

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

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

Evaluation des stratégies « pays » dans le cadre du premier contrat de gestion d'Enabel



Christina Castella – Iouri Brouhns - Jérémie None – Romane Gérardin – Adolfo Brizzi –
Samuel Racanelli – Cédric Vanden Berghe – Freddy Guigonou Padonou (expert Bénin) -
Jean d'Amour Gatera (expert Rwanda)

Annexes Volume II

Mai 2022

L'évaluation a été menée par EY 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.

Table des matières

Table des matières	iii
1. Entretiens réalisés	5
1.1. Liste des entretiens réalisés en phase 1	5
1.2. Liste des entretiens réalisés en phase 2	6
1.3. Liste des entretiens réalisés en phase 3	8
2. Fonds documentaire	13
3. Etude de cas pays : Bénin	20
3.1. Eléments de contexte	20
3.1.1. Contexte général : politique et socio-économique	20
3.1.2. Cadre stratégique national de développement	21
3.1.3. La Coopération belge au Bénin	22
3.2. Réponses aux questions évaluatives : Dimension Policy	23
3.2.1. Pertinence et alignement	23
3.2.2. Synergies et complémentarité entre les acteurs de développement	29
3.2.3. Adaptabilité aux contextes fragiles	31
3.2.4. Durabilité.....	31
3.3. Réponses aux questions évaluatives : Dimension Process.....	32
3.3.1. Respect du cadre donné par le contrat de gestion et Project cycle management.....	32
3.3.2. Suivi et mise en œuvre de la stratégie pays	35
4. Etude de cas pays : Rwanda	37
4.1. Eléments de contexte	37
4.1.1. Contexte général : politique et socio-économique	37
4.1.2. Cadre stratégique national de développement	38
4.1.3. La Coopération belge au Rwanda	38
4.2. Réponses aux questions évaluatives : Dimension Policy	39
4.2.1. Pertinence et alignement de la stratégie pays.....	39
4.2.2. Synergies et complémentarités entre les acteurs de développement.....	42
4.2.3. Adaptabilité de la stratégie pays dans les contextes de fragilité	45
4.2.4. Durabilité de la stratégie pays	45
4.3. Réponses aux questions évaluatives : Dimension Process.....	47
4.3.1. Respect du cadre donné par le contrat de gestion et Project Cycle Management.....	47
4.3.2. Suivi et Team Belgium.....	49
5. Etude de cas pays : Sénégal	51
5.1. Eléments de contexte	51
5.1.1. Contexte général : politique et socio-économique	51

5.1.2.	Cadre national de développement	52
5.1.3.	La Coopération belge au Sénégal	52
5.2.	Constats	53
5.2.1.	Un alignement de fait entre les cadres stratégiques belges et sénégalais rendu néanmoins compliqué par les changements de priorités belges et la transition entre deux contrats de gestion	53
5.2.2.	Un alignement qui a des conséquences pratiques en termes d'impact sur la mise en œuvre du projet	54
5.2.3.	Une articulation variable avec les autres parties prenantes du projet	55
6.	Etude de cas pays : Burkina Faso	59
6.1.	Eléments de contexte	59
6.1.1.	Contexte général : politique et socio-économique	59
6.1.2.	Cadre stratégique national de développement	60
6.1.3.	Paysage de l'aide publique au développement et positionnement belge....	61
6.1.4.	La Coopération belge au Burkina Faso	62
6.2.	Analyse de la dimension Process	64
7.	Résultats de l'atelier de réflexion	68

1. Entretiens réalisés

1.1. Liste des entretiens réalisés en phase 1

Organisme	Fonction
Service Public Fédéral (SPF) Affaires étrangères - Service d'Evaluation Spéciale	Evaluatrice spéciale de la Coopération belge au Développement Conseiller Attaché Attaché
Cabinet de la Ministre	Conseillère Cabinet
Ambassade de Belgique au Burkina Faso	Ambassadeur au Burkina Faso (ex-négociateur du Contrat de gestion)
SPF Affaires Etrangères - Direction Générale Coopération au Développement – D-GEO	Directeur Service Géographique
	Chef de service D-GEO 4
SPF Affaires Etrangères - Direction Générale Coopération au Développement	Responsable de négociations Contrat de gestion
ENABEL	Directeur général Directeur des opérations Responsable cellule développement organisationnel Responsable Evaluation
	Coordinatrice Relations institutionnelles
BIO	Manager Development and Sustainability Unit
NGO Federatie / 11.11.11.	Représentant Comité d'orientation NGO federatie

Organisme	Fonction
ACODEV	Responsable Suivi et Evaluation
Fiabel	Coordinateur

1.2. Liste des entretiens réalisés en phase 2

Organisme	Direction	Fonction
Service de l'Évaluation Spéciale	S2	Coordinateur
DGD	D-GEO	Directrice Société civile
	D5.1. Aide humanitaire	Directeur
	D0.1. Résultats	Attaché
		Ex-directeur adjoint, retraité
Cabinet ministre		Conseiller
CNCD-11.11.11		Research & Advocacy Officer
FINEXPO		Directeur
Bénin	Ambassade - Ex	Ex-cheffe de coopération au développement (2018-2021) Ex-chef de Coopération (2008-2017), actuellement D5.2 Ex-chargée d'affaires
	Ambassade - Actuel	Chef de coopération Chargée de programmes locaux
	Enabel – Bénin (Représentation)	Représentant-résident actuel Représentant-résident passé EX Portfolio developer Bénin

Organisme	Direction	Fonction
Rwanda	Ambassade - Ex	ex-Chef de coopération
	Ambassade - Actuel	Chef de coopération Attachée de Coopération et Développement internationale
	Enabel	Représentant résident Ex International program officer au Rwanda
Burkina Faso	Ambassade - Ex	ex-Ambassadeur au Burkina Faso (2016- 2020)
	Ambassade - Actuel / DGD	Chef de coopération Gestionnaire de programmes de coopération bilatérale Burkina Faso
	Enabel - Actuel	Représentant résident
	Enabel - Ancien	Ex représentant résident
Sénégal	Ambassade - Actuel	Chef de coopération
	Ambassade - Ex	Ex-1er Secrétaire et chef de coopération de l'ambassade de Belgique
	Enabel	Représentante résidente Portfolio manager Sénégal
	Enabel (Siège)	Private sector investment Lead
AFD	Cellule Veille, Prospective et Relations Institutionnelles (VPI) Cellule Pilotage et Cohérence stratégique	Responsable Responsable

1.3. Liste des entretiens réalisés en phase 3

Organisme	Direction / Structures	Fonction
Enabel	Entretien additionnel	Directeur des opérations
Ambassade		Chef de coopération Chargée de programmes locaux
Enabel	Représentation nationale	Représentant-résident actuel Country Portfolio Manager
		Intervention Manager Agriculture
		Intervention Manager Santé
		Intervention Manager Port
	Intervention Manager Police	
	Siège	Operations manager
Acteurs belges	Port d'Anvers International	PAI – Manager Port Projects
	Police Fédérale	Point focal Polfed
Autorités nationales	Ministère d'Etat chargé du Plan et du Développement / Ministère de l'Economie et des Finances	Directeur de la DG du Financement et du Développement
	Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération	Directeur Europe Adjoint Cheffe du Service BENELUX-ACP-UE, Direction de l'Europe
	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique	Conseiller technique Sécurité Ministre

Organisme	Direction / Structures	Fonction
Ministères techniques	Ministère de l'Agriculture	Directeur de la Programmation et de la Prospective
	Ministère de l'Infrastructure et des transports	Secrétaire Général Adjoint
OSC	Cadre stratégique commun	Point focal
	ECLOSIO	Représentant local
	APEFE / WBI	Directeur APEFE et représentant Bureau WBI
Bénéficiaires	Port de Cotonou	Directeur commercial et marketing Collaborateur du chef de Service Emploi, Gestion Prévisionnelle et Formation
Bénéficiaires / Partenaires locaux de mise en œuvre	Hôpitaux / centres de santé	Directeur départemental de la santé de l'Atlantique
		Directeur départemental de la santé du Couffo
		Médecin coordonnateur de la zone sanitaire de d'Abomey-Calavi
		Médecin coordonnateur de la zone sanitaire de Ouidah
	Exportateurs / Coopératives d'exportateurs d'ananas	Exportateur/fruit d'or du Bénin et président Association Nationale des Exportateurs d'Ananas du Bénin (ANEAB) Secrétaire Général AIAB
	RENACA	Directeur Général
	Police Républicaine béninoise	Directeur Général Police Républicaine Directeur DERCT

Organisme	Direction / Structures	Fonction
	Agence territoriale de Développement Agricole (ATDA)	Directeur Général ATDA
	Agence Béninoise de Sécurité sanitaire des aliments (ABSSA)	Directeur Général ABSSA
UE		Chef de Coopération
France		Cheffe de coopération Directeur AFD
Ambassade		Chef de coopération
Enabel	Représentation	Représentant résident
		Intervention Manager Santé
		Intervention Manager Urban Planning
		Intervention Manager Agriculture
		Intervention Managers Public Financial Management
	UNICEF	Anciennement impliquée dans l'élaboration du RBF
	Siège	Operations Manager
Autorités nationales	Ministry of Finance and Economic Planning	Division manager of External finance Division
	Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation	Director General of Europe, Americas and International Organizations
Ministères techniques	Ministry of Infrastructure	Head of Housing, Urban Planning and Development Division
	MINALOC / LODA	Focal point of the Urban Planning program

Organisme	Direction / Structures	Fonction
Acteurs de la Coopération non gouvernementale	Cadre Stratégique Commun	Ex Point focal du CSC
	VSF	Directeur régional
	IUCN	Country Representative Rwanda
Partenaire local / Bénéficiaires	Rwanda Biomedical Center / Rwanda Health	Maternal, Child and Community Health Division Manager
	Rwanda Agriculture Board	Point focal du programme Agriculture
	NIRDA	Directeur Général
	Rwamagana District	Executive Secretary
UE		Head of Development Cooperation
Banque mondiale / multi donors trust fund		
Global Fund		Permanent Secretary of the CCM Rwanda
Allemagne		Country Director / Programme manager GIZ
Suède		Head of Development Cooperation
Bureau Opérationnel de Suivi / Présidence		Chef de Desk Structuration
Ministère du développement industriel		
FIDA		Représentant
BAfD		Agronome Principal
Entreprise région centre		

