège à l'initiative de la DGD (une participation de l'administration à la réunion de préparation de l'évaluation à mi-parcours seulement) et seulement de rares moments de rencontre entre organisations partenaires à l'initiative de l'une d'entre elles (notamment à l'initiative de LC récemment).

Outre le retard dans les arrangements institutionnels, l'abrogation du Fonds au moment du lancement du programme a eu des répercussions sur l'appropriation par les organisations partenaires des modalités de mise en œuvre du programme. Toutes les personnes interviewées regrettent fortement l'abrogation du FBSA. Car la mise en place et l'appropriation par tous, de ces arrangements institutionnels et fonctionnels nécessaires pour l'approche spécifique du Fonds ont représenté un investissement important consenti par tous dans la perspective initiale de l'appliquer durant une période de 10 ans en principe. Avec cette abrogation, il s'agit d'un investissement partiellement perdu ou à tout le moins insuffisamment exploité. Ceci est d'autant plus vrai que selon la plupart des interlocuteurs, les nouvelles formes organisationnelles mises en place pour mieux coordonner et inciter à des approches multi-acteurs ou multi-secteurs entre ACNG (comme les CSC) sont nettement moins performante : « *les CSC n'arrivent pas à la cheville, ni même au petit orteil de ce qui a pu être fait avec le FBSA* » en matière de coordination et de travail en complémentarité, selon les dires de certains.

Dans la mise en œuvre, les aspects de synergie sont d'abord abordés lors des sessions du Comité de pilotage, du Comité de direction, des comités communaux de coordination et des comités communaux de gestion, de même que pendant les rencontres bilatérales avec différents partenaires dans la zone d'intervention.

En dehors de ces moments formels de concertation ou d'échange, les synergies avec les partenaires du programme AMSANA ont surtout été développées dans le cadre d'activités concrètes comme la validation du Manuel de gestion du Fonds MIP, la sélection de ces MIP, ou la conduite de l'étude de faisabilité des CANEL et de l'OEL. Les interviews réalisées confirment d'ailleurs l'importance de la présence d'équipes de chaque partenaire sur le terrain à Natitingou ce qui a facilité une coordination fonctionnelle et opérationnelle : i) invitations réciproques des partenaires aux présentations des différents projets aux autorités locales au moment du démarrage ; ii) importance des points focaux sécurité alimentaire et nutritionnelle (PFSAN) dans les communes et les comités villageois SAN (CVSAN) dans les villages qui avec l'appui de Enabel permettent de catalyser les apports de chaque partenaire et qui facilitent une coordination permanente au niveau le plus bas de l'intervention. Pour plusieurs personnes interviewées, les modalités spécifiques

¹⁸ Entretiens menés lors de la mission de terrain

permettant de véritables approches multi-acteurs et multi-secteurs bien coordonnées ont essentiellement fonctionné au Bénin et non pas en Belgique, et plus encore dans le département de l'Atacora que dans la capitale béninoise.

Le rapport d'évaluation à mi-parcours confirme la plus-value de la coordination au niveau local puisque si le programme « *procède d'une combinaison et d'interactions entre différents niveaux géographiques de décisions et d'actions* », le rapport constate « *que la commune reste l'échelon de proximité par excellence et à ce titre très apprécié des béninois. Les maires et leurs élus, même si leur pouvoir tend à se limiter, ont encore une gamme importante de possibilités d'intervention pour le développement de leur territoire et en tout état de cause la mairie est incontournable* ». Ce qui pousse d'ailleurs le rapport à remettre indirectement en question le volet institutionnel du programme AMSANA (pris en charge par Enabel) indiquant que « *son volet appui institutionnel est cohérent dans l'absolu mais..., avec un Ministère en pleine réforme il faut savoir s'adapter...il est, de notre point de vue, plus efficace de poursuivre et renforcer les actions engagées au niveau communal et préfectoral, tout en étant à l'écoute du niveau national. Si celui-ci le souhaite, en fonction de l'avancement des réformes..., pourra faire appel aux compétences de la coordination de la SAN qui par ailleurs sont connues et reconnues par entre autres les cadres du MAEP* ».

Tout en confirmant ce qui avait été récolté auparavant, l'équipe d'évaluation a pu constater lors de la mission de terrain l'effet concret de l'approche multi-acteurs en termes **d'institutionnalisation de la démarche sur le terrain** : au niveau communal se construit progressivement une approche coordonnée : le programme a financé des PFSAN qui sont graduellement pris en charge par les communes et qui constituent le maillon essentiel et probablement durable du programme. Actuellement, le PFSAN regroupe, coordonne et harmonise les planifications mensuelles d'intervention des différents acteurs, favorisant ainsi une démarche intégrée et appropriée au niveau communal. C'est lui également qui peut maintenir en éveil l'attention des autorités communales en matière de SAN. Son intégration progressive dans la structure communale, lui permettra de devenir un agent communal permanent chargé d'assurer la gestion quotidienne d'une problématique (SAN) qui devient progressivement une compétence à part entière au niveau communal, ce qui aura un effet non négligeable sur sa pérennité.

4 Effets de l'appui

4.1 Atteinte des résultats et principaux facteurs de succès

Dès le premier rapport annuel d'activités du programme AMSANA élaboré par Enabel pour 2016, on peut constater que des avancées sont déjà significatives au niveau de plusieurs résultats :

- Résultat 1 : le processus pour l'amélioration de la disponibilité des produits vivriers de même que leur sécurisation se met en place. Des améliorations en termes de production et de productivité pour le maïs et le fonio sont alors constatées mais restent à confirmer ;
- Résultats 2 et 3 : (augmentation des revenus et nutrition) leur évolution est encore difficile à mesurer ;
- Résultat 4 : la sensibilité aux niveaux institutionnels (communes) à la SAN s'est améliorée. Le portage institutionnel de la SAN se renforce progressivement aussi bien au niveau communal, qu'aux CARDER et MAEP même si la réforme dans ce ministère impacte en partie ce résultat ;
- Résultat 5 : la cohérence et l'articulation des interventions est amorcée. Le programme dispose d'une situation de référence et d'un système de suivi/évaluation et de rapportage conjoint et opérationnel.

A mi-parcours du programme, sur base d'une comparaison du chronogramme des activités et des niveaux de dépenses tels qu'ils ont été planifiés dans les différents DTF du programme AMSANA et des projets qui le composent et leur niveau de réalisation effectif, on peut constater que les moyens consacrés à l'atteinte des résultats sont globalement très conformes aux prévisions. Le rapport d'évaluation à mi-parcours qualifie par ailleurs **l'efficacité de pratiquement tous les volets du programme AMSANA de bonne à très bonne**, à l'exception des résultats qualitatifs des volets des MIP et du maraîchage professionnel qui connaissent des difficultés.

Fin 2018, une grande partie des résultats sont atteints et souvent même largement dépassés¹⁹, ceci confirme un taux de réalisation des activités prévues pour ce programme qui est globalement très satisfaisant avec deux domaines qui présentent des retards : les MIP et certaines actions d'eau productive. L'analyse du rapport annuel 2018 et les interviews sur le terrain confirment l'évolution des résultats décrite ci-dessus : parmi la cinquantaine d'indicateurs retenus pour mesurer l'état d'avancement du programme, 70% d'entre eux (36) sont atteints ou même largement dépassés. Plus précisément, si on passe en revue l'atteinte de chacun des résultats, on peut faire les constats suivants :

Pour le résultat 1 : **la disponibilité des produits vivriers et les revenus qui en découlent sont en nette augmentation grâce essentiellement à l'amélioration avec l'appui d'AMSANA de la production du maraîchage familial, du maïs et du fonio** :

- La production des produits maraîchers de hors-saison est accrue en particulier grâce au maraîchage familial pratiqué durant des périodes plus longues et développant des spéculations orientées autoconsommation plus nombreuses ; le maraîchage professionnel touche aussi une proportion de ménages bénéficiaires en augmentation mais a aménagé une superficie très inférieure aux prévisions ;
- La production de maïs est également en croissance, elle permet une amélioration des revenus des producteurs grâce à une baisse des coûts de production et une amélioration de la couverture des besoins des ménages par un stockage mieux maîtrisé ;

¹⁹ Sources : rapport annuel 2018 du programme Amsana, rapport à mi-parcours et entretiens avec les acteurs du FBSA lors de la mission de terrain.

- L'amélioration de la production du fonio et l'accroissement du nombre de bénéficiaires du développement de cette spéculation s'appuie sur la montée en puissance de la recherche-action sur cette céréale, la formalisation de coopératives et la contractualisation des relations entre producteurs et transformatrices. La proportion des ménages ayant accru la valeur nette de leur production de fonio, celle-ci est dès lors en croissance beaucoup plus rapide qu'escompté.

Pour le résultat 2 : **la diversification des revenus des populations bénéficiaires est en progression constante même si c'est de façon moins rapide que ce qui était escompté** ; elle est soutenue par l'accompagnement et le soutien développé à travers les MIP et la mise en place d'unités de transformation du fonio :

- L'accompagnement des exploitants et entrepreneurs au travers des MIP a accru très sensiblement la marge nette dégagée sur les activités soutenues avec un taux de remboursement des crédits également plus élevé qu'escompté. En revanche le nombre de MIP exécutés est largement inférieur aux prévisions. En clair à ce niveau, les initiatives qui ont été mises en place sont plus performantes que prévu, mais leur nombre est insuffisant ;
- Les unités de transformation du fonio mises en place sont moins nombreuses que prévu ; donc, même si leur degré de fonctionnalité est satisfaisant, le volume de fonio vendu par les producteurs aux transformateurs est aussi inférieur aux prévisions.

Pour le résultat 3 concernant la nutrition, une nette amélioration de l'alimentation des ménages est constatée en période de soudure :

- Les enquêtes effectuées auprès des ménages bénéficiant du programme²⁰ permettent d'avoir une idée plus correcte de ces effets : la proportion des ménages ciblés qui maintiennent le nombre et la consistance des repas pendant la période de soudure passe de 12% en 2016 à 56% en 2018 et les femmes bénéficiaires du programme présente un indice de diversité alimentaire nettement supérieur et en croissance (5,27) à celui des femmes qui n'en bénéficient pas (4,7) ;
- En revanche, prendre pour indicateur les niveaux de nutrition ou d'insécurité alimentaire de l'ensemble de la zone est inadéquat. Le programme cible 8.000 ménages sur une population totale dans la zone des quatre communes de 338.683 habitants, soit un peu plus de 2% de la population de la zone. Les indicateurs au niveau global de ces communes sont donc largement influencés par d'autres facteurs que les seuls effets du programme.

Pour le résultat 4 concernant l'appui plus institutionnel, **la capacité d'encadrer la stratégie et les interventions en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, est améliorée :**

- Au niveau communal : meilleure concertation, consolidation de la capacité d'évaluation et renforcement de la capacité de montage et mise en œuvre d'actions ;
- Dans une mesure assez conforme aux prévisions au niveau central utilisation des pratiques et concepts du programme multi-acteur par le MAEP ;
- Mais de manière beaucoup plus faible au niveau départemental : du fait de la réforme actuelle du secteur avec les fonctions du CARDER réparties entre les ATDA et les DDAEP.

Pour le résultat 5 concernant **la coordination et le renforcement des effets multidimensionnels de l'intervention, le programme présente une progression moyenne :**

- L'articulation des différentes composantes du programme se renforcent de façon plus significative avec un taux de satisfaction des parties prenantes du FBSA conforme aux prévisions et un nombre de villages qui bénéficient d'au moins deux

²⁰ Enquêtes réalisées par l'équipe du programme Amsana dans le cadre de sa mise en œuvre, coordonnée par la cellule suivi-évaluation du programme.

- sous-composantes du programme supérieur aux prévisions mais un taux de satisfaction des échanges inférieur aux prévisions ;
- Le système de suivi-évaluation permet d'assurer une production dans les temps des rapports de tous les partenaires ;
 - La dynamique de partage d'information et de capitalisation des bonnes pratiques est lancée mais apparaît encore moyennement satisfaisante pour les ACNG participantes.

Les résultats 1 et 2 en particulier constatés ici confirment les conclusions d'évaluation précédentes²¹ qui mettent en avant l'existence d'une « *expertise considérable de la coopération belge au niveau de l'appui à l'agriculture familiale* » dont le focus est prioritairement axé sur la SAN et qui, si elle ne s'inscrit pas tellement dans une logique de croissance économique est néanmoins disposée à saisir des opportunités commerciales : c'est là en grande partie le travail mené par LC et IDP dans ce programme Amsana.

Les résultats atteints auraient sans doute pu être atteints par les partenaires respectifs agissant de manière séparée mais l'approche multi-acteurs a sensiblement contribué au niveau global de sécurité alimentaire comme apport collectif. Pour le moment, il est encore difficile d'estimer dans quelle mesure l'approche multi-acteurs est totalement perçue et bien appropriée par les bénéficiaires finaux, même si les points focaux des ministères dans les communes permettent d'ancrer dans la durée la préoccupation de la sécurité alimentaire dans les communes. D'ailleurs un des résultats non explicitement attendu mais reconnu par plusieurs est le **renforcement de la capacité à agir ensemble**²². Il est reconnu que chaque organisation possède ses procédures, ses méthodes, ses contraintes et ses traditions : le processus participatif de la formulation (10 jours avec tous les acteurs sur le terrain, sans la DGD, ce que les acteurs regrettent) a induit une approche équilibrée, respectueuse de chacun qui a facilité l'assouplissement de l'approche de chacun (difficulté de certaines ONG a travaillé avec les autorités publiques, approche plus formelle de Enabel, etc.).

L'approche multi-acteurs permet aussi une avancée cohérente et en parallèle au niveau des différents piliers de la SAN : même si des inégalités de rythme existent toujours, le fait de travailler de manière coordonnée entre acteurs a permis une plus grande convergence des actions sur toutes les dimensions de la SAN, c'est la une plus-value spécifique à ce programme. En effet, les bénéficiaires finaux sont, de plus en plus régulièrement approchés par les différents partenaires en commun, ce qui permet une cohérence dans les différentes démarches de l'appui (production, sécurité, nutrition, etc.), une appropriation plus efficace par les bénéficiaires finaux qui confirment apprécier cette approche plus cohérente et donc mieux porteuse de sens pour eux²³.

4.2 Atteinte potentielle de l'impact et principaux facteurs de succès

L'atteinte potentielle d'impact est encore très difficile à définir précisément à ce stade, dans la mesure où le programme AMSANA vient à peine de dépasser la première moitié de sa durée d'exécution.

Au niveau institutionnel, la capacité plus grande des acteurs partenaires à travailler ensemble, à s'organiser dans des approches multi-acteurs est prépondérante. La collaboration entre ONG et coopération gouvernementale n'est pas quelque chose de naturel en soi dans la coopération belge : son degré de réussite et de continuité (FBS et puis FBSA) au Bénin a pu renforcer cette capacité de collaboration entre acteurs belges de nature différente. L'abrogation du FBSA et la modification du contrat de gestion de Enabel, risquent de réduire les opportunités d'une telle coopération qui a été introduite par le FBSA.

²¹ Entreprenariat inclusif et durable dans le secteur agricole au Bénin, juin 2018, p 80.

²² Entretiens menés lors de la mission de terrain

²³ Entretiens menés lors de la mission de terrain

Le programme est apprécié positivement par les bénéficiaires et ainsi **assure une appropriation des résultats par ces derniers**. Le rapport d'évaluation à mi-parcours décèle déjà et met en évidence de premiers impacts et dynamiques qui progressivement se construisent, comme par exemple les pratiques nutritionnelles promues par le programme et qui se diffusent de façon endogène. Les résultats liés à la pratique du maraîchage de contre-saison, l'appropriation des nouvelles méthodes de culture ou de pompage d'eau par les bénéficiaires, si ceux-ci se perpétuent, une amélioration de la sécurité alimentaire pourrait être garantie. Ces éléments paraissent être des éléments qui devraient s'ancrer durablement dans les pratiques des populations concernées, même si un travail d'accompagnement sur le long terme reste à faire à ce niveau.

Par ailleurs les interviews²⁴ sur le terrain permettent de déceler des impacts potentiels, mais dont la validité ne pourra être confirmée qu'à plus long terme :

- **L'institutionnalisation des PFSAN au niveau des mairies induit une plus grande implication des autorités publiques dans la prise en charge de la problématique SAN** : ces mairies disposent maintenant de données plus précises sur l'état d'insécurité alimentaire dans leur périmètre, la coordination et la capacité de plaider des acteurs intervenant de ce domaine sont renforcées, les moyens humains qui peuvent être dédiés à un suivi rapproché de la SAN dans les communes sont consolidés ;
- **Des effets de contagion des pratiques et méthodes utilisées et apprises dans le programme AMSANA** : dans des villages proches qui n'ont pas bénéficié du programme des pratiques de la vente groupée des productions agricoles, du warrantage ou du maraîchage familial sont constatées ;
- **Le programme a certains effets de contagion sur d'autres bailleurs intervenant dans la région** : l'initiation du projet de gestion de déchet (notamment pour la réutilisation du compost) à Tangiéta a stimulé l'intervention de la GIZ dans ce domaine et permis ainsi de donner une autre dimension, non prévue initialement, à ce volet du programme.

Ces premières indications **d'impacts potentiels du programme AMSANA s'expliquent en grande partie par l'approche cohérente du programme qui de part cette démarche multi-acteurs permet d'intervenir plus systématiquement et de manière plus coordonnée sur les quatre piliers de la SAN**. Pour les acteurs interviewés, les facteurs de réussite de ce programme sont principalement et par ordre d'importance : la qualité de la phase de préparation, la qualité de la coordination, l'expérience passée des acteurs sur ce même terrain, la présence de tous les acteurs de façon coordonnée au plus près du terrain d'intervention, une certaine souplesse dans les procédures spécifiques au fonds, la perspective initiale d'un travail sur la durée. Pour l'équipe d'évaluation, c'est surtout le fait de travailler simultanément et systématiquement sur les quatre piliers de la SAN qui constitue le principal facteur explicatif de cet impact potentiel : les contributions des différents acteurs se renforcent mutuellement dans une logique de continuité : disponibilité, accessibilité et stabilité permettent des progressions en termes de nutrition.

Enfin, compte tenu de l'abrogation du FBSA, **la durabilité du programme et ses impacts potentiels sont largement dépendant de la capacité du programme à développer rapidement une stratégie de sortie adaptée** afin de tenter d'éviter au mieux la perte potentielle des nombreux acquis de ce programme, faute de moyens humains et financiers. Ce risque est d'autant plus élevé que le programme s'est déroulé dans un contexte de délitement du fonds (abrogé alors même que le programme débutait), qu'il a perdu immédiatement la perspective d'une éventuelle prolongation (5 à 10 ans) et que son implantation dans les communes dépendra de la continuité que permettront ou pas les élections communales au Bénin en 2020 (incertitude forte de par le risque de changement de majorité communale suite aux élections, concomitamment à la fin du financement du programme).

²⁴ Entretiens menés lors de la mission de terrain

Confronté aux réalités de terrain, le programme démontre également certains effets innovants : multiplication et diversification des techniques de pompage d'eau, diversification des méthodes de clôture des parcelles (treillis-verdures), association maraîchage-pisciculture, projets de gestion des déchets, appropriation des outils de management et d'entrepreneuriat du GEL, développement de campagne d'hygiène, etc.

5 Nouvelle programmation

5.1 Continuité

Cette partie du rapport s'attarde plus précisément à rencontrer le second objectif de l'évaluation qui consiste à apprécier les dispositions qui sont prises pour intégrer le thème de l'agriculture et de la sécurité alimentaire au sein de la coopération belge.