Organisme	Direction / Structures	Fonction
Enabel		ATI Infrastructures
		IM Renforcement des systèmes de santé
MINEFID	Service de la Coopération Service de coopération Zone Europe / DGCOOP	Directeur de la Coopération Directeur de la Coopération Bilatérale Economiste Planificateur / Administrateur des services financiers

2. Fonds documentaire

Documents	Auteur	Source de collecte
Cadre stratégique belge		
Loi relative à la Coopération au développement 19 mars 2013	Chambre des représentants de Belgique	Revue documentaire EY
Notes stratégiques Approche globale 2017 / Situations de fragilité 2013 / Approche basée sur les droits / Agriculture (« De la subsistance à l'entrepreneuriat », 2017)	SPF Affaires étrangères	Revue documentaire EY
Exposé d'orientation politique de la Coopération au développement (5 novembre 2020)	Ministre	Revue documentaire EY
Note de politique générale 6 novembre 2020	Ministre	Revue documentaire EY
Note au Conseil des ministres – Réforme BTC – 23032016	SPF Affaires Etrangères	SES
Groupe de Pilotage « DGCD – ONG » Spécialisation, complémentarité et synergies : note de consensus, Approuvée par la réunion du 3/04/2009	DGD	Revue documentaire EY
Documents relatifs au contrat de gestion		
CTB		
Quatrième contrat de gestion de la CTB 10 avril 2014	SPF Affaires étrangères	Revue documentaire EY
Plan d'entreprise CTB 2017	CTB	Enabel
Enabel		
Loi du 23 novembre 2017 sur la réforme de l'Agence belge de développement	SPF Affaires étrangères	SES
Premier contrat de gestion entre l'Etat fédéral et la société anonyme de droit public à finalité sociale Enabel, Agence Belge de développement, 14 décembre 2017	SPF Affaires étrangères	Revue documentaire EY

Documents	Auteur	Source de collecte
Arrêté royal du 17 décembre 2017 portant approbation du premier contrat de gestion d'Enabel	SPF Affaires étrangères	SES
Convention entre l'Etat belge et Enabel portant sur l'affectation du montant annuel prévu pour l'élaboration des stratégies ou des portefeuilles pays 2018	SPF Affaires étrangères	Revue documentaire EY
Lignes directrices – Précisions concernant le cycle de programmation pour la coopération gouvernementale + tableau récapitulatif par phase du cycle de programmation	SPF Affaires Etrangères / Enabel	Enabel
Modifications à la lettre d'instruction, la stratégie pays et au portefeuille pays (présentation PowerPoint)	SPF Affaires étrangères	SES
Note sur le Cadre de Résultats Contrat de gestion et Lettre d'instruction	SPF Affaires étrangères	SES
Documents relatifs au cycle de programmation		
Lettres d'instruction		
Lettre d'instruction Bénin Projet de lettre d'instruction Bénin	Enabel / Poste	SES Poste Cotonou
Lettre d'instruction Rwanda	SPF Affaires Etrangères	SES
Note d'avis d'Enabel sur la proposition de Lettre d'instruction pour le Bénin	Enabel	Poste Cotonou
Advies ter validering van het ontwerp van landenstrategie Benin	Enabel	Enabel
Stratégies pays		
Stratégie pays Bénin	Enabel	SES
Document de cadrage stratégique du Programme de coopération bilatérale bénino-belge 2019-2023	Enabel	Enabel
Stratégie pays Rwanda	Enabel	SES
Avenant à la stratégie pays	Enabel	Enabel
Portefeuilles pays		
Portefeuille pays Bénin	Enabel	SES

Documents	Auteur	Source de collecte
Avis de l'Ambassade de Belgique à Cotonou sur la proposition du portefeuille pays Bénin	Ambassade	Poste Cotonou
Portefeuille pays Rwanda	Enabel	SES
Portefeuille pays Burkina Faso	Enabel	Enabel
Portefeuille pays Sénégal	Enabel	Enabel
Autres		
Historique requêtes de modifications Portefeuille Burkina Faso	SPF Affaires Etrangères	SES
Historique mails stratégie pays Bénin	SPF Affaires Etrangères	SES
Historique mails stratégie pays Rwanda	SPF Affaires Etrangères	SES
Programme de coopération gouvernementale Belgique – Bénin 2019-2023	Enabel	Revue documentaire EY
Programme de coopération gouvernementale Belgique – Rwanda 2019-2024	Enabel	Revue documentaire EY
Programme de coopération gouvernementale Belgique – Sénégal 2019-2023	Enabel	Revue documentaire EY
Programme de coopération gouvernementale Belgique – Burkina Faso 2019-2023	Enabel	Revue documentaire EY
Note d'appréciation du programme de coopération bilatérale entre la Belgique et le Sénégal	Enabel	Enabel
Specific Agreement between the Kingdom of Belgium and the Republic of Rwanda regarding the project "Private sector participation in the generation of electricity from renewable sources", March 2018		Poste Kigali
Specific Agreement between the Kingdom of Belgium and the Republic of Rwanda regarding the Country Programme Rwanda		Poste Kigali
Documents relatifs à Enabel		

Documents	Auteur	Source de collecte
Rapports d'activité Enabel 2018, 2019, 2020	Enabel	Revue documentaire EY
Pan d'entreprise Enabel 2019	Enabel	Enabel
Stratégie #ActForImpact 2030	Enabel	Revue documentaire EY
Evaluation de la riposte d'Enabel à la pandémie de Covid-19	Enabel	Revue documentaire EY
Documents de suivi et d'évaluation		
Comptes rendus		
Compte rendu Comité d'avis Country strategy Rwanda 14 09 2018	Enabel	Enabel
Compte rendu du CA Portefeuille pays Burkina Faso 4 juillet 2018	Enabel	SES
Compte rendu du CA Approbation de la stratégie pays Rwanda 2019-2023 27 septembre 2018	Enabel	SES
Compte rendu du CA Stratégie pays Bénin 4 juillet 2018	Enabel	SES
Compte rendu de la séance d'échanges sur le document de stratégie pays entre le Bénin et le royaume de Belgique		Poste Cotonou
Procès-Verbal de la 13 ^e session de la réunion technique mixte de coopération – Commission mixte entre la Belgique et le Sénégal		Enabel
Special Partner committee between the Republic of Rwanda and the Kingdom of Belgium		Poste Kigali
Agreed minutes New country programme between Belgium and Rwanda, 30 may 2018		Poste Kigali
Rwanda Steering committees: minutes of the 4 projects (4 minutes for Health Project, 4 minutes for Urbanization project, 2 minutes for Agriculture project, 3 minutes for PFM).		Enabel Kigali
Compte Rendu de COPIL Bénin par projets (Santé, Port de Cotonou, Agriculture, Police)	Enabel	Enabel Cotonou
Documents d'évaluation		

Documents	Auteur	Source de collecte
Studie naar de beheerscontracten van de Belgische Technische Coöperatie – Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Belgisch Technische Coöperatie 2010	Indépendant	SES
Evaluation de la qualité des prestations de la Coopération Technique Belge 2011	Indépendant	SES
Rapport d’appréciation du programme de coopération bilatérale entre la Belgique et le Bénin – PIC 2013/2017	Indépendant	Poste
Evaluation ex post de l’impact de quatre projets de la coopération gouvernementale, 2013	Indépendant	SES
Evaluation ex-post de la durabilité de la coopération belge Bénin	Indépendant	Revue documentaire EY
Coopération Belge au Rwanda Evaluation 1994-2006	Indépendant	Poste
Evaluation ex post de la durabilité de la coopération gouvernementale belge – Que se passera-t-il une fois notre coopération au développement terminée ? 2016	Indépendant	SES
Termes de référence Revue à mi-parcours du Programme de coopération bilatérale Burkina Faso – Royaume de Belgique 2019-2023	SPF Affaires étrangères	SES
Termes de référence d’évaluation des stratégies et portefeuilles Burkina Faso	SPF Affaires Etrangères	SES
Results Framework Strategy Rwanda	Enabel	SES
Documents de suivi		
Rapport annuel sur la mise en œuvre du portefeuille pays Bénin Janvier-Décembre 2020 BEN19P001	Enabel	Enabel
Annual Reporting on Country Portfolio Implementation Rwanda 2019-2020, 2020-2021	Enabel	Enabel Kigali
Rapport des résultats Année 1 SEN1800411 Appui à l’émergence d’une infrastructure agroindustrielle moderne, compétitive et durable dans le Sine Saloum	Enabel	Enabel
Rapport des résultats année 1 SEN1800511 Renforcement du capital financier, technique humain et social des entreprises du Sine Saloum	Enabel	Enabel

Documents	Auteur	Source de collecte
Rapport annuel sur la mise en œuvre du portefeuille pays Sénégal 2020-2021	Enabel	Enabel
Rapport final du Lab Agropole Centre – Bureau Opérationnel de suivi du PSE	BOS	Enabel
Feuille de route Processus de Préparation 2018 Bénin	Enabel	Poste Cotonou
Autres		
Revue des pairs sur la Belgique, OCDE 2010, 2015, 2020	OCDE	Revue documentaire EY
Rapport synthétique de l'analyse des chaînes de valeur – Mise en place des agropoles au Sénégal, 2015	ONUUDI	Revue documentaire EY
Etude de faisabilité sur l'agropole centre	Indépendant	Enabel
Guidance on Fragility – FRAME	Indépendant	Revue documentaire EY
Documents pays		
<p>Bénin :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programme d'Actions du Gouvernement 2016-2021 • Plan National de Développement 2017-2025 • Analyses d'opportunités 2017 	Gouvernement du Bénin Poste / Enabel	Revue documentaire EY SPF
<p>Rwanda :</p> <ul style="list-style-type: none"> • National Strategy for Transformation 1 • Rwanda Development Cooperation Policy • Rwanda: Does Aid workd? • Indicative Cooperation Program (ICP) 2011-2014 Belgium / Rwanda 	Gouvernement du Rwanda Poste / Enabel	Revue documentaire EY Poste RW
<p>Sénégal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fiche d'identification Promotion de l'entreprenariat durable et création d'emplois décents dans le Sine Saloum / Intervention Formations, Etudes et Expertises / Intervention Santé 	Enabel	Enabel

Documents	Auteur	Source de collecte
<ul style="list-style-type: none">• Projet d'appui à l'activation du Plan d'investissement extérieur de l'UE (ActivEEIP)• Compte rendu « Présentations sociétés » Mini LAB février 2021• Annexe de la convention technique de financement Team Europe Initiative – Agropoles• Rapport annuel des résultats – projet PARERBA		

3. Etude de cas pays : Bénin

3.1. Eléments de contexte

3.1.1. Contexte général : politique et socio-économique

Encadré 1 : Aperçu global du pays, données 2020

- ▶ **PIB** : 15,67 Mds US\$
- ▶ **Composition du PIB** : secteur primaire 25% du PIB (moyenne Afrique Subsaharienne : 17%), secteur secondaire 23% et secteur tertiaire 52% (2018)
- ▶ **Taux de croissance** : 6,9% (2019)
- ▶ **Population** : 12,15 millions
- ▶ **Taux de pauvreté** : 39% (2019)
- ▶ **IDH** : 163 / 189 (2019)
- ▶ **Aide au développement par habitant** : 49,7\$ (moyenne Afrique Subsaharienne : 46,7\$)

Sources : World Economic Outlook October 2021, Banque mondiale, PNUD, CNUCED, Site Ambassade de Belgique au Bénin

Doté de 12 millions d'habitants, le Bénin est un pays francophone de l'Afrique de l'Ouest qui bénéficie d'une croissance importante du PIB réel, estimée à 6,4% sur la période 2017-2019 pour un PIB de 15,7 Mds \$ en 2020¹. **L'économie béninoise dépend fortement de l'agriculture** et des industries agro-alimentaires, ces dernières étant **faiblement diversifiées** et centrées sur deux produits phares : l'anacarde et le coton. Ces produits constituent à eux seuls plus de 60% des exportations du pays². Cette croissance économique est permise par une **certaine stabilité politique** : le Président de la République actuel, Patrice Talon, est arrivé au pouvoir en 2016 et a été réélu en 2021. Son arrivée au pouvoir a coïncidé avec la mise en place de plusieurs réformes, en lien avec la formulation du Plan d'Actions du Gouvernement en 2016, ainsi qu'avec un changement de « mentalité » dans la politique de développement du pays, désormais fortement axée sur le développement du secteur privé, en lien avec le passé d'homme d'affaires du Président.

Malgré ces progrès économiques, la **situation sociale reste dégradée** du fait de la persistance d'un taux de pauvreté conséquent (39% en 2019), d'une faible productivité, d'un taux très élevé d'emplois dans le secteur informel (90% des actifs en 2019) ainsi qu'un taux de scolarisation complète du cycle d'enseignement primaire de seulement 55%³. Tous ces facteurs expliquent que l'IDH du Bénin (0,52 en 2019) soit faible et classe

¹ World Economic Outlook Octobre 2021

² Banque mondiale

³ Banque mondiale

le pays au 163^e rang sur 189 pays au niveau mondial⁴. La forte pauvreté est à mettre en perspective avec la croissance démographique que connaît le pays, l'une des plus fortes du continent africain (3,5% par an)⁵.

La crise sanitaire est venue enrayer la dynamique de croissance de l'économie béninoise, fortement dépendante aux exportations de produits agricoles. Le pays a également souffert en 2019 et 2020 de **la crise avec le Nigeria** : ce dernier a en effet fermé les frontières de façon unilatérale en 2019 en prétextant une concurrence déloyale des denrées béninoises, moins chères que la production locale, et a ainsi privé le Bénin de son premier pays cible d'exportation. Enfin des **risques sécuritaires** sont également discernables de façon croissante dans le Nord du pays, en lien avec le renforcement de la menace terroriste en provenance du Sahel.

3.1.2. Cadre stratégique national de développement

Le **Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) 2016-2021**, inscrit dans le programme présidentiel « Bénin révélé », a été conçu comme une réponse à ces enjeux et a été formulé au tout début du mandat du Président Patrice Talon. A l'instar des documents stratégiques précédents, les finalités principales du PAG s'inscrivent à plusieurs niveaux : ce document souhaite contribuer d'une part à l'atteinte au niveau national de la Vision Bénin 2025 Alafia⁶, d'autres part au niveau régional à la vision Africa 2063 et enfin au niveau mondial à l'Agenda 2030.

Ce document s'appuie sur **3 piliers spécifiques : (i) Consolider la gouvernance, (ii) Renforcer la transformation de l'économie et (iii) Lutter contre la pauvreté. 45 projets phares** ont été formulés dans ce cadre pour transformer l'économie béninoise, en grande partie au travers de grands projets infrastructurels mis en œuvre via des PPP. Le PAG se fait le reflet de la nouvelle « mentalité » de développement impulsée par le Président, c'est-à-dire baser la croissance économique sur une gouvernance politique améliorée, améliorer le climat des affaires ainsi qu'accroître les investissements privés afin de développer les **deux secteurs prioritaires que sont l'agriculture et le tourisme** : le pilier 2 du PAG constitue en ce sens le cœur du programme « Bénin révélé ». L'axe stratégique de relance économique de ce pilier cible plus spécifiquement 6 secteurs stratégiques, dont l'agriculture et les transports⁷ :

- ▶ **Agriculture** : création de 7 pôles régionaux de développement agricole, promotion du développement des filières à haute valeur ajoutée (ananas, anacarde, coton, maïs, manioc et riz) et soutien à l'investissement privé et l'entrepreneuriat agricole.
- ▶ **Transports** : amélioration des infrastructures de transport, logistique et commerce, centrés autour des deux grands pôles économiques que sont le Port de Cotonou et l'aéroport.

Une étape supplémentaire est franchie en 2018 avec **l'adoption du Plan National de Développement (PND) 2018-2025**. Le PND a pour vocation d'offrir un cadre structurant pour la mise en œuvre des actions du PAG. Son objectif principal est de « faire de l'agro-industrie, du tourisme et des services, le moteur de la croissance économique inclusive et durable dans le cadre d'une gouvernance nationale et locale plus efficace en misant sur le

⁴ PNUD

⁵ Nouveau programme de coopération Bénin-Belgique : Analyse d'opportunités, 2017

⁶ La Vision Bénin 2025 Alafia a été formulée au début des années 2000 dans le cadre des Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme et est dotée de l'objectif suivant : « Le Bénin est, en 2025, un pays phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culture et de bien-être social ». 3 phases distinctes étaient prévues : 1) Renforcement des bases institutionnelles et économiques (2000-2010), 2) Croissance économique au service du développement (2011-2020) et 3) Restauration des valeurs sociales et reconquête de l'environnement extérieur (2020-2025).

⁷ Plan d'Actions du Gouvernement 2016-2021

développement du capital humain et des infrastructures »⁸. Découlant de cet objectif, 4 piliers ont été définis : (i) capital humain et bien-être des populations, (ii) productivité et compétitivité économiques, (iii) environnement, changements climatiques et développement des territoires et (iv) gouvernance. De même qu'avec le PAG, **l'agriculture bénéficie d'une place de premier plan** avec des objectifs spécifiques de diversification de la production agricole et de transformation agro-industrielle. Le PND fait notamment état du **sous-financement de l'agriculture béninoise** et met en exergue l'importance du financement des PTF dans ce secteur, qualifié de « non négligeable » dans la couverture des besoins de l'agriculture. La nécessité de mieux intégrer l'agriculture dans l'agro-industrie est également mentionnée.

Encadré 2 : Le secteur agricole au Bénin, un secteur handicapé malgré l'existence de nombreux atouts

Le secteur agricole constitue un enjeu clef de développement du Bénin : la stratégie sectorielle nationale en la matière (Plan Stratégique du Développement du Secteur Agricole PSDSA 2016) précise qu'en 2013 seulement 17% des sols agricoles étaient cultivés malgré des conditions de culture et des ressources naturelles favorables. Le Bénin dispose en outre d'une agriculture que faiblement productive, bien qu'employant 70% de la population active, l'obligeant à recourir à l'importation pour certaines denrées alimentaires. Ces handicaps spécifiques au secteur agricole peuvent s'expliquer entre autres par une faible organisation des filières, un faible taux d'encadrement technique ainsi qu'un faible financement des activités de production conjugué à des coûts de production élevés.

L'agriculture a donc été identifiée comme secteur prioritaire du PAG et s'inscrit pleinement dans le 2^e pilier ayant trait à la relance économique inclusive et durable. Le PSDSA s'accompagne de la volonté de réformes structurelles ambitieuses du secteur en prévoyant une structuration des filières, un rôle accru du secteur privé ainsi que la création de 7 pôles de développement ayant pour objectif de stimuler les filières par zone géographique.

L'agriculture béninoise repose sur la culture et l'exportation du coton, mais également de l'anacarde (noix de cajou). Plus largement, l'évaluation qui a été faite en 2009 de la Politique de Développement du Secteur Agricole au Bénin distingue 3 grands groupes de filières : (i) Filières anacarde et cultures maraîchères, (ii) Filières ananas, riz, igname, maïs et coton, et (iii) Filières manioc et huile de palme.

Sources : PAG, Evaluation PSDSA, Banque mondiale

3.1.3. La Coopération belge au Bénin

Historique et positionnement de la Coopération belge au Bénin

La Coopération belge est présente au Bénin depuis plus de 40 ans et œuvre depuis presque 20 ans dans les **deux mêmes secteurs prioritaires, agriculture et santé**, conservant dès lors une cohérence d'intervention tout comme l'existence d'avantages comparatifs.

La Coopération belge bénéficie également de la présence de nombreux ACNG sur le terrain (25 en 2022-2026) ainsi qu'une coopération décentralisée d'envergure croissante et appréciée des autorités nationales béninoises⁹. Le secteur privé a gagné en importance depuis l'arrivée du nouveau Président mais reste tout de même modeste et souffre d'une absence d'activités de la part de BIO malgré un intérêt des autorités nationales et l'importance du secteur privé dans les objectifs stratégiques du PAG.

La Belgique était en 2020 le 5^e bailleur bilatéral au Bénin en termes de volumes de financement avec 87,7M€, derrière les Etats-Unis, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas. Les principaux bailleurs multilatéraux sont quant à eux la Banque mondiale, le FMI, la Banque Africaine de Développement (BAD), le FIDA, l'UE et le SNU. La Coopération belge a fait le choix de ne pas appuyer directement des projets spécifiques de ces organisations

⁸ Plan national de développement 2018-2025, « Bénin révélé », Ministère d'Etat chargé du Plan et du Développement, République du Bénin

⁹ Nouveau programme de coopération Bénin-Belgique : Analyse d'opportunités, 2017

mais a privilégié le financement par « *core funding* » (financement des ressources générales).