Pour ce faire, nous allons examiner dans quelle mesure, au Bénin, le nouveau programme gouvernemental de coopération bilatérale belge a pris en compte les leçons apprises et les capitalisations positives des interventions du FBSA en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire, et les a intégrées dans ses futures interventions programmées. Ainsi nous pourrions apprécier la mesure dans laquelle, il est possible de constater une certaine continuité stratégique entre le FBSA et le nouveau portefeuille. Il faut noter que cette analyse de l'intégration des acquis du passé FBSA dans le nouveau programme sera basé presque exclusivement sur l'analyse du document de ce nouveau programme (document de formulation). Ce programme ayant été approuvé par le Ministre de la coopération en décembre 2018, son exécution était à un stade de démarrage au moment de la mission de terrain réalisée en début mars 2019.

Les activités futures de la coopération gouvernementale belge ont été formalisées par l'adoption, en décembre 2018, d'un « Portefeuille du nouveau programme de coopération bilatérale bénino-belge pour la période 2019-2023 » qui poursuit les objectifs suivants :

1. « Contribuer à la **création d'emploi décents et durables**, à l'**augmentation des revenus** des acteurs économiques et des ménages et à l'**amélioration des équilibres macro-économiques** du Bénin, et ce dans deux secteurs économiques clés du Bénin ;
2. Contribuer à la **bonne gestion du dividende démographique** et à la **réduction de la mortalité maternelle et infantile**, et améliorer la productivité du capital humain. »

Ce futur programme bénino-belge veut contribuer au développement et à la stabilité économique, sociale et sécuritaire du Bénin à travers 3 piliers :

- **Pilier 1 : « Appui au développement des chaînes de valeur ajoutée (CVA) porteuses et à l'entrepreneuriat dans le domaine de l'agro-business »** *qui vise à renforcer de manière inclusive et durable les CVA ciblées et leur positionnement sur le marché, en œuvrant à répondre aux goulots d'étranglement clés de celle-ci et à la professionnalisation des agri-entrepreneurs qui y sont impliqués.*
- **Pilier 2 : « Appui au développement du secteur (para)portuaire »** *qui vise à améliorer la compétitivité du Port Autonome de Cotonou (PAC) à travers l'amélioration du climat des affaires et le renforcement de la performance des acteurs (para)portuaires.*
- **Pilier 3 : « Promotion des droits et l'accès à la santé sexuelle et reproductive (DSSR) / Digitalisation et utilisation des données (health data) »** *qui vise (i) à promouvoir les Droits et l'accès à la SSR des femmes, enfants et jeunes et (ii) à renforcer la redevabilité sociale, la prise de décision informée et le pilotage stratégique dans le secteur de la santé sur base d'un système digitalisé de données intégrées, accessibles et de qualité.*

L'analyse des documents de préparation du nouveau portefeuille et des toutes premières étapes de sa mise en œuvre permettent d'apprécier d'abord le niveau de prise en compte des expériences passées durant toutes ces phases de préparation qui se sont déroulées comme suit. Sur base d'un rapport d'appréciation du programme précédent (2013-2017) réalisé par Enabel en juillet 2017, la DGD a transmis à l'agence en mars 2018 une lettre

d'instruction contenant les orientations à donner au nouveau portefeuille²⁵. Dans ce document, le programme du FBSA au Bénin est simplement cité, sans évoquer d'aucune manière une quelconque continuité. Pour l'orientation future, l'accent est mis « *sur l'importance de se concentrer sur la question de la croissance économique à travers le développement agricole* ». La note d'instruction invite explicitement à se concentrer sur l'entreprenariat et mentionne l'importance d'une approche intégrée et multi-acteurs, mais ce terme est défini de manière fort large comme étant l'association d'intervenants publics et privés. Trois piliers sont alors proposés pour ce programme : i) Développer l'entreprenariat agricole inclusif et durable ; ii) Améliorer les compétences des travailleurs (para-) portuaires ; iii) Améliorer l'accès aux droits et à la santé sexuelle et reproductive – She Decides.

Pour répondre à cette note d'instruction, Enabel a établi une stratégie pays en juin 2018, proposant comme premier thème de développement prioritaire l' « *Agriculture & Sécurité alimentaire/Développement du secteur privé* » et précisant que pour « *diversifier les risques et combiner de manière équilibrée l'appui aux filières ayant un potentiel intéressant à exploiter tant en terme de marchés et de commercialisation, que sur le plan nutritionnel/sécurité alimentaire, le Programme pourrait envisager – en plus de la filière prioritaire Ananas- des appuis à une seconde filière, ce qui permettrait d'augmenter l'impact du programme en termes de création d'emplois et de richesses* » et permettrait de prendre en compte l'impact nutritionnel local. Étaient alors mentionnées des filières telles que l'anacarde, le maïs, le maraîchage, le manioc ou le riz. Cette note même si elle a été approuvée par le Conseil d'administration d'Enabel (04/07/2018) et puis par le Ministre (21/07/2018) n'a pas infléchi les orientations initiales déterminées par la note d'instruction. La DGD mettant en application les priorités politiques belges, refusant l'argumentation justifiant une diversification des CVA soutenues. Le portefeuille finalement proposé par Enabel en novembre 2018 concentre donc le pilier entreprenariat agricole sur une seule filière, l'ananas dans les pôles de développement agricoles 5, 6 et 7 dans le Sud du Bénin. Alors qu'Enabel avait exprimé sa volonté d'envisager une combinaison culture de rente/culture répondant aux préoccupations de SAN, il ne lui a jamais été permis de l'inclure dans le nouveau portefeuille.

Dans le document technique et financier décrivant le portefeuille pour le Bénin, à aucun endroit dans le texte, ne sont mentionnés les termes : « sécurité alimentaire », « FBS », « FBSA », « agriculture paysanne » ou « agriculture familiale ». Le terme « nutrition » est mentionné une seule fois dans le cadre du pilier 3 de Promotion des droits et accès à la santé sexuelle et reproductive où une stratégie de communication pour le changement de comportement des jeunes filles abordera des questions de nutrition. Mais cette notion, qui est pourtant le nouveau thème transversal de la dernière note stratégique agriculture n'est pas mentionnée dans le pilier 1 Appui au développement des CVA porteuses et à l'entreprenariat agricole, de ce nouveau portefeuille de coopération gouvernementale au Bénin.

Comme le démontre l'analyse de ce déroulé, **la préparation du nouveau programme de coopération bilatéral au Bénin n'a porté aucune attention particulière ni à l'intégration ni à la continuation des stratégies développées dans le cadre du FBSA. Le processus de conception et de formulation marque donc une nette rupture avec les interventions passées de la coopération belge en matière agricole, déterminée par une volonté politique appuyée de changement.** En conséquence alors que le programme antérieur articulait de manière équilibrée dans le Nord du pays l'approche axée sur la sécurité alimentaire du programme AMSANA avec une approche d'appui aux filières (le programme PROFI), le nouveau portefeuille de la coopération gouvernementale belge sera développé dans le Sud du pays et s'axera uniquement sur l'appui d'une seule filière, l'ananas, principalement destinée à l'exportation.

²⁵ Alors que précédemment, on parlait généralement de « programme indicatif de coopération » pour désigner l'ensemble des interventions que la coopération belge avait convenu avec un pays partenaire de réaliser durant une période donnée, cet ensemble est appelé maintenant « portefeuille ».

La démarche du nouveau programme est d'abord présentée comme une orientation stratégique nouvelle, différente, parfois dans une certaine perspective de continuité (comme dans le sous-titre de la nouvelle stratégie : « de la subsistance vers l'entrepreneuriat ») mais le plus souvent comme étant une rupture avec ce qui a été fait dans le passé. Ainsi les documents préparatoires et les interviews réalisées mettent en évidence la distinction théorique assez nette qui est souvent présentée entre les approches :

Tableau 6 Comparaison de l'approches FBSA et l'approche entrepreneuriat agricole

	Approche FBSA	Approche entrepreneuriat agricole
Cible	Agriculture familiale.	Entreprises agricoles, agriculteurs entrepreneurs.
Logique déterminante	Logique déterminée par la production.	Logique déterminée par le marché.
Priorité	Les 4 piliers de la SAN.	Chaînes de valeur.
Finalités principales	Autoconsommation, continuité d'accès. Subsistance.	Agriculture de rente, de marché, d'exportation. Rentabilité.
Modalité	Spéculations diversifiées.	Spéculation prioritaire.
Moyen	Dons, aide publique.	Partenariat public privé, blending.

A l'examen du contenu du nouveau portefeuille tel qu'il a été approuvé, les effets (ambitions) du pilier « développement de l'entrepreneuriat agricole » de ce nouveau programme visent essentiellement deux aspects :

- « Renforcer de manière inclusive et durable les CVA ciblées (ananas) et leur positionnement sur le marché, en œuvrant à répondre aux goulots d'étranglement clés de celle-ci et à la professionnalisation des agri-entrepreneurs impliqués ;
- Et créer un environnement favorable au développement des CVA ciblées (ananas) et à l'innovation ».

Selon le document, « les interventions cibleront plus particulièrement les agri-entrepreneurs ayant la volonté de se professionnaliser et d'adapter leur production pour répondre aux besoins du marché, en réponse notamment aux besoins des PME de transformation et de commercialisation ». Ainsi donc, si le document constate que 81,4% des producteurs d'ananas disposent d'une superficie inférieure à deux hectares, le choix du nouveau programme vise spécifiquement parmi les agriculteurs en générale, ceux qui produisent avant tout pour la transformation. On se situe là explicitement dans une logique déterminée par le marché, dans la mesure où l'ananas produit au Bénin est principalement destiné à la transformation et à l'exportation vers les pays limitrophes²⁶.

Par ailleurs, les bénéficiaires finaux du nouveau programme sont par priorité selon le document : « les PME de transformation et de commercialisation opérant dans les chaînes de valeur (ananas), les agri-entrepreneurs prêts à adapter leur production aux besoins des PME de transformation, les entreprises de services en appui des chaînes de valeur ».

Les effets visés et les bénéficiaires finaux privilégiés ne démontrent donc pas un choix dicté prioritairement par des préoccupations d'amélioration de la sécurité alimentaire de la population locale mais plutôt d'approvisionnement des besoins du marché local et international en produits à transformer et du marché international en produits frais.