La coordination entre bailleurs reste compliquée au Bénin, même s'il existe des Groupes techniques sectoriels et une instance de Coopération entre chefs de coopération. C'est d'ailleurs la Belgique qui a assuré le rôle de Chef de file de la coordination au niveau des chefs de coopération au cours des années 2019 et 2020.

Cadre stratégique de coopération

Le nouveau cycle de programmation s'est élaboré sur la base d'une analyse d'opportunités qui a été finalisée en 2017. La Lettre d'instruction s'est ainsi fondée sur les résultats de cette analyse, et a ensuite elle-même servi de base à l'élaboration de la stratégie pays définie pour la période 2019-2023.

Cette dernière est dotée de **2 objectifs généraux** :

1. Contribuer à la création d'emplois décents et durables, à l'augmentation des revenus des acteurs économiques et des ménages et à l'amélioration des équilibres macro-économiques du Bénin dans 2 secteurs économiques clefs du Bénin : agriculture et secteur portuaire
2. Contribuer à la réduction de la pression démographique et de la mortalité maternelle et infantile et améliorer la productivité du capital humain.

En ce sens, 3 piliers ont été définis dans la stratégie pays et repris ensuite dans le portefeuille :

- ▶ **Pilier 1 (25M€)** : Appui au développement des chaînes de valeur ajoutée (CVA) porteuses et à l'entrepreneuriat dans le domaine de l'agri-business
- ▶ **Pilier 2 (10M€)** : Appui au développement du secteur (para)portuaire
- ▶ **Pilier 3 (15M€)** : Promotion des droits et l'accès à la santé sexuelle et reproductive et digitalisation et utilisation des données (Health Data)

Un 4^e programme a été ajouté dans un second temps dans le portefeuille, qui porte sur l'appui à l'opérationnalisation de la police républicaine du Bénin. 10M€ ont été affectés en réserve et gestion / expertise, et ont notamment permis la mise en œuvre ultérieure du 4^e programme. La stratégie et le portefeuille sont mis en œuvre pour une période de 60 mois.

3.2. Réponses aux questions évaluatives : Dimension Policy

3.2.1. Pertinence et alignement

Un alignement certain de la stratégie pays avec les orientations politiques belges « du moment » du fait de la dimension politique de ce document

La stratégie pays Bénin élaborée en 2018 a découlé **d'un processus en premier lieu politique** : elle a en effet traduit à un instant donné les priorités politiques de la Coopération belge et les documents d'orientation des ministres.

Elle s'est ainsi inscrite en cohérence avec les priorités politiques de coopération belges :

- ▶ Les deux priorités de la politique de coopération belge lors de l'élaboration de cette stratégie pays étaient : (i) l'approche basée sur les droits avec un accent mis sur la

démocratisation, l'Etat de droit et la bonne gouvernance ainsi que sur les droits des populations spécifiques, et (ii) une croissance économique et inclusive afin de stimuler l'emploi, les revenus et l'entrepreneuriat¹⁰. Les deux objectifs de la stratégie pays sont ainsi tout à fait cohérents avec ces derniers éléments.

- ▶ Notes stratégiques : note stratégique Agriculture et sécurité alimentaire (« De la subsistance à l'entrepreneuriat », 2017), laquelle fait mention de la nécessité d'appuyer l'entrepreneuriat agricole dans l'ensemble des chaînes de valeur agroalimentaires, note stratégique Digitalisation (en lien avec l'intervention Health Data du pilier Santé) / Genre (« *She Decides* » du Pilier Santé), Travail décent (Port de Cotonou), etc.

Le processus de formulation de la stratégie pays a été prévu pour assurer une cohérence avec les programmations précédentes : leçons apprises, évaluations à mi-parcours, etc. Un travail préparatoire d'analyse a ainsi été réalisé en amont du cycle de programmation afin d'identifier les besoins locaux et discerner les avantages comparatifs de la Coopération belge, sur lequel la formulation de la stratégie s'est ensuite appuyée. La Coopération belge tire également profit de ses avantages comparatifs en capitalisant sur ses expériences passées et en continuant dans ses deux secteurs d'intervention historiques que sont l'agriculture et la santé. La Coopération belge est en effet active depuis presque 20 ans dans le domaine agricole, et l'analyse d'opportunités de 2017 a fait état de résultats positifs des évaluations passées relatives aux interventions de la CTB dans ce domaine. L'alignement avec les stratégies nationales et sectorielles a notamment été apprécié par les autorités nationales. La Belgique a par ailleurs joué le rôle de Chef de file dans le secteur agricole pendant 8 ans.

En pratique, malgré ce travail de capitalisation, des instructions politiques ont débouché sur une stratégie qui se distingue des programmes de coopération précédents et qui ne tient pas nécessairement compte du travail d'analyse et d'avis émis par Enabel.

- ▶ **Le nouveau secteur d'appui au développement portuaire a découlé d'un choix politique affirmé, en lien avec le mandat de gestion de Port d'Anvers International** qui venait alors d'être signé (2018). L'appui au port de Cotonou constitue ainsi un pilier entièrement nouveau prenant ses racines non pas tant dans l'analyse d'opportunités effectuée (qui n'identifie pas clairement le port comme opportunité de coopération) mais dans le mandat de gestion de PAI qui a créé un cadre de coopération porteur pour le développement d'activités complémentaires visant la dynamisation du port. Ce dernier point a notamment été mis en exergue dans la Lettre d'Instruction ainsi que l'avis d'Enabel sur cette dernière, la Lettre d'Instruction qualifiant le secteur portuaire d'enjeu « clef pour le développement économique du pays » (facilitation des exportations des produits agro-alimentaires en premier lieu).
- ▶ De même, des instructions politiques ont ordonné la concentration du pilier relatif à la santé sur la seule santé sexuelle et reproductive, excluant ainsi les maladies non transmissibles, soutenues dans le cadre de l'ancien programme de coopération. Ce faisant, ces instructions sont allées contre l'avis émis par Enabel de maintenir les maladies non transmissibles¹¹.

Cette volonté de concentration semble légitime mais a eu pour conséquence de perdre certains effets de synergie notamment entre les piliers agricoles et portuaires : le Port Autonome de Cotonou s'impose en effet clairement comme un maillon important de nombreuses chaînes de valeur agricoles, excepté par l'ananas qui s'exporte majoritairement par avion.

¹⁰ Note de politique générale : développement international 2017, Alexander De Croo, 2016

¹¹ « Nous serions favorables à maintenir une possibilité d'intervenir de manière ciblée sur cet axe [maladies non transmissibles], sur base d'analyses et propositions à élaborer plus en profondeur au moment de l'élaboration de la stratégie pays » Note d'avis d'Enabel sur la proposition de lettre d'Instruction pour le Bénin, 20/02/2018

Toutefois, les nouveaux secteurs d'intervention reflètent la volonté de prendre en compte les avantages comparatifs de la Coopération belge : que ce soit pour l'appui au développement portuaire ou le soutien à l'opérationnalisation de la police, la valeur ajoutée de la Belgique est clairement identifiable, à la fois du point de vue des autorités belges et des bénéficiaires béninois rencontrés lors des entretiens (expertise reconnue et convergence d'intérêt évidente pour le Port, similitude de situation avec la réforme relative à la fusion Police / Gendarmerie pour le projet PAOP).

Une stratégie qui s'aligne de fait avec les grandes orientations béninoises mais qui ne répond que partiellement à la hiérarchisation des priorités et besoins internes des autorités nationales.

Du fait des besoins forts en développement de la part du Bénin, la stratégie pays répond naturellement à ces derniers en proposant des axes d'intervention qui sont dans tous les cas bénéficiaires au pays. Plus précisément, la stratégie pays s'est élaborée en cohérence avec **les stratégies de développement du Bénin**. De fait, les 3 piliers identifiés dans la stratégie pays comme prioritaires (agriculture, appui au secteur portuaire et santé) s'inscrivent en parfaite cohérence avec la stratégie nationale de développement béninoise (PAG), en premier lieu les piliers 2 « Engager la transformation structurelle de l'économie » et 3 « Améliorer les conditions de vie de la population ». Concernant l'entrepreneuriat agricole par exemple, ce dernier constitue un enjeu clef de développement du Bénin : faute de leadership et du fait d'une mauvaise gouvernance, la stratégie sectorielle nationale en la matière (Plan Stratégique du Développement du Secteur Agricole PSDSA 2016) précise qu'en 2013 seulement 17% des sols agricoles étaient cultivés malgré des conditions de culture favorables. L'agriculture a donc été identifiée comme secteur prioritaire du PAG et s'inscrit pleinement dans le 2^e pilier ayant trait à la relance économique inclusive et durable. Le PSDSA s'accompagne de la volonté de réformes structurelles ambitieuses du secteur en prévoyant une structuration des filières, un rôle accru du secteur privé ainsi que la création de 7 pôles de développement ayant pour objectif de stimuler les filières par zone géographique. Dès lors, la Coopération belge répond à un vrai besoin en faisant de l'agriculture un de ses piliers principaux d'intervention.

A l'échelle des interventions, les partenaires locaux et bénéficiaires font également état d'une réelle pertinence de la stratégie pays de la Coopération belge. Cette dernière répond à des besoins réels et clairement identifiés, globaux (réduction de la mortalité maternelle et infantile pour le pilier Santé par exemple) ou directement exprimés : le projet PAOP a ainsi été créé en réponse à une sollicitation directe des autorités béninoises concernées.

Néanmoins, cet alignement avec les stratégies nationales et sectorielles de développement béninoises semble plutôt être de fait que le résultat d'une véritable recherche de cohérence avec la hiérarchisation des priorités locales. En effet, quelques écarts vis-à-vis des priorités béninoises peuvent être notés dans l'approche et les sous-secteurs d'investissement choisis dans la stratégie pays.

Agriculture

Si le domaine agricole reste prioritaire à la fois dans l'ancien programme et la nouvelle stratégie, quelques évolutions ont eu lieu en termes de sous-priorités et d'approche au sein de ce domaine. Le premier élément qui a évolué concerne **le choix des filières soutenues**. Jusqu'en 2017, la CTB se focalisait sur plusieurs chaînes de valeur que sont l'anacarde, le riz et le maraichage. La nouvelle Lettre d'instruction fait mention d'une orientation claire sur l'approche « Chaîne de Valeur Ajoutée » (CVA) à retenir, sans toutefois préciser explicitement les filières à soutenir. Le critère de valeur ajoutée apparaît le plus important : « Ce choix [des filières] sera basé sur les chaînes de valeur ajoutée présentant le plus d'opportunités ». La stratégie pays s'appuie ainsi sur ces instructions pour déterminer les filières à soutenir au sein d'une liste de 6 filières préalablement

identifiées (reprenant les filières identifiées comme prioritaires par le PAG). Finalement, une filière seulement sera soutenue : l'ananas. Ce choix a été justifié dans la stratégie pays par :

- ▶ Un investissement moindre dans cette filière des autres PTF, offrant de facto à la Belgique la possibilité « d'y jouer un rôle de key player »
- ▶ Un potentiel de marché important : variétés reconnues au niveau international, plusieurs CVA identifiées et une demande des entreprises de transformation et du marché qui n'était jusqu'alors non satisfaite
- ▶ Un potentiel de création d'emplois et de richesse et valeur ajoutée
- ▶ Un potentiel d'articulation avec le marché et les acteurs belges, la Belgique étant le 2e pays européen importateur d'ananas

Dans la pratique, ce choix a été questionné. Tout d'abord, la Lettre d'instruction ne faisait pas mention de la nécessité de choisir une unique filière. En outre, le choix même de l'ananas a laissé certains acteurs, à la fois belges et béninois, relativement perplexes d'après les entretiens effectués :

- ▶ Les autorités béninoises semblaient préférer à l'époque le soutien à deux filières distinctes, dont l'une dédiée à la sécurité alimentaire comme le riz (ce qui sera chose fait plus tard lors de la crise sanitaire)
- ▶ La concentration sur une filière unique est allée à rebours de ce qui avait été proposé par Enabel lors de la formulation, ce dernier privilégiant un appui à 2 ou 3 filières.

D'après les retours d'entretiens effectués, le choix de la filière ananas découlerait davantage d'une volonté politique émanant de Bruxelles que de l'analyse telle que spécifiée dans la stratégie pays (même si cette dernière a bien été prise en compte). Le choix de la filière ananas et de la concentration sur un secteur dans une visée commerciale peut s'expliquer également par la publication de la note stratégique sur l'agriculture (« De la subsistance à l'entrepreneuriat », 2017), désormais non plus centrée sur l'agriculture familiale mais davantage sur l'entrepreneuriat agricole avec une dimension business forte.

La deuxième évolution majeure de ce pilier agriculture consiste en son approche. La stratégie pays met en exergue une approche fortement orientée « business » de l'intervention agricole : les portes d'entrée pour la promotion des chaînes de valeur sont les entreprises agro-alimentaires de transformation / commercialisation (PME), et l'accès aux financements et aux *Business Development Services* pour les agri-entrepreneurs et l'amélioration du climat des affaires constituent des éléments prioritaires de la nouvelle stratégie pays. Ainsi, si la stratégie pays conserve le pilier dédié à l'agriculture comme c'était le cas dans les programmes précédents, elle change d'approche et ne porte pas une même attention à l'agriculture familiale. Cela peut être expliqué, comme mentionné précédemment, par la formulation de la note stratégique relative à l'agriculture qui promeut une approche entrepreneuriale très forte. Cette approche business va par ailleurs à rebours des orientations des ACNG belges actives au Bénin, qui continuent de privilégier notamment l'agriculture familiale et la sécurité alimentaire en conservant des attaches dans le Nord du pays, et illustre la faible implication de ces organisations dans le processus de formulation. L'arrêt du programme AMSANA du fait de l'abrogation du FBSA (Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire), programme multi-acteurs qui réunissait diverses OSC, est un autre signe du changement d'orientation prévue par la stratégie. Du point de vue des autorités nationales et des bénéficiaires, cette réorientation sur l'approche « cluster » apparaît néanmoins fondée et pertinente : elle constitue ainsi d'après eux un élément clef d'un programme de développement agricole ambitieux qui pousse ce secteur « vers le haut » avec une vision résolument moderne et à long-terme.

Santé

A l'instar du domaine agricole, la santé constitue un domaine d'intervention historique de la Coopération belge au Bénin. L'analyse d'opportunités de 2017 mentionne plusieurs

opportunités et secteurs d'investissement, se situant ainsi dans la continuité avec les actions précédentes. Or, si la nouvelle Lettre d'instruction mentionne bel et bien la santé comme domaine d'intervention prioritaire, **elle met l'accent sur la santé sexuelle et reproductive et précise qu'Enabel n'aura pas vocation à intervenir sur les maladies non transmissibles et autres sous-secteurs.**

L'appui à la SSR apparaît pertinent et répond aux enjeux impliqués par la pression démographique importante du pays, provoquée par une insuffisance des services de santé sexuels et reproductifs. Néanmoins, **l'absence d'ouverture du pilier santé vers d'autres thématiques (et notamment les maladies non transmissibles) n'a pas pris en compte les volontés internes au gouvernement béninois**, qui souhaitait fortement que la thématique des maladies non-transmissibles soit intégrée au programme de coopération belge. Les entretiens et la revue documentaire font état de la volonté du gouvernement béninois de la prise en compte de leurs priorités jusqu'à la toute fin du processus d'élaboration :

- ▶ La réunion de présentation du document de stratégie pays (résumé de la stratégie pays transmis aux autorités béninoises) a vu le choix de la filière ananas être l'objet de discussions, de même que l'insuffisance du volet numérique souligné par la Ministre de l'Economie Numérique.
- ▶ L'élaboration du portefeuille a également été marquée par des échanges concernant l'ouverture possible du programme à d'autres filières agricoles / maladies non transmissibles, sujet normalement « fixé » par la stratégie pays et signe par-là de l'insatisfaction relative des Ministères et de la réelle volonté de ce dernier de voir leurs priorités respectées. L'avis de l'Ambassade sur le portefeuille mentionne ainsi : « Nous notons que le Ministère de l'Agriculture et le Ministère de la santé ont demandé une attention plus ou moins informelle à d'autres priorités, respectivement à une chaîne de valeur supplémentaire dans le secteur agricole et aux maladies non transmissibles dans le secteur de la santé ». L'ouverture vers d'autres filières et thématiques n'a cependant pas été prise en compte lors de l'élaboration du portefeuille, malgré les opportunités identifiées par l'avis de l'ambassade sur la version projet de ce dernier document¹².

Afin d'atténuer cette décision, des efforts ont été faits afin qu'Enabel puisse continuer à œuvrer sur les maladies non transmissibles en dehors de ses programmes en propre : cela a été le cas grâce au programme EQUITE, financé par l'AFD et l'UE et mis en œuvre par Enabel.

Une attente forte de la part des autorités béninoises quant à la prise en compte des nouvelles priorités gouvernementales dans la perspective de l'élaboration de la prochaine stratégie pays

Les entretiens effectués avec les autorités nationales ont fait état d'attentes certaines de la part des interlocuteurs de voir les nouvelles priorités gouvernementales, à la fois nationales et sectorielles, inscrites dans la nouvelle stratégie pays Bénin de la Coopération belge.

Dans le cas de l'agriculture, un appui élargi à plusieurs filières et non plus monoculture semble souhaité par le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP), qui a vu d'un bon œil l'ouverture récente du soutien de la Coopération belge à la filière riz. Par ailleurs, d'autres filières émergentes deviennent prioritaires à leurs yeux et nécessitent un besoin de soutien, en premier lieu les filières soja et karité. Les entretiens effectués à la fois avec le MAEP et les bénéficiaires dans le domaine agricole font ainsi état d'une réelle volonté de ces derniers de voir la nouvelle stratégie pays de la Coopération belge apporter un soutien ciblé à ces filières et ainsi prendre en compte les dynamiques de priorisation internes et les enjeux émergents auxquels ils font face.

¹² L'avis mentionne en effet l'opportunité d'une extension limitée dans le secteur agricole sur la noix de cajou avec un partenaire privé (Colruyt).

Plus généralement, de nouveaux secteurs globaux de développement ont été mentionnés à la fois dans les documents stratégiques et lors des entretiens avec les autorités béninoises (en premier lieu Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération), à l'instar de la formation technique et professionnelle et de la digitalisation. Si les acteurs béninois n'attendent pas forcément de la stratégie pays belge qu'elle fasse de ces priorités des secteurs d'interventions en tant que tels, il serait néanmoins pertinent selon eux d'intégrer ces priorités au sein des piliers existants : formation professionnelle dans le pilier santé, renforcement de la composante digitale dans les autres interventions, etc.

Une attention certaine portée aux bénéficiaires finaux et aux thématiques transversales dans les documents de programmation malgré une opérationnalisation variable au niveau des interventions

Malgré un changement d'approche (orientation « business » du pilier agricole) et la nature de certains secteurs qui ne paraissent pas à première vue cibler véritablement les bénéficiaires (secteur portuaire), l'ensemble des piliers de la stratégie pays Bénin visent à terme un impact positif sur ces derniers. Ainsi, si les piliers agricoles et portuaires ne bénéficient pas directement et immédiatement aux personnes vulnérables, la stratégie pays adopte une démarche basée sur le levier économique ayant une vision et des retombées sur les bénéficiaires à moyen et long terme. Il apparaît important de noter que les interventions sont toutes dotées d'activités mises en œuvre de façon systématique à destination des plus fragiles afin de ne laisser personne de côté, même dans une démarche de développement économique à long terme.

Toutefois, quelques écueils peuvent être notés quant à la prise en compte des populations les plus vulnérables dans les documents de programmation :

- ▶ **Le ciblage géographique**, majoritairement concentré dans le sud, ne profite pas à première vue aux zones les plus pauvres du pays
- ▶ **Certaines modalités de financement n'apparaissent pas vraiment adéquates** d'après les entretiens effectués avec les bénéficiaires et **ce faisant excluent les populations les plus fragiles**. Cela semble être le cas avec la contrepartie de 60% exigée dans le programme DEFIA du pilier Agriculture : les acteurs ont ainsi fait part d'un découragement et d'une éviction naturelle des bénéficiaires les plus fragiles, ces derniers n'étant pas à même d'apporter ce taux de contrepartie. Des solutions à cet écueil ont été intégrées au même pilier (intervention en lien avec l'amélioration de l'accès aux financements des producteurs, via le partenariat avec RENACA par exemple) mais ne semblent pas clairement identifiées par les bénéficiaires rencontrés. Ce problème de contrepartie avait fait l'objet d'une recommandation en Comité de Pilotage, réalisée d'après le COPIL du 29 septembre 2021 (réduction de la contrepartie surtout pour les femmes et possibilité de contrepartie différée en fonction de l'équipement à acquérir).