Cette nouvelle orientation de la coopération gouvernementale est donc partiellement cohérente avec la stratégie béninoise. Elle est en phase avec une partie de la stratégie du Bénin en matière d'agriculture qui, suivant en cela une

²⁶ En 2011, 74% de la production était exportée vers les pays limitrophes, 2% vers l'Europe et le quart restant était consommé localement (sous forme de fruit ou de jus), chiffres fournis par le secteur. Depuis lors l'exportation vers l'Europe a légèrement augmenté mais reste encore marginale.

tendance répandue internationalement, met plus l'accent que par le passé sur l'appui au développement de chaînes de valeur ajoutée. Toutefois si le Bénin met en évidence dans sa politique agricole l'importance de développer un entrepreneuriat agricole centré sur quelques filières d'exploitation, il maintient, en même temps, une attention redoublée au renforcement de la sécurité alimentaire nationale. Et par rapport à ce second volet, le nouveau portefeuille de la coopération se distancie nettement de la stratégie béninoise. Celle-ci se construit sur un souci d'équilibre entre le développement de l'agro-business et le souci de l'approvisionnement alimentaire national. Comme analysé plus haut (voir point 1.2.2. ci-dessus) le Plan stratégique agricole du Bénin, PSDSA 2025, et sa concrétisation du Plan d'investissement PNIASAN 2017 – 2021 vise à renforcer l'agriculture béninoise, pour la rendre capable d'assurer de façon durable la souveraineté alimentaire, en agissant à la fois sur la structuration des chaînes de valeurs de différentes filières porteuses, le renforcement de la résilience des exploitations agricoles et l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations vulnérables. En développant cette nouvelle stratégie agricole, le gouvernement béninois a choisi de s'appuyer à la fois sur les exploitations agricoles familiales et sur le secteur privé (PME et entreprises agroalimentaires) en renforçant leurs complémentarités. Le document du nouveau portefeuille de la coopération gouvernementale belge au Bénin présente moins d'équilibre à ce niveau-là.

Des facteurs de continuité existaient pourtant pour faciliter une intégration de la problématique de la sécurité alimentaire dans le nouveau programme de la coopération gouvernementale belge au côté de ce focus nouveau dirigé sur l'entrepreneuriat agricole. Le programme de coopération belge développé jusqu'ici met en évidence des pistes de continuité ou d'intégration possible, comme ce fut le cas entre les activités réalisées dans le cadre du FBSA et celles du projet PROFI :

- Les acteurs agricoles dans la région disposent en toute grande majorité de très faible superficie, le programme PROFI s'adresse donc, comme le programme AMSANA en grande partie aux agricultures familiales ;
- Certains projets du FBSA ne se limitent pas à une logique déterminée par la production mais orientent partiellement leur intervention en fonction des priorités du marché ; à l'inverse certaines interventions de PROFI sont largement déterminées par les types de productions potentiels ;
- La plupart des projets du FBSA ne se limitent pas à la subsistance mais présentent des dimensions de rentabilité ou de vente d'une partie de la production ;
- À côté des activités subventionnées, certains projets du FBSA introduisent des modalités de financement impliquant la contribution des bénéficiaires (micro-crédit) et par ailleurs les interventions de PROFI bénéficient encore pour une bonne part de différentes formes de dons ;
- Des acteurs ONG belges et locaux qui ont menés des interventions dans le FBSA, ont été sollicités et sont intervenus dans le programme PROFI et sont pressentis pour des interventions dans le nouveau portefeuille ;
- Des modalités d'actions expérimentées positivement par les acteurs ONG dans le passé pourraient être utilisées ou reproduites dans le futur programme.

Et les conclusions de l'évaluation récente de l'entrepreneuriat²⁷ invitaient à aller dans ce même sens d'une continuité enrichissante. En effet pour cette évaluation, « *la coopération belge a acquis une expertise dans la poursuite de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et devrait rester de préférence l'objectif majeur de la coopération belge... Car l'expertise et le capital social développés à ces niveaux constituent un atout important pour le développement de l'entrepreneuriat inclusif et durable* ».

Au moment du démarrage de la mise en œuvre du nouveau programme, les interviews²⁸ menées auprès des acteurs mettent en évidence que dans la pratique, quelques éléments de continuité très partiels, conjoncturels et ponctuels peuvent être décelés :

²⁷ Entrepreneuriat inclusif et durable dans le secteur agricole au Bénin, p 82.

²⁸ Entretiens menés lors de la mission de terrain

- Une partie du personnel intervenant dans le programme PROFI et qui connaît bien le programme AMSANA pour l'avoir côtoyé au quotidien, a été impliqué dans la formulation et dans le démarrage du nouveau portefeuille ;
- Ce personnel indique qu'au travers du nouveau programme, il existe quelques moyens limités d'assurer un appui indirect en renforcement de capacité de l'Agence nationale de sécurité alimentaire en collaboration avec l'AFSCA belge et le Laboratoire central béninois de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments (LCSSA) ;
- L'appui à la chaîne de valeur ajoutée des ananas s'effectuera essentiellement avec de petits producteurs, des agricultures familiales, car ce sont ces structures qui sont très majoritairement implantées dans la région et qui finalement fournissent la majorité de la production. Ceci devrait avoir des retombées sur la capacité de ces agriculteurs familiaux à développer les autres spéculations qu'ils produisent à côté de l'ananas.

Mais ces interviews ont également mis en évidence que compte tenu de l'orientation prise lors de la formulation du nouveau portefeuille, l'exécution de celui-ci n'accorde pratiquement aucune attention à son impact potentiel sur la SAN :

- **Tous les indicateurs du nouveau portefeuille sont d'ordre économique, aucun n'est attentif à mesurer l'évolution de la SAN ;**
- la perspective d'une extension de la production de l'ananas dans une région qui connaît une raréfaction des terres agricoles disponibles constitue un risque quant à la diversité des productions agricoles, pourtant facteur déterminant d'une garantie d'un équilibre nutritionnel ; très peu de réflexion actuellement sur les perspectives d'utilisation des sous-produits du développement de la filière ananas dans une perspective de SAN : utilisation des déchets de l'ananas pour une transformation en alimentation pour bétail (diversification de production des agricultures familiales) ou en production d'alcool (création potentielle d'activité génératrice de revenu - AGR).

5.2 Budget

Avec la mise en œuvre du nouveau programme de coopération, la Belgique accordera probablement un volume d'allocations budgétaires en légère baisse pour le secteur agricole béninois en comparaison de ce qu'elle accordait dans le passé, mais surtout elle consacrera beaucoup moins de moyens pour le domaine de la sécurité alimentaire et pour les populations les plus vulnérables.

Les volumes budgétaires prévus dans le domaine agricole pour la période du programme 2013-2017 et pour celle du nouveau portefeuille 2019-2023, sont relativement comparables :

Tableau 7 Volumes budgétaires dans le domaine agricole

2013-2017		2019-2023	
PROFI	16,0	Amélioration CVA filière ananas	13,5
Appui institutionnel agriculture	6,0	Création environnement favorable des CVA	11,5
AMSANA	2,0 ²⁹		
Total	24,0	Total	25,0

Mais cette comparaison n'est qu'indicative car les périodes d'intervention des programmes ne sont pas tout à fait comparables et la comparaison est faite entre des budgets révisés et diminués (2013-17) et des budgets initiaux (2019-23), avec un risque non négligeable de réduction future du budget du nouveau portefeuille. Un risque potentiel de réduction des futures interventions belges dans le secteur agricole béninois n'est pas à sous-estimer,

²⁹ On ne prend ici que le volume financier du programme Amsana exécuté par la coopération gouvernementale.

il suffit de se rappeler que le programme passé a connu une amputation de son programme de quelques EUR 5 millions qui est prise en compte dans les chiffres ci-dessus.

Dans ce contexte de l'évolution du budget pour le secteur agricole en général, et compte tenu des choix retenus dans la définition du nouveau portefeuille, l'évaluation peut affirmer de manière indiscutable, que la contribution financière de la coopération gouvernementale belge au soutien à la sécurité alimentaire au Bénin sera pratiquement inexistante durant les prochaines quatre années alors qu'elle constituait une part très significative dans le soutien apporté par les différents PTF à ce pays et dans ce domaine.

Le contenu du DTF du nouveau programme de coopération bilatérale ne garantit pas a priori, non plus, une exécution qui s'appuie sur le développement d'une approche multi-acteur bien structurée qui capitaliserait les leçons du FBSA. Le programme prévoit que pour les différentes activités à réaliser, Enabel, fera, en fonction des activités à réaliser, appel à des acteurs variés (administration publique, ONG, secteur privé, etc.) selon des modalités de contractualisation variées et spécifiques selon les acteurs (contrat de subsides, marchés publics, etc.). La mise en concurrence peut fort probablement permettre de faire pression sur les coûts pour certaines de ces activités. Mais si aucune modalité spécifique favorisant la coopération entre ces différents acteurs n'est mise en place, ces bénéfices éventuels seront très vite et très largement compensés par la faible cohérence du programme et la faible collaboration entre les acteurs.

5.3 Aspects transversaux

Dans le nouveau programme, les trois thèmes prioritaires qui ont été évalués pour le FBSA, ne paraissent pas bénéficier d'une attention plus systématique que dans le programme AMSANA. La thématique genre est définie comme un des quatre thèmes transversaux du portefeuille qui prévoit notamment de désagréger les indicateurs par sexe pour l'intervention 1 d'appui au développement des CVA tant au niveau de son OS1 (renforcer le développement des CVA) que de son OS2 (création d'un contexte favorable aux CVA). Toutefois, le document de formulation ne prévoit pas au niveau de ces indicateurs à désagréger de cible spécifique à atteindre en termes de genre, ce qui est en revanche le cas, assez logiquement, pour l'intervention 4 de promotion des droits et de l'accès à la santé sexuelle et reproductive.

La question de l'environnement est également reprise parmi les quatre thèmes transversaux du portefeuille mais essentiellement abordée en termes de contexte et de risques à prendre en compte (changements climatiques) sans traitement explicite de cette question de manière transversale ni d'indicateurs spécifiques au niveau du volet entrepreneuriat agricole du programme, à l'exception d'un indicateur très général du nombre d'hectares cultivés de manière durable.