Le même constat peut être posé **concernant les thématiques transversales** : ces dernières (genre, travail décent, D4D, protection de l'environnement, etc.) sont pleinement intégrées dans la stratégie pays et constituent des fils rouges des interventions dans le document. En pratique, la réalité apparaît plus contrastée :

- ▶ Certaines thématiques apparaissent importantes et clairement identifiées dans la pratique au niveau des interventions par les bénéficiaires et les autorités nationales, à l'instar du D4D. Le volet *Health Data* a notamment été loué par les bénéficiaires rencontrés pour sa pertinence et sa « vision » en vue de l'évolution à venir du secteur de la santé, qui se tourne de façon croissante vers la digitalisation. Le pilier Agriculture n'apparaît pas en reste avec l'utilisation innovante de drones.
- ▶ L'environnement constitue également une thématique importante qui se révèle parfois plus que transversale, à l'instar du projet PAS-PORT où un résultat est entièrement dédié à cette thématique (« Résultat 4 : Contribuer à la mise en œuvre de la politique environnementale du secteur portuaire et para-portuaire »). Des travaux sur la

thématique de l'environnement ont également été initiés dans le pilier Agriculture, mais qui pourraient être renforcés : la recommandation 2 du COPIL du 29 septembre 2021 mentionne ainsi que DEFIA gagnerait à promouvoir l'usage des biofertilisants pour la production de riz.

- D'autres thématiques s'opérationnalisent de façon plus variable : le genre est une approche respectée même si des efforts restent à consentir en ce sens au niveau terrain. Le rapport de résultats 2020 du programme DEFIA par exemple mentionne le faible pourcentage de femmes impliquées dans les activités, notamment au sein de la production (15% seulement des producteurs soutenus). Enfin, le travail décent est une thématique importante dans le projet PAS-PORT mais qui a connu des difficultés de mise en œuvre (projets afférents toujours pas opérationnalisés en 2020 d'après le rapport annuel de résultats 2020¹³ du fait de l'absence de la mise en place du bureau d'embauche unique). Néanmoins, comme la thématique environnementale, l'emploi décent bénéficie d'indicateurs précis mis à jour annuellement dans les cadres logiques et/ou théories de changement dans les rapports de résultats¹⁴.

Dès la formulation de la stratégie pays, des différences de répartition des thématiques transversales avaient été remarquées, certains piliers apparaissant davantage dotés que d'autres. L'ambassade de Belgique, lors de la validation et la transmission du projet de stratégie pays au siège d'Enabel, mentionne ainsi que les aspects de travail décent seront à approfondir dans le pilier 1 (agriculture) lors de l'élaboration de la stratégie pays, de même que pour le même pilier l'approche basée sur les droits humains. Un paragraphe spécifique au travail décent a ainsi été ajouté au sein du pilier 1 dans le portefeuille ; néanmoins, dans les faits, le rapport de résultats de 2020 mentionne qu'aucune action spécifique n'a été mise en œuvre de façon concrète pour les emplois décents.

3.2.2. Synergies et complémentarité entre les acteurs de développement

Un degré d'implication élevé du Poste et d'Enabel, moindre du côté des acteurs du secteur privé et des ACNG malgré des efforts en ce sens

Le Poste diplomatique et Enabel ont tous deux été fortement impliqués dans le processus d'élaboration de la stratégie pays. La petite taille du Poste et les délais contraints de production de la stratégie pays ont contribué entre autres à la fréquence et richesse des échanges. Les contraintes de temps ont néanmoins empêché l'ambassade d'intervenir de façon appuyée dans l'élaboration de la stratégie pays et du portefeuille, comme l'a notée l'avis sur le portefeuille fin 2018¹⁵ : « Comme c'était déjà le cas avant l'élaboration de la stratégie pays, l'ambassade a également été systématiquement impliquée dans l'élaboration du portefeuille. Les contraintes de temps et de personnel [...] ont rendu difficile un engagement plus approfondi, mais l'ambassade a été invitée aux réunions de début et de clôture des différentes missions qui ont eu lieu ces dernières semaines [...] et a pu jouer un rôle actif à cet égard. ». En amont, ces mêmes acteurs avaient été mobilisés pour réaliser une analyse d'opportunités en 2017 dans le but d'une approche intégrée (« *comprehensive approach* ») pour le futur programme.

La DGD et le Cabinet du Ministre ont également participé au processus d'élaboration et fait entendre leur voix, notamment sur la question du choix des filières et du projet relatif au Port de Cotonou. Des missions ont ainsi été planifiées, et le Directeur de la DGD a ainsi eu

¹³ Rapport de résultats 2020, Projet d'appui au développement du secteur portuaire -PASPort BEN 18 038 11

¹⁴ Exemples : Ind 1_OG Evolution de la proportion de nouveaux emplois décents créés au niveau du secteur portuaire / Ind 2_SR3.1 Niveau de réalisation du processus ECOPORT »

¹⁵ Avis de l'Ambassade de Belgique à Cotonou sur la proposition du portefeuille pays Bénin – Pas d'objection à la proposition, 2018

l'occasion de venir au Bénin 3 fois en 7 mois¹⁶, à la fois pendant le processus d'élaboration de la lettre d'instruction et de la stratégie pays

Différents ateliers ont émaillé le processus d'élaboration et ont réuni de nombreux acteurs, à Bruxelles et à Cotonou : atelier de coproduction entre acteurs belges (D1.2, D2.2, B1.4, B3, OPS, BIO, etc.), atelier de partage stratégie et portefeuille (Enabel, DGD, BIO, FINEXPO, PTFs, etc.), atelier spécifique au projet Défense, etc.¹⁷. **Les acteurs privés belges** ont ainsi été associés aux ateliers et BIO a effectué une mission exploratoire au Bénin. D'après les entretiens effectués, un accent particulier avait été mis par Bruxelles sur l'association des acteurs du secteur privé. Néanmoins, cette dernière s'est révélée en pratique compliquée : aucune intervention de BIO n'a été décidée par la suite dans la pratique et le mandat même de BIO, centré sur la méso-finance, rend ce dernier relativement inadapté au contexte béninois.

Les acteurs de la coopération non gouvernementale ont été associés au processus de formulation mais de façon incomplète selon ces derniers. Les échanges leur semblaient être de leur côté davantage informatifs que dans une optique d'élaboration conjointe de la stratégie pays, ne facilitant pas par-là les complémentarités et travaux de synergie entre acteurs. Cette association limitée des ACNG s'est retrouvée dans la mise en œuvre de la stratégie pays, où plusieurs difficultés ont été remontées de la part des acteurs rencontrés : chaque OSC dispose en effet d'activités propres et d'un calendrier spécifique, cela ne favorisant pas l'établissement d'une logique commune de coopération. En outre, la nécessité pour les OSC de se concerter avec Enabel se heurte dans la pratique parfois à l'inadéquation du champ d'intervention des OSC avec les interventions mises en place dans le cadre de la stratégie pays (c'est le cas pour les OSC œuvrant dans la formation professionnelle pour exemple). Des instances de dialogue sont néanmoins organisées, à l'instar du Forum des ACNG où Enabel est actif et présente le programme.

Une faible implication des autorités nationales dans le processus de formulation

Les autorités nationales n'ont pas été impliquées dans l'élaboration de la Lettre d'instruction et l'ont été que tardivement concernant la stratégie pays : elles ont ainsi pris connaissance que dans le dernier mois du processus d'élaboration du contenu de la stratégie pays. Le processus de formulation de la stratégie pays est ainsi resté fortement belgo-belge. Cette implication tardive aux processus a d'ailleurs été la cause d'un regret de leur part : il a ainsi été décidé qu'à défaut de partager la stratégie pays avec ces derniers, une note « de cadrage » synthétisant les grandes orientations de la stratégie pays serait diffusée au pays partenaire¹⁸. Des échanges informels ont néanmoins eu lieu à différents moments du processus, lors de la formulation de la Lettre d'instruction et de la stratégie pays. L'élaboration du portefeuille a quant à elle bénéficié de l'implication des parties béninoises, comme souligné par l'avis précédemment mentionné : « Les partenaires béninois ont également été impliqués et activement interrogés au cours des différentes missions ; ils ont également été invités à une réunion conjointe de restitution au cours de laquelle le portefeuille complet a été présenté ». Cette faible implication des contreparties semble être en contradiction non pas avec le contrat de gestion (qui a été précisé grâce aux lignes directrices diffusées en interne par la suite en janvier 2020) mais avec les principes d'efficacité de l'aide.

Si cette faible implication semble avoir été regrettée par les autorités nationales et a pu être source de crispations dans le passé (ministères sectoriels en premier lieu), les

¹⁶ Source : Compte rendu de la séance d'échanges sur le document de stratégie pays entre le Bénin et le royaume de Belgique

¹⁷ Pour de plus amples informations, se référer au schéma du déroulé du processus de formulation dans la partie « Réponses aux questions évaluatives - Process ».

¹⁸ Document de cadrage stratégique du Programme de coopération bilatérale bénino-belge pour la période 2019-2023, juillet 2018

entretiens effectués ont néanmoins fait état du résultat positif du processus de formulation, à savoir le document final de stratégie pays : à cet égard, la qualité des échanges et des itérations, bien que tardives, a été soulignée par la contrepartie et a permis d'arriver à un document de stratégie consensuel et partagé de tous. Cela a bien été la preuve que la Coopération belge a été à l'écoute dans une certaine mesure des attentes exprimées, écoute qu'elle a continué à exercer lors de la mise en œuvre de la stratégie pays où elle a répondu de manière favorable au souhait des autorités béninoises de bénéficier d'un appui à l'opérationnalisation de la Police Républicaine béninoise.

3.2.3. Adaptabilité aux contextes fragiles

La flexibilité permise par le contrat de gestion a surtout été utilisée au profit du portefeuille pays : l'ajout du 4^e pilier d'appui à l'opérationnalisation de la Police Républicaine béninoise par la création d'un avenant au portefeuille en constitue un exemple.

La principale modification de la stratégie pays Bénin est liée à l'intégration d'un appui à la filière riz dans le pilier agriculture. L'ajout d'une filière de sécurité alimentaire était déjà soutenu par les autorités nationales depuis le processus d'élaboration de la stratégie pays et a été décidé entre autres au vu des conséquences de la crise sanitaire sur l'approvisionnement au Bénin qui impactait la sécurité alimentaire des populations. Si les process n'ont pas fait l'objet de remarques particulières au niveau terrain, le siège d'Enabel dispose d'avis plus réservés quant à la flexibilité du processus, qualifié de lent et assez lourd.

Les entretiens effectués n'ont pas fait remonter de cas d'appropriation insuffisante ni de mauvaise gouvernance.

3.2.4. Durabilité

D'un point de vue historique, une évaluation ex-post de la durabilité de la coopération belge¹⁹ effectuée en 2015 a mis en exergue l'approche de coopération et les modalités de l'aide adoptés comme facteurs de durabilité (que sont l'ancrage institutionnel et l'approche programme d'appui sectoriel) ainsi que la concentration sectorielle et géographique de la coopération belge, qui prévalent encore aujourd'hui. L'évaluation identifie également des facteurs explicatifs de durabilité liés au contexte du pays qui ont encore cours aujourd'hui : l'existence de stratégies sectorielles et d'un cadre institutionnel, une volonté politique de développer les deux secteurs Santé et Agriculture ainsi qu'un réel besoin des populations dans ces derniers secteurs. En conclusion, cette évaluation recommandait entre autres d'évoluer vers une coopération belge focalisée sur des appuis techniques innovants et de « définir une vision de long-terme pour l'appui de la coopération belge aux politiques sectorielles en y incluant une stratégie de sortie explicite ». La stratégie pays ne semble ainsi avoir capitalisé qu'en partie sur cette évaluation : aucune stratégie de sortie sectorielle n'a été incluse mais certaines évolutions vont dans le sens des facteurs de durabilité relevés (concentration géographique par exemple).

Quelques limites avaient également été mises en exergue par l'analyse d'opportunités effectuée en 2017 et reprises par la Lettre d'instruction, en premier lieu un manque de leadership et d'appropriation des acteurs béninois. Ces limites semblent dans une certaine mesure encore avoir cours aujourd'hui : le passage de la co-gestion à la régie par exemple ne favorise ainsi pas l'appropriation par la contrepartie, de même que l'utilisation limitée des systèmes pays. Néanmoins, ces derniers points sont également à nuancer au cas par cas en fonction des projets : ainsi, le projet PASPort est construit sur une appropriation progressive du programme par les acteurs béninois (l'équipe d'expatriés belges étant voué

¹⁹ [Durabilité \(belgium.be\)](http://belgium.be)

à quitter peu à peu les structures en vue de la fin du mandat). Plus globalement, certaines interventions et composantes apparaissent de facto durables en tant qu'elles intègrent un volet important de renforcement de capacités et transfert de compétences (piliers Développement portuaire et Santé par exemple). De leur côté, les autorités nationales rencontrées lors de la visite terrain n'identifient pas de difficultés particulières liées à l'appropriation.

Actuellement, la durabilité de la stratégie pays s'avère globalement bonne bien qu'handicapée par certains éléments. Les synergies insuffisantes avec les acteurs du secteur privé et notamment les acteurs de la société civile, quand bien même ces dernières sont reconnues par la communauté internationale comme un facteur important de durabilité, constituent un premier enjeu. Les ACNG ont également mis en exergue une prise en compte insuffisante des enjeux de *Leave No One Behind* ainsi que des populations vulnérables dans le choix des approches adoptées (orientation business de l'agriculture par exemple) et la nature de certains soutiens (développement portuaire, sans lien apparent direct avec le soutien aux populations vulnérables). Cela est principalement dû au fait que, comme dit précédemment, la stratégie pays Bénin a adopté une démarche basée sur le levier économique ayant une vision et des retombées sur les bénéficiaires à moyen et long terme. Enfin, des éléments liés au process peuvent également avoir un impact sur la durabilité, à l'instar de la **durée actuelle des stratégies pays et portefeuilles** qui apparaît comme un frein pour la plupart des acteurs interrogés, qui se posent la question du réalisme des objectifs fixés et des perspectives de durabilité dans des programmes dont la durée n'excède pas 5 ans.

Les risques apparaissent plutôt bien identifiés dans la stratégie pays, mais la plupart des enjeux de durabilité sont distingués et tentent d'être adressés au fur et à mesure de la mise en œuvre des interventions : le pilier Santé est ainsi actuellement en train de réfléchir à la question de la pérennisation de l'indemnisation des animateurs des centres conviviaux (possibilité de prise en charge par les autorités communales si retrait d'Enabel). Certains risques de dépendance, notamment financière, ont ainsi pu être observés en pratique (financement des bracelets de température pour le pilier Santé par exemple). De façon plus globale, la stratégie pays ne semble pas constituer de l'avis des acteurs rencontrés le document idoine pour la prise en compte des enjeux de durabilité : le cadre évolutif et les enjeux et problématiques émergentes rendent compliquées leur introduction dans un document stratégique tel que conçu actuellement.

Dans tous les cas, il convient néanmoins de noter que la durabilité bénéficie d'un cadre de suivi consistant, tant du côté belge que béninois.

3.3. Réponses aux questions évaluatives : Dimension Process

3.3.1. Respect du cadre donné par le contrat de gestion et Project cycle management

Un cadre qui a été respecté dans sa globalité

Le cadre donné par le contrat de gestion a globalement été respecté dans le cas du Bénin. Les délais ont été tenus malgré une pression forte de la part de Bruxelles sur ces derniers et les faibles moyens humains alloués, et les documents voulus ont bel et bien été produits en respectant le processus établi (tant en termes d'objectifs que d'étapes, validations, etc.).

En fait, la problématique n'était pas tant le respect ou non du cadre fourni par le contrat de gestion que **l'absence d'instructions claires relatives à ce dernier**. Cela est lié au

caractère pionnier de la stratégie pays Bénin, qui constituait l'une des premières stratégies (avec le Rwanda) à voir son élaboration être entièrement encadrée par le premier contrat de gestion. Les acteurs rencontrés ont ainsi fait part des difficultés auxquelles ils ont fait face lors de la phase de formulation pour élaborer des documents sur lesquels ils n'avaient pas vraiment eu d'instructions ni d'éléments aptes à les guider ou encore de *templates*. Depuis, des lignes directrices ont été édictées afin de préciser certains points du contrat de gestion, et l'expérience de plusieurs formulations a fait que les *templates* de documents sont maintenant bien identifiées par les parties prenantes.

Dans le doute vis-à-vis de certaines indications du contrat de gestion, les acteurs locaux ont parfois tranché, sans toutefois aller directement à l'encontre du contrat de gestion : cela a été le cas avec la consultation des pays partenaires, où des acteurs rencontrés ont indiqué avoir préféré la transparence avec les autorités nationales et donc avoir consulté ces dernières, de façon plus ou moins formelle.

Enfin, certains incohérences ou redondances ont été notées du point de vue de la comitologie, et notamment concernant le CA d'Enabel, bien que le cadre général de comitologie ait été respecté.

Une durée de programmation trop courte ainsi qu'un séquençage inadapté qui ont compliqué l'élaboration des documents

Le cas du Bénin a mis en valeur un **souci lié à la durée de programmation** lors du processus d'élaboration. Les équipes ont en effet été mises sous pression pour l'ensemble des documents du cycle de programmation, car elles ont disposé dans les faits de moins que temps que prévu dans le cadre du contrat de gestion, notamment dans le cas de la stratégie pays et du portefeuille pays :

- ▶ D'une durée prévue de 4 mois par le contrat de gestion, la stratégie pays a dans les faits dû être élaborée en 3 mois environ, dès l'annonce officielle par mail de la validation de la lettre d'instruction par le Ministère et l'envoi de la version définitive de cette dernière (03 avril) et avec la deadline du 04 juillet, date de la réunion du Comité d'administration d'Enabel (validation officielle de la stratégie pays).
- ▶ L'élaboration du portefeuille pays s'est heurté aux mêmes soucis, doublés par le fait que son début s'est fait dans une période estivale (congés, mouvements diplomatiques) et donc de disponibilités limitées à la fois du côté des acteurs belges que des partenaires béninois. Soumis le 22 octobre, le portefeuille pays aura donc bénéficié de moins de 3 mois d'élaboration, délai serré qui a été souligné par l'Ambassade lors de son Avis sur la proposition de portefeuille pays²⁰.