Enfin l'approche basée sur les droits humains est un principe directeur régulièrement cité et qui se concrétise essentiellement dans certains volets de formation du programme, mais pour lequel il n'y a pas d'activité, de stratégie ni d'indicateur spécifiques dans le volet entrepreneuriat agricole du programme.

Par ailleurs, **le nouveau thème de la nutrition, introduit avec la nouvelle note de stratégie du secteur agricole (De la subsistance à l'entrepreneuriat – 2017), n'est mentionné qu'une seule fois dans le cadre de l'intervention 3 de promotion des droits et accès à la santé sexuelle et reproductive** dans laquelle le résultat 1 de mise en œuvre d'une stratégie de Communication pour le Changement de Comportement prévoit que la nutrition est un thème de formation pour les jeunes filles au même titre que l'usage des stupéfiants et de l'alcool. Les interviews des acteurs sur le terrain confirment en outre que la thématique de la nutrition n'a jamais été prise en compte dans le pilier agriculture que ce soit au moment de la préparation ou du démarrage du programme.

5.4 Apprentissage

Dès la formulation, les opportunités d'apprentissage des leçons et acquis du FBSA ont été manquées ou évitées. La note d'instruction cite bien le « *FBSA... mis en œuvre par Enabel et quatre ACNGs belges, bel exemple concret de mise en synergies d'acteurs belges* ». Mais **aucun élément de l'instruction ne fait référence à une capitalisation de l'expérience passée de ce fonds ou de son approche multi-acteur et aucune instruction n'invite Enabel à intégrer des volets de sécurité alimentaire ou de travailler dans le domaine de l'agriculture familiale dans le futur.** Même si la note d'instruction mentionne que « *les évaluations (du programme précédent) démontrent sa pertinence et son efficacité [que celui-ci] a globalement répondu de manière pertinente aux enjeux clés du développement du Bénin. L'alignement sur les stratégies nationales [...] a été un élément fort apprécié, ainsi que la concentration sectorielle et géographique, de même que l'approche du double ancrage (appui institutionnel et opérationnel)* ».

Dans le dossier technique et financier final, aucune modalité particulière n'a été mise en place pour intégrer l'expérience et l'expertise du programme AMSANA ou de son approche multi-acteur. Pas de prise en compte ni de référence quelconque aux recommandations et leçons apprises du groupe de travail parlementaire FBSA ou aux résolutions du parlement adoptées au moment de l'abrogation du fonds. Pourtant des analyses externes ont mis en évidence les possibilités de capitalisation et d'intégration des leçons tirées du FBSA dans le nouveau programme. Ainsi par exemple, l'évaluation commanditée par l'évaluateur spécial sur l'entrepreneuriat inclusif et durable dans le secteur agricole au Bénin en 2018 soulignait ces perspectives et opportunités de complémentarité : « *...on peut conclure que, d'une part, la genèse d'AMSANA (initiative de la DGD à stimuler les acteurs à se mettre ensemble dans un dispositif commun) et, d'autre part, le focus explicite sur toutes les dimensions du SAN ont jeté les bases pour le développement d'une approche intégrée 'de haut niveau d'intégration'.... Les acteurs belges et leurs partenaires locaux d'AMSANA disposent d'expertises spécifiques pertinentes et complémentaires (méthodologiques, techniques, genre, environnement, ...) ayant le **potentiel de créer une valeur ajoutée au-delà de la SAN** dans le contexte d'une approche intégrée.... Ces expertises offrent également le **potentiel d'entamer des actions intégrées en dehors d'une logique SAN, entre autres dans le domaine du développement agricole commercial** (en y impliquant des acteurs non-traditionnels).* »

Une stratégie qui aurait combiné un appui au développement d'une CVA telle que l'ananas avec la poursuite d'un soutien au renforcement de la sécurité alimentaire aurait permis de multiplier les opportunités de tirer bénéfice des leçons apprises du passé. Plusieurs constats corroborent en effet cette assertion :

- La Belgique possède une longue expérience passée dans le domaine de la SAN, un capital, une expertise à ne pas dilapider ;
- La toute grande majorité des agriculteurs de la région possèdent une exploitation de petite taille, familiale. Tout en étant les principaux fournisseurs d'ananas, ils sont aussi les premiers et les seuls à pouvoir garantir la sécurité alimentaire de la toute grande majorité de la population locale. Et à cet égard, la pertinence de compléter et diversifier l'appui à une filière prioritaire comme l'ananas par des filières secondaires (rotations, cultures intercalaires, biodiversité) constitue souvent une garantie de stabilité économique et nutritionnelle ;
- L'impact positif sur la SAN d'un accroissement des revenus par l'appui à l'entrepreneuriat agricole reste encore à démontrer et nécessite à tout le moins des modalités de redistribution qui ne semblent pas clairement identifiées ni présentes dans les projets d'appui à l'entrepreneuriat. La poursuite de projet appuyant le renforcement de la SAN pourrait être un moyen de compenser partiellement cette lacune ;
- Le Conseil national de l'alimentation et de la nutrition (CAN) souligne qu'AMSANA tout comme le projet ProSAR de la GIZ ont été conçus dans un contexte où l'état béninois était peu présent dans le domaine de la SAN. Ces programmes palliaient l'absence des services publics. Aujourd'hui, il y a une concertation à tous les

niveaux et un travail plus systématisé du CAN dans le domaine. Il serait dès lors important, sur base des expériences déjà apprises avec AMSANA, que la Belgique poursuive son appui à la SAN en renforçant ces structures mises en place par le Bénin au niveau national et permette ainsi de garantir une durabilité plus grande des investissements réalisés jusqu'ici en matière de SAN dans certaines régions du pays.

Malgré les conclusions des évaluations qui soulignaient les opportunités de tirer les leçons du programme AMSANA pour développer la stratégie de l'entrepreneuriat, malgré les liens concrets de complémentarité qui existaient et pouvaient être développés entre le programme AMSANA et les nouvelles orientations du portefeuille visant à développer des CVA et malgré les souhaits de la totalité des acteurs locaux rencontrés d'aller dans ce sens de la complémentarité, le choix des autorités belges a été de donner une nouvelle orientation de la coopération gouvernementale belge dans le secteur agricole, en rupture avec le passé et donc d'abandonner pour une bonne part les apprentissages et leçons à tirer de cette longue expérience belge dans la sécurité alimentaire via le FBSA. Cette réorientation s'inscrit dans une tendance internationale généralisée, même si plusieurs PTF internationaux au Bénin continuent à soutenir des programmes de SAN : comme par exemple le FIDA, la FAO, l'UE, la GIZ ou plusieurs ONG belges

De manière générale et tenant compte de l'expérience des activités réalisées dans le passé, ces PTF soulignent aussi l'importance de continuer à soutenir, à côté de l'appui à l'une ou l'autre filière développée plus intensément dans une logique d'entrepreneuriat, d'autres filières (maraîchage en particulier) destinées par priorité à la consommation locale et donc à soutenir la SAN.

Conclusions

Le programme AMSANA est largement apprécié par les interlocuteurs qui ont été rencontrés par l'évaluation.

Sa pertinence dans le contexte d'insécurité alimentaire du nord du Bénin est largement reconnue. Sa qualité première, qui peut et doit bien entendu toujours être améliorée, est d'avoir pu aborder la SAN de manière systématique au travers de ces quatre piliers : le programme a atteint, mieux que tout autre programme, cette dimension holistique en grande partie grâce à sa démarche originale multi-acteur. En effet, le programme englobe une approche de la sécurité alimentaire qui dépasse largement l'agriculture de subsistance avec son attention aux besoins du marché, au développement d'initiatives entrepreneuriales, en multipliant les AGR, en stimulant la commercialisation collective et le warrantage des produits, etc.

La cohérence du cadre stratégique et de l'approche de ce programme est fondée sur : i) un processus de formulation très participatif et l'implication forte des acteurs de tous les niveaux (ONG du siège et du terrain, Enabel siège et terrain, DGD, Ministères centraux et structures déconcentrées, communes) ; ii) le traitement de la question de la sécurité alimentaire de manière holistique en étroite cohérence avec la stratégie définie par la Belgique pour le FBSA et de manière conforme à la définition de la SAN reconnue internationalement et validée par la FAO (4 piliers) ; iii) une théorie du changement du programme clairement construite sur cette multi-dimensionnalité de la SAN avec un partage clair et complémentaire des responsabilités entre les différents partenaires intervenants ; iv) une stratégie et une mise en œuvre du programme AMSANA en cohérence avec les plans nationaux et les priorités nationales en matière de SAN et dont plusieurs sources soulignent le fait qu'elle est en phase avec les problèmes, les besoins et les priorités des bénéficiaires.

La répartition des allocations budgétaires du programme AMSANA apparaît cohérente avec la fragilité de la zone d'intervention : la disponibilité extrêmement faible de l'alimentation nécessite d'y consacrer une contribution importante. Mais pour l'exécution de ce budget, chaque partenaire a continué à appliquer ses propres modalités budgétaires comme définies dans les DTF respectifs (salaires du personnel, montant des per diem, etc.). Ces inégalités et différences dans les dépenses ont parfois entraîné quelques difficultés mineures (frustration au niveau des agents) dans la mise en œuvre quotidienne du programme.

Au niveau des **aspects transversaux**, le programme AMSANA prévoit une stratégie genre qui prend en compte trois types d'émancipation des femmes : social, institutionnel et économique. Cependant, l'approche multi acteurs semble avoir assez peu de plus-value spécifique sur le traitement de cette thématique. En matière d'environnement, la question est abordée de façon transversale, chaque intervention devant contenir une description de l'impact positif éventuel du projet sur l'environnement et des mesures prises pour limiter l'impact négatif. La troisième thématique prévue dans la stratégie du FBSA, à savoir l'attention à la préoccupation des droits humains, n'est pas traitée spécifiquement dans le programme AMSANA.