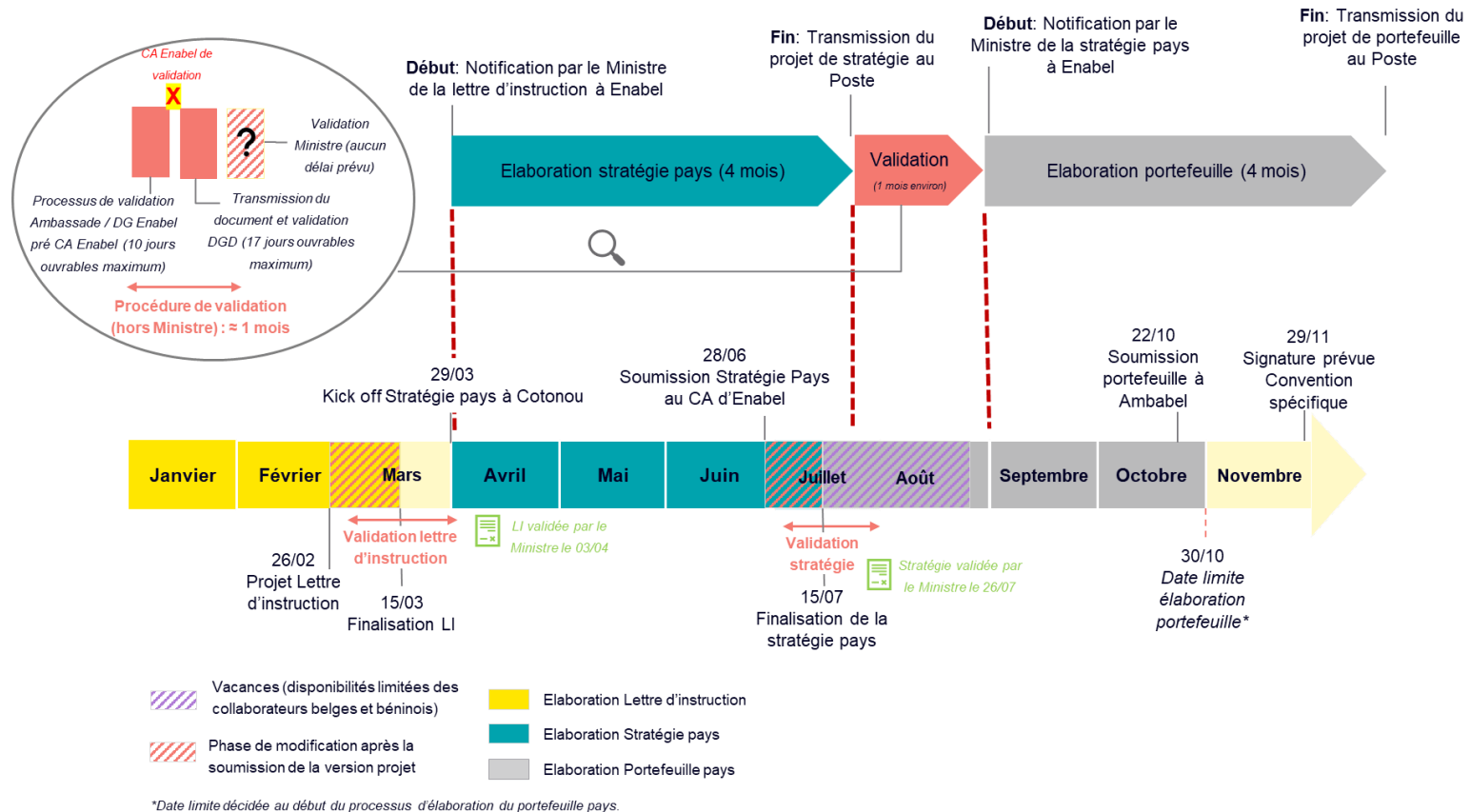
Les efforts d'Enabel dans le travail accompli sous forte pression de temps et de contraintes de personnel ont été unanimement salués, à la fois par l'Ambassade de Belgique à Cotonou qui souligne que « la représentation d'Enabel a produit le projet de Stratégie dans des conditions de forte pression et de temps et de ressources humaines limitées et remercie dès lors l'équipe Enabel pour n'avoir pas ménagé les efforts afin de respecter les délais impartis »²¹, et le Ministre dans la communication officielle de validation de la stratégie pays qui salue la qualité du travail réalisé.

Les schémas ci-dessous retracent, sur base de revue documentaire, le déroulé global du processus de programmation, tel que prévu par le contrat de gestion et tel que déroulé dans les faits.

²⁰ Avis de l'Ambassade de Belgique à Cotonou sur la proposition du portefeuille pays Bénin – Pas d'objection à la proposition

²¹ Transmission du Projet de Stratégie Pays Bénin 2019-2023 de l'Ambassade de Belgique à Cotonou à Enabel Bruxelles, juillet 2018

Figure 1 Déroulé du cycle de programmation tel que prévu (en haut) VS reconstitution du déroulé dans les faits au Bénin

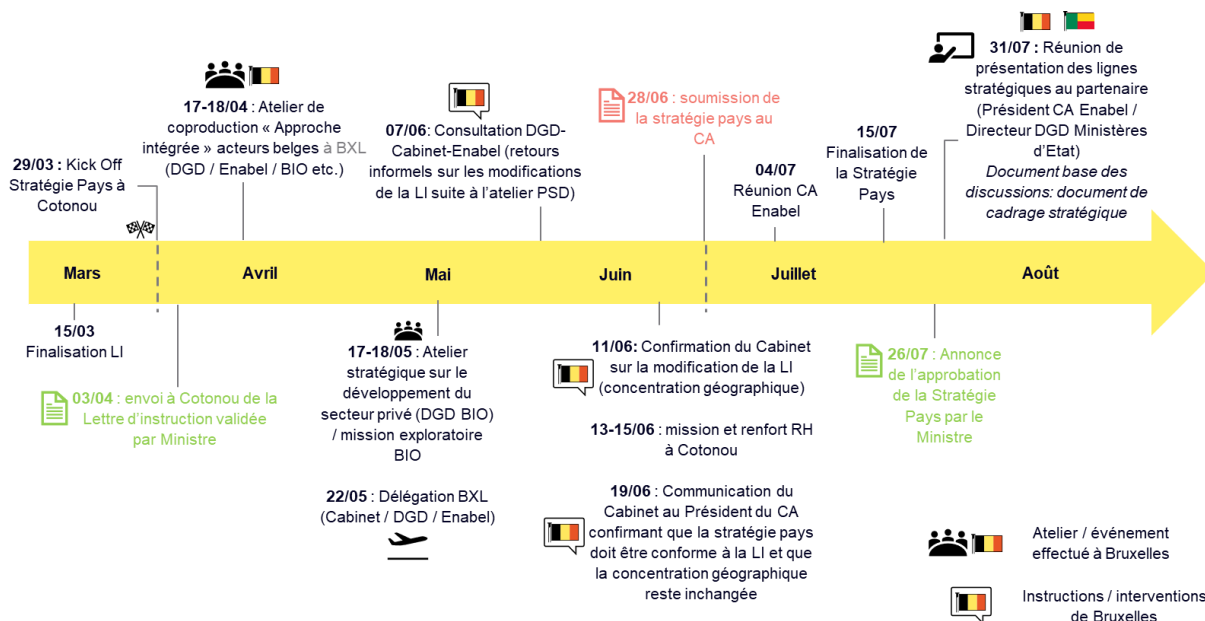


Source : Revue documentaire – Elaboration EY

Note de lecture et remarques préalables : ces schémas ont été élaborés grâce à une revue des documents disponibles datant de 2018/2019 mentionnant toute information utile de planning (rétroplanning, avis, échanges de mails, etc). La reconstitution proposée ne prétend ainsi pas à l'exhaustivité mais se veut davantage être une image de la dynamique globale qui prévalait alors. La fidélité et précision des dates et informations y figurant restent subordonnés auxdits documents consultés. Par souci de lisibilité, seuls les événements importants ont été signalés dans cette frise. Par ailleurs, le déroulé tel que prévu dans le contrat de gestion se fonde sur les informations fournies dans ce dernier et dans les lignes directrices élaborées en janvier 2020 suite à un groupe de travail mixte DGD/Enabel. Afin d'illustrer les décalages potentiels entre le déroulé prévu et tel que réalisé concernant le document qui nous intéresse (stratégie pays), le début du déroule prévu a été calé sur le début du déroulé réel.

Le schéma ci-dessous consiste en un focus précis sur le processus d'élaboration de la stratégie pays du Bénin.

Figure 2 Reconstitution du processus d'élaboration de la stratégie pays Bénin



Source : Revue documentaire – Elaboration EY.

NB : ce schéma reste sujet aux mêmes limites telles que mentionnées dans le cadre du schéma précédent.

La longueur des cycles de validation semble également constituer un problème, n'étant pas entièrement délimités dans le temps par le contrat de gestion, au contraire des autres périodes. Cela a pu avoir comme conséquence des phases de validation presque aussi longues que des phases de production, comme pour la lettre d'instruction par exemple.

Maintenant que le premier cycle de programmation est achevé et qu'un cadre général d'instruction claire a été défini, les entretiens effectués sont plutôt optimistes quant au process du prochain cycle de programmation. Cela est également dû à la diffusion de lignes directrices internes élaborées afin d'éclaircir certains points problématiques récurrents concernant les documents du cycle de programmation (niveau d'association des pays partenaires, transmission des documents, etc).

3.3.2. Suivi et mise en œuvre de la stratégie pays

Un suivi du partenariat bon entre le Poste et Enabel, perfectible sur le volet d'approche intégrée

Ainsi que dit précédemment, la dynamique de suivi entre le Poste et Enabel semble être approfondie et de qualité. Des échanges réguliers ont lieu, favorisés par la proximité des équipes du fait de la faible envergure du Poste belge. Néanmoins, **la dynamique Team Belgium au sens large reste à construire sur certains points et apparaît mitigée aux yeux des acteurs rencontrés lors des entretiens.** Le processus d'élaboration a certes tenté d'associer au maximum les acteurs privés et de la coopération non gouvernementale (missions BIO, venue du Port d'Anvers, ateliers sectoriels et stratégiques, etc). Cela s'est néanmoins révélé en pratique compliqué, du fait de plusieurs facteurs (inadéquation du mandat de BIO, faible interaction avec les ACNGs, etc).

Concernant la synergie avec les autres SPF lors de la mise en œuvre de la stratégie pays, cette dernière apparaît variable et souffre du même écueil que pour les autres

acteurs : les complémentarités et effets de synergie sont bien identifiés lors du processus de formulation mais peinent à se concrétiser par la suite. Ainsi, si 5 SPF sont théoriquement mobilisées dans le projet PASPort, un seul se trouve être réellement actif dans la mise en œuvre (SPF Défense). A noter cependant qu'il existe de bonnes pratiques et des exemples de succès à l'instar du partenariat avec la Police Fédérale belge dans le projet d'appui à l'opérationnalisation de la Police Républicaine béninoise.

Au niveau des autres PTF présents au Bénin, si la recherche de synergie et de complémentarité d'interventions entre les PTF au Bénin n'a longtemps pas été la priorité des bailleurs, cela semble s'être amélioré depuis quelques années grâce à la volonté de certains d'entre eux (Belgique comprise) et des autorités nationales. Des groupes de coordination entre bailleurs existent ainsi aux niveaux opérationnel et stratégique afin d'éviter tout types de redondances et d'œuvrer à une meilleure harmonisation. La Belgique a ainsi été pendant plusieurs années Chef de file de la coordination des bailleurs au niveau des chefs de coopération. Néanmoins, cette recherche de synergie dans une perspective « Team Europe » n'a pas été complète lors de l'élaboration de la stratégie pays, du fait de plusieurs facteurs :

- ▶ **Un problème de synchronisation des agendas** : chaque bailleur dispose d'un agenda spécifique de définition de nouveaux portefeuilles. Cette non-synchronisation ne