L'efficacité générale du programme s'est construite progressivement autour d'un processus d'apprentissage graduel et d'adaptation des partenaires. L'approche multi-acteur est un investissement sur le long terme dont les effets en termes d'efficacité ne peuvent être capitalisés que dans la durée. Le FBSA a mis en place une modalité de coordination spécifique basée sur une position égalitaire des partenaires à l'égard du bailleur, nécessitant une approche souple, non contraignante de la part de l'organisation coordinatrice. La complémentarité, la coordination, le suivi-évaluation ou l'harmonisation des pratiques dans une démarche multi-acteurs, telle que AMSANA, sont des dimensions en construction progressive qui nécessitent d'être pratiquées dans la durée pour pouvoir en dégager les plus-values maximales.

Grâce à une communication régulière entre partenaires avec l'appui de la coordination d'Enabel, des échanges sur de multiples techniques et modes d'intervention concrets ont assuré **l'apprentissage mutuel**. Le système de suivi évaluation mis en place et consolidé par le Groupe de travail suivi et évaluation est opérationnel et constitue une plus-value essentielle pour l'accompagnement de l'atteinte des résultats.

Fin 2018, une grande partie des **résultats** sont atteints et souvent même dépassés : i) la disponibilité des produits vivriers, et les revenus qui en découlent, connaissent une nette augmentation ; ii) la diversification des revenus des populations bénéficiaires est en progression constante même si c'est de façon moins rapide que ce qui était escompté ; iii) une nette amélioration de l'alimentation des ménages est constatée en période de soudure ; iv) la capacité d'encadrer la stratégie et les interventions est améliorée ; v) par contre la coordination et le renforcement des effets multidimensionnels de l'intervention ne présentent qu'une progression moyenne.

L'**atteinte potentielle d'impact** est encore très difficile à définir actuellement dans la mesure où le programme AMSANA vient à peine de dépasser la première moitié de sa durée d'exécution. Mais, de premières indications d'impacts potentiels du programme peuvent être décelées : l'institutionnalisation des PFSAN au niveau des mairies induit une plus grande implication des autorités communales ; des effets de contagion des pratiques et méthodes du programme sont constatés dans certains villages voisins ; des initiatives du programme sont reprises par d'autres bailleurs intervenant dans la région. Mais compte tenu de l'abrogation du FBSA, la durabilité du programme et ses impacts potentiels sont largement dépendant de la capacité du programme à développer rapidement une stratégie de sortie adaptée.

L'évaluation estime donc que tout cet investissement réalisé en à peine trois années mais dans un contexte d'incertitude et de désengagement, puisque l'abrogation du FBSA était décidée au moment même où ce programme démarrait, constituera, au vu des orientations prises par le nouveau portefeuille, une perte d'acquis, d'expériences, de capitalisation et de notoriété importante pour la coopération gouvernementale belge au Bénin. Cela marquera pour la population et pour les acteurs locaux de la zone une rupture brutale dans un processus d'appui à la sécurité alimentaire qui commençait à montrer des indices d'impact potentiel qui ne peuvent être réellement atteints et validés que par une intervention poursuivie dans la durée. Certains n'hésitent pas à qualifier le financement d'un tel programme de « gabegie budgétaire » si celui est brutalement arrêté après cinq ans qu'aucune mesure de consolidation ne soit prise.

Et l'analyse du nouveau portefeuille tend à confirmer ce risque de perte des acquis du programme AMSANA. La préparation du nouveau programme de coopération bilatéral au Bénin n'a porté aucune attention particulière ni à l'intégration ni à la continuation des stratégies développées dans le cadre du FBSA. Le processus de conception et de formulation marque donc une nette rupture avec les interventions passées de la coopération belge en matière agricole, déterminée par une volonté politique appuyée de changement. Cette nouvelle orientation de la coopération belge est en phase avec les nouvelles orientations de la politique béninoise en matière d'agriculture qui, suivant en cela une tendance répandue internationalement, met plus en avant que par le passé l'appui au développement de chaînes de valeur ajoutée. Toutefois cette stratégie nationale se construit sur un souci d'équilibre entre le développement de l'agro-business et le souci de l'approvisionnement alimentaire national (PSDSA 2025 et PNIASAN 2017 - 2021). Par ailleurs dans la pratique des facteurs de continuité existaient qui pouvaient faciliter une intégration de la problématique de la sécurité alimentaire dans le nouveau programme de la coopération gouvernementale belge à côté de ce nouveau focus sur l'entrepreneuriat agricole, comme l'illustre la complémentarité entre le programme AMSANA et le projet PROFI.

Malgré les conclusions des évaluations qui soulignaient les opportunités de tirer les leçons du programme AMSANA pour développer la stratégie de l'entrepreneuriat, malgré les liens concrets de complémentarité qui existaient et pouvaient être développés entre le programme AMSANA et les nouvelles orientations du portefeuille visant à développer des CVA et malgré les souhaits de la totalité des acteurs locaux rencontrés d'aller dans ce sens

de la complémentarité, le choix des autorités belges a été de donner une nouvelle orientation de la coopération gouvernementale belge dans le secteur agricole, en rupture avec le passé et donc d'abandonner pour une bonne part les apprentissages et leçons à tirer de cette longue expérience belge dans la sécurité alimentaire via le FBSA.

Liste des annexes

Annexe A : Fiche des projets FBSA

Annexe B : Théorie du changement

Annexe C : Liste des personnes consultées

Annexe D : Liste des documents consultés

Annexe A. Fiche des projets FBSA

Intitulé du programme	Intervention d'Appui Multisectoriel à la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle dans l'Atacora (AMSANA).
Partenaires	CTB (Enabel), Protos, Iles de Paix, Louvain Coopération, Croix-Rouge de Belgique.
Secteurs	Sécurité alimentaire et nutritionnelle.
Budget total du programme	EUR 12.592.080 dont EUR 10.995.120 financés par la DGD et EUR 1.596.960 de contribution par les partenaires ONG.
Période de mise en œuvre	De 2016 à 2020 (60 mois).
Nombre de bénéficiaires	Au moins 60 % des ménages dans les villages ciblés soit à peu près 8.000 ménages.
Région ciblée	Département de l'Atacora.
Objectif global	Une sécurité alimentaire et nutritionnelle améliorée dans les 65 villages ciblés à Boukoubé, Cobly, Matéri et Tanguéta.
Objectif spécifique	Assurer une disponibilité stable des produits vivriers et maraîchers, des revenus augmentés et plus diversifiés et une meilleure prévention de la malnutrition pour 8.000 ménages et en particulier pour les populations vulnérables dans un environnement institutionnel favorable.
Résultats principaux	<p>Résultat 1 : La sécurisation de la disponibilité des produits vivriers et maraîchers et des revenus qui en découlent :</p> <ul style="list-style-type: none"> Une production plus élevée et plus durable de produits maraîchers de contre saison (Protos et IDP) ; Une production plus élevée et plus durable de maïs (IDP) ; Un accès amélioré des ménages à leurs stocks de maïs et aux marchés de vente (IDP et LD) ; Une production améliorée du fonio pour l'autoconsommation et la commercialisation (LD). <p>Résultat 2 : Les populations bénéficient de services économiques adaptés pour l'augmentation et la diversification de leurs revenus :</p> <ul style="list-style-type: none"> Les projets des exploitations familiales, des femmes, des jeunes et des entrepreneurs sont accompagnés et financés (LD) ; Des unités adaptées de transformation du fonio sont mises en place et la promotion de cette céréale est assurée au niveau local et national (LD) ; Les initiatives économiques développées par les populations bénéficiaires du projet intègrent la dimension environnementale (LD) ; Environnement de la zone d'intervention du projet est favorable au développement de la professionnalisation de l'entrepreneuriat agricole et des exploitations familiales (LD). <p>Résultat 3 : Meilleures pratiques nutritionnelles et d'hygiène dans les communautés des villages cibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> Les communautés sont sensibilisées et conscientisées par rapport aux pratiques alimentaires et à l'hygiène par les ménages (CRB) ; Les capacités des écoles pour investir dans des efforts pour améliorer l'hygiène et la nutrition sont renforcées (CRB) ; Capacité améliorée des groupes communautaires pour la surveillance et la prévention de la malnutrition (CRB) ; Accès amélioré à un service de l'eau potable pour les populations de la zone d'intervention (Protos). <p>Résultat 4 : Les stratégies et les interventions d'appui relatives à la sécurité alimentaire et à la prévention de la malnutrition sont mieux prises en charge, priorisées et exécutées aux différents niveaux institutionnels du programme :</p> <ul style="list-style-type: none"> Les capacités de pilotage, d'orientation, de coordination et de suivi du niveau central du MAEP en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont renforcées (Enabel) ; Les capacités de pilotage, d'orientation, de coordination et de suivi du CARDER AD en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont renforcées (Enabel) ;

	<p>Les capacités des communes en matière de planification et de coordination des interventions relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle sont renforcées (Enabel).</p> <p>Résultat 5 : Des effets multidimensionnels sur les ménages cibles, l'efficacité du programme et l'appropriation des bonnes pratiques à tous les niveaux d'intervention sont renforcés :</p> <p>La cohérence et l'exécution articulée des composantes du programme sont assurées (Enabel) ;</p> <p>Un dispositif de suivi/évaluation et de rapportage consolidé est mis en œuvre au niveau du programme (Enabel) ;</p> <p>Le partage d'information et la capitalisation stratégique des bonnes pratiques relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle sont assurés (Enabel).</p>
--	--

Enabel

Partenaire	CTB / Enabel.
Intitulé du projet	« Appui Institutionnel et Appui à la Coordination » du programme multi-acteur FBSA au Bénin.
Secteur	Secteur principal : Sécurité alimentaire et nutritionnelle Sous-secteur 1 : gouvernance.
Budget total du projet	EUR 1.945.680.
Période de mise en œuvre	De 2015 à 2020 (60 mois).
Résultats du programme ciblés	<p>Résultat 4 : Les stratégies et les interventions d'appui relatives à la sécurité alimentaire et à la prévention de la malnutrition sont mieux prises en charge, priorisées et exécutées aux différents niveaux institutionnels du programme.</p> <p>Résultat 5 : Des effets multidimensionnels sur les ménages cibles, l'efficacité du programme et l'appropriation des bonnes pratiques à tous les niveaux d'intervention sont renforcés.</p>
Sous-résultats du programme ciblés	<p>Sous-résultat 4.1 : Les capacités de pilotage, d'orientation, de coordination et de suivi du niveau central du MAEP en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont renforcées.</p> <p>Sous-résultat 4.2 : Les capacités de pilotage, d'orientation, de coordination et de suivi du CARDER AD en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont renforcées.</p> <p>Sous-résultat 4.3 : Les capacités des communes en matière de planification et de coordination des interventions relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle sont renforcées.</p> <p>Sous-résultat 5.1 : La cohérence et l'exécution articulée des composantes du programme sont assurées.</p> <p>Sous-résultat 5.2 : Un dispositif de suivi/évaluation et de rapportage consolidé est mis en œuvre au niveau du programme.</p> <p>Sous-résultat 5.3 : Le partage d'information et la capitalisation stratégique des bonnes pratiques relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle sont assurés.</p>

Protos

Partenaire	Protos.
Intitulé du projet (composante ciblée)	AMSANA : Développement du maraichage de contre saison et Amélioration de l'accès à l'eau potable.
Secteur	Eau potable et maraichage.

Budget total du projet	EUR 2.023.530 dont EUR 1.720.000 financés par la DGD et EUR 303.530 de contribution du partenaire
Période de mise en œuvre	De 2015 à 2020 (60 mois).
Résultats du programme ciblés	Résultat 1 : La sécurisation de la disponibilité des produits vivriers et maraîchers et des revenus qui en découlent. Résultat 3 : Meilleures pratiques nutritionnelles et d'hygiène dans les communautés des villages cibles.
Sous-résultats du programme ciblés	Sous-résultat 1.1. Production plus élevée et plus durable de produits maraîchers de contre-saison : 9 Pôles de Production Maraîchères sont aménagés à maîtrise totale de l'eau suivant les principes de la gestion intégrée des ressources en eau ; Les 9 pôles de production maraîchère sont exploités de façon optimale et durable par les producteurs/productrices ; Les différents acteurs impliqués (communes, ONG d'IS, URCoopMa, CARDER/SCDA) jouent efficacement leur rôle dans le développement des Pôles de Production Maraîchère. Sous-résultat 3.4: Accès amélioré à un service durable de l'eau potable pour les populations de la zone d'intervention : Des points d'eau sont construits ou réhabilités dans les villages d'intervention ; Les communes d'intervention assurent le service public de l'eau (continuité, équité, adaptation) ; Les consommateurs d'eau potable des communes d'intervention sont structurés et assurent une veille citoyenne effective.

Iles de Paix

Partenaire	IDP - Iles de Paix.
Intitulé du projet (composante ciblée)	Projet d'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'Atacora par la promotion du maraîchage et du maïs (AMSANA/MM).
Secteur	Sécurité alimentaire et nutritionnelle.
Budget total du projet	EUR 3.387.577 dont EUR 2.879.440 financés par la DGD et EUR 508.137 de contribution de l'ONG IDP.
Période de mise en œuvre	De 2015 à 2020(60 mois).
Résultats du programme ciblés	Résultat 1 : La sécurisation de la disponibilité des produits vivriers et maraîchers et des revenus qui en découlent.
Sous-résultats du programme ciblés	Sous-résultat 1.1 : Une production plus élevée et plus durable de produits maraîchers de contre-saison. Sous-résultat 1.2 : Une production plus élevée et plus durable de maïs. Sous-résultat 1.3 : Un accès amélioré des ménages à leurs stocks de maïs et aux marchés de vente.

Louvain Coopération

Partenaire	LD - Louvain Coopération.
Intitulé du projet (composante ciblée)	AMSANA : Appui aux initiatives entrepreneuriales et promotion du fonio.
Secteur	Sécurité alimentaire et nutritionnelle.
Budget total du projet	EUR 3.529.412 dont EUR 3.000.000 financés par la DGD et EUR 529.412 de contribution de l'ONG LD.
Période de mise en œuvre	De 2016 à 2020 (60 mois).

Résultats du programme ciblés	Résultat 1 : La sécurisation de la disponibilité des produits vivriers et maraîchers et des revenus qui en découlent. Résultat 2 : Les populations bénéficient de services économiques adaptés pour l'augmentation et la diversification de leurs revenus.
Sous-résultats du programme ciblés	Sous-résultat 1.4 : Production améliorée du fonio pour l'autoconsommation et la commercialisation. Sous-résultat 2.1 : Les projets des exploitants agricoles et des entrepreneurs sont accompagnés et financés. Sous-résultat 2.2 : Des unités adaptées de transformation du fonio sont mises en place et la promotion de cette céréale est assurée au niveau local et national. Sous-résultat 2.3 : Les initiatives économiques développées par les populations bénéficiaires du projet intègrent la dimension environnementale. Sous-résultat 2.4 : L'environnement de la zone du projet est favorable au développement de la professionnalisation de l'entrepreneuriat agricole et des exploitations familiales.

Croix-Rouge de Belgique

Partenaire	CRB - Croix-Rouge de Belgique.
Intitulé du projet (composante ciblée)	AMSANA : Améliorer les pratiques nutritionnelles et d'hygiène dans les communautés des villages cibles des communes de Boukoumbé, Matéri, Cobly et Tanguiéta.
Secteur	Sécurité alimentaire et nutritionnelle.
Budget total du projet	EUR 1.705.882 dont EUR 1.450.000 financés par la DGD et EUR 255.882 de contribution du partenaire.
Période de mise en œuvre	De 2015 à 2020 (60 mois).
Résultats du programme ciblés	Résultat 3 : Meilleures pratiques nutritionnelles et d'hygiène dans les communautés des villages cibles.
Sous-résultats du programme ciblés	Sous-résultat 3.1 : Les communautés sont sensibilisées et conscientisées par rapport aux pratiques alimentaires et à l'hygiène par les ménages : Etudes sur les indicateurs et Recherche sur les déterminants de la malnutrition et les aliments à haute valeur nutritive ; Elaboration d'un plan de communication intégré et des contenus et supports d'IEC ; Mise en œuvre des activités de communication par les groupes communautaires : groupes de soins, grand-mère leader et Ecole des maris ; Organisation de campagnes de dépistage de la malnutrition : équipement des Relais communautaires, appui aux agents de santé pour les stratégies avancées ; Promotion de l'hygiène et de l'assainissement au niveau communautaire impliquant les communautés elles-mêmes ; Mise en place d'activités visant à améliorer la consommation de produits alimentaires de bonne qualité. Sous-résultat 3.2 : De meilleures pratiques d'hygiène et de nutrition sont adoptées dans les écoles : Sélectionner les écoles participantes (4 écoles par communes) ; Révision des modules de nutrition et hygiène (adaptation des curricula) ; Promotion de l'Initiative Ecole Amie de la Nutrition au sein du réseau des écoles du projet ; Formation, équipement et appui aux écoles pour améliorer les activités de nutrition et d'hygiène ; Mise sur pied, et dynamisation des brigades d'hygiène dans les écoles (IEAN ou non) (suivi hygiène corporelle et vestimentaire, hygiène au niveau des vendeuses, de la cantine, de l'environnement de l'école, de l'entretien des toilettes...) (méthode ATPC adaptée) ;

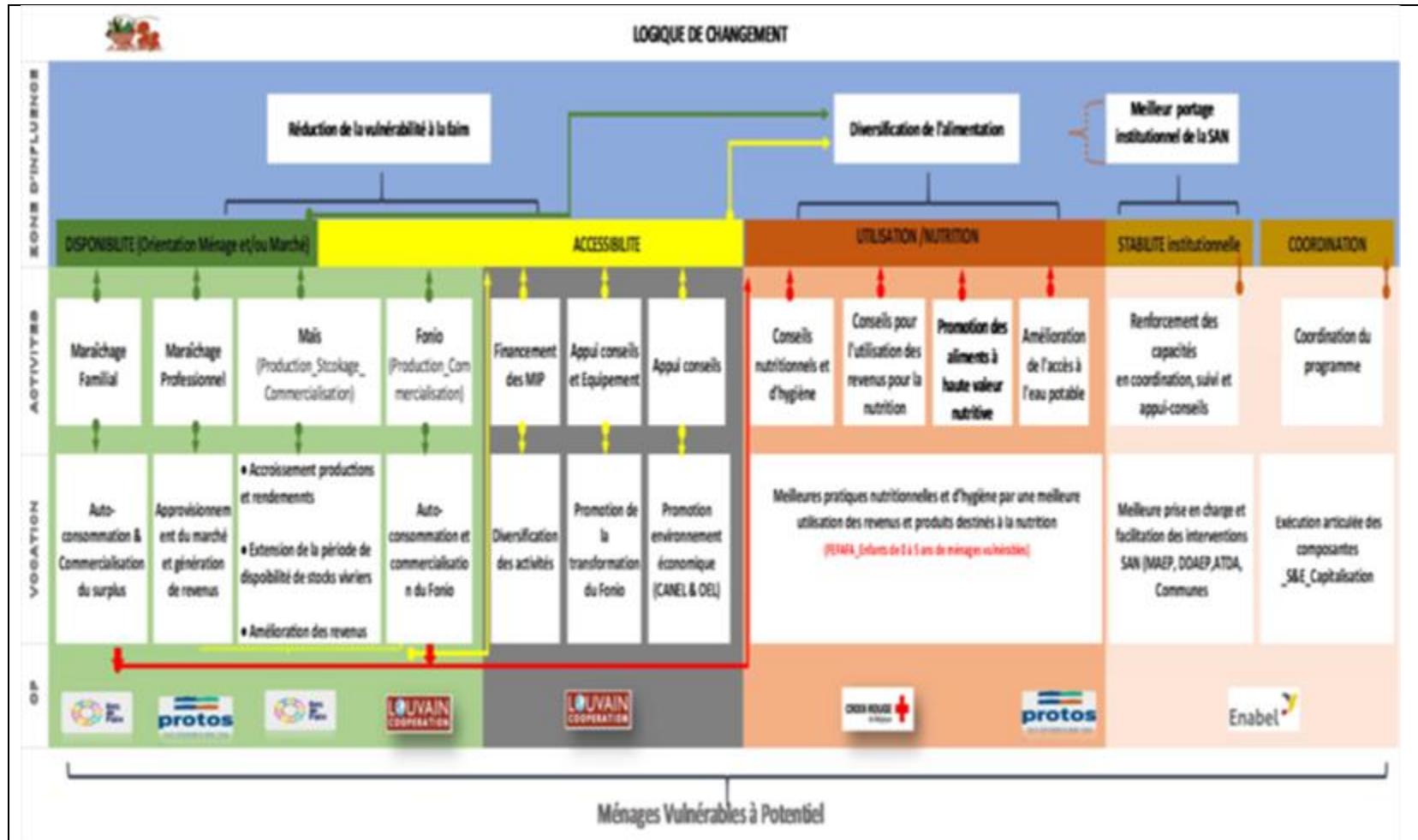
Promouvoir le dialogue entre écoles et communautés pour susciter une ouverture aux enseignements reçus par les enfants (meilleure écoute) : invitation régulière des parents d'élèves.

Sous-résultat 3.3 : Les capacités des groupes communautaires sont renforcées pour la surveillance et la prévention de la malnutrition :

- Mise en place et formation du personnel du projet (équipe cadre, volontaires 'grappe', volontaires 'village', volontaires communautaires) ;
- Mise en place des groupes communautaires ;
- Formation, équipement et appui des groupes communautaire et des parties prenantes (ACEP, agents de santé, TSANA) ;
- Validation d'un mécanisme de suivi du processus communautaire impliquant les agents de santé, les TSANA, les CPS (intégration) ;
- Organisation de supervisions conjointes des activités du projet avec les TSANA ;
- Elaboration d'une stratégie de plaidoyer envers les groupes/cadres de concertation communaux.

Annexe B. Théorie du changement

Figure 5 Logique de changement du projet AMSANA



Annexe C. Liste des personnes consultées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Position</i>	<i>Organisation</i>
Adjovi	Estelle	Chargée de la sécurité alimentaire	PROSAR
Agbakli	Roger Kouami	Coordinateur national	BUPDOS-ONG
Ahamide	Chadrac	Secrétaire permanent	AIAB
Ahouigbamey	Flavien Désiré	Chef de service coopération à la DPP	MAEP
Aïssan	Rufin	Chargé de programme	IDP
Akondé T.	Pierre	Directeur renforcement de capacités	ATDA 7
Assouma	Oladayo	Chargé de programme	URCOOPMA
Atidegla	Aurélien	Président	PASCIB
Ayelesso	Richard	Assistant technique suivi-évaluation	LC
Azandjeme	Annick Mireille	Attachée de coopération	Ambassade Belge Cotonou
Baas	Wilma	Co-responsable programme PROFI	Enabel Cotonou
Beckmann	Nadescha	Chargée de projet	PROSAR
Beerlandt	Hannelore	Présidente du conseil d'administration	Enabel - Bruxelles
Biaou	Léopold	Direction conseil agricole au DQUIFE	MAEP
Blais	Daniel	Directeur régional Afrique de l'Ouest	LC Cotonou
Boundé	Colette	Conseiller technique	PROSAR
Chabbert	Jacques	Coordonnateur AMSANA	Enabel Bénin
Chantrie	Deborah	Experte junior communication	Enabel Bénin
Dabire	Anselme	Coordinateur régional	IDP
Djossou	Eugène	Service d'étude et prospective à la DPP, chargé du suivi du programme AMSANA	MAEP
Dohou	Serge	Assistant technique Fonio	LC
Dossia	Vivien	Superviseur institutionnel	ERAD
Durieux	Carol	Ex-Cheffe de Service FBSA	DGD
Gbokou	Lambert	Conseiller technique	PROSAR
Gnamou	Comlan Yimpo	Secrétaire général	Mairie de Coby
Gore	Abibata	Assistant technique	PROTOS
Heck	Olivier	Représentant résident	Enabel Cotonou
Hendricks	Edwin	OPS Advisor	Enabel Siège
Houndonougbo	Clément	Responsable programme SAN	LC Cotonou
Jardon	Isabelle	Responsable du suivi programme Bénin	IDP Siège
Khoutopo	Robert	Président	Union communale des maraîchers de Natitingou
Koda	Abdel Karim	Directeur Nord Bénin	GEL
Launay	Myriam	Chargée de programme	PROTOS
Mbeti	Raymond	Animateur	Eclosio Natitingou
Mongbo	Roch L.	Secrétaire permanent	CAN
M'po	Ferdinand	Superviseur eau potable	AFDD
M'po M'bima	Alban	Superviseur technique	ERAD
Nonfodji	Pacôme	Assistant technique	PROTOS
N'tcha	Firmin	Superviseur	ERAD
Opala	Jean	Assistant technique	Eclosio Natitingou

Nom	Prénom	Position	Organisation
Orou	Benjamin	Chargé de programme	ERAD
Oza	Jérôme	Assistant technique AMSANA	Enabel Bénin
Paul	Catherine	Coordinatrice	AFDD
Pontikamou	Eric	Directeur exécutif	ERAD
Risch	Luc	Directeur adjoint coopération bilatérale	DGD
Sabi Nanta	Mariam	Responsable suivi évaluation	ERAD
Samba	Adam	Chef d'antenne	PROTOS
Satola	Jean Xavier	Président de la famille des exportateurs	AIAB
Sawadogo	Issa	Représentant pays	Croix Rouge de Belgique
Schellens	Mélanie	Chef de coopération	Ambassade Belge Cotonou
Seko	Amidou	Chef de projet	Croix Rouge béninoise
Slimbrouck	Johan	Chargé du suivi général du FBSA	PROTOS Siège
Somerhausen	Eric	En charge du programme Bénin	CRB Siège
Sossou	Pamphile	Directeur général	ATDA 7
Soumanou Abou	Ganyou	Assistant technique	PROTOS
Toni	Adama	Chargé de programme	LC
Van der Hoek	Harald	Représentant au Bénin (07/2017)	PROTOS
Van Malderghem	Anne	Desk géographique Guinée-Bénin	DGD
Verstraeten	Magali	Responsable ECMS (ex-chargée FBSA)	IDP Siège

Annexe D. Liste des documents consultés

Documents stratégiques

SPF AE DGD (2010) : Note stratégique pour le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire

SPF AE DGD (2014) : Manuel des procédures FBSA

SPF AE DGD (2014) : Note de stratégie du Fonds belge pour la Sécurité alimentaire

SPF AE DGD (2017) : Note de stratégie « Agriculture et Sécurité alimentaire » pour la Coopération belge au développement

Documents des pays FBSA

ACNG (2015) : Analyse contextuelle commune – Bénin.

ACNG (2016) : Cadre stratégique commun – Bénin.

AIAB (2017) : Plan stratégique de développement de l'Association interprofessionnelle de l'ananas du Bénin (2017-2021).

CAN (2018) : Enquête sur l'alimentation, la santé et la nutrition dans les communes d'intervention du PMASN.

IDIS (2014) : Etude contextuelle de la sécurité alimentaire dans le département de l'Atacora (Bénin) pour le FBSA.

INSAE (2019) : Enquête démographique et de santé 2017-2018.

MAEP (2017) : Plan stratégique de développement du secteur agricole (2025) et Plan national d'investissements agricoles et de sécurité alimentaire et nutritionnelle (2017-2021).

Ministère de la santé (2009) : Plan stratégique de développement, de l'alimentation et de la nutrition.

SPF AE (2017) : Bénin - Fiche pays – coopération gouvernementale.

SPF AE (2018) : Entrepreneuriat inclusif et durable dans le secteur agricole au Bénin.

SPF AE (2018) : Fiche pays Bénin.

Documents technique et financier du programme FBSA

CRB (2015) : Programme AMSANA – DTF du projet de la CRB : Améliorer les pratiques nutritionnelles et d'hygiène dans les communautés des villages cibles des communes de Boukoumbé, Matéri, Cobly et Tanguiéta.

ENABEL (2018) : Stratégie Bénin (en préparation du nouveau portefeuille).

ENABEL (2018) : Formation sur le genre.

IDP (2015) : Programme AMSANA – DTF du projet des IDP : Projet d'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'Atacora par la promotion du maraîchage et du maïs.

LC (2012) : Le genre au quotidien – Pas à pas vers une approche innovante d'intégration genre.

LC (2015) : Programme AMSANA – DTF du projet de LC : Appui aux initiatives entrepreneuriales et promotion du fonio.

LC (2019) : Outils d'intégration environnementale.

PROTOS (2015) : Programme AMSANA – DTF du projet de PROTOS : Maraîchage en contre-saison et accès amélioré à un service durable d'eau potable.

SPF AE DGD (2015) : AMSANA – Dossier Technique et financier Intervention de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle au Bénin dans les communes de Boukoubé, Cobly, Matéri et Tanguéta 2015-2020.

Documents suivi et évaluation du programme FBSA

CRB (2017) : Programme AMSANA – Projet de la CRB : Rapport annuel 2016 – Rapport narratif d'avancement du projet.

ENABEL (2017) : Rapport annuel 2016 du programme AMSANA.

ENABEL (2018) : Rapport de la revue à mi-parcours du Programme « Appui Multisectoriel à la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle dans l'Atacora » (AMSANA), BENIN.

ENABEL (2019) : Rapport annuel 2018 du programme AMSANA.

ENABEL (2019) : Planification opérationnelle et financière 2019 du programme AMSANA.

IDP (2017) : Programme AMSANA – Projet des IDP : Rapport narratif sur l'état d'avancement de la promotion du maïs et du maraîchage en 2016.

LC (2017) : Programme AMSANA – Projet de LC : rapport narratif d'avancement – Tranche 1.

PROTOS (2017) : Programme AMSANA – Projet de PROTOS : Rapport annuel 2016.

SPF AE DGD (2017) : AMSANA. Rapport Baseline.

SPF AE DGD (2018) : AMSANA. Revue à mi-parcours. Niveau de réalisation des objectifs et résultats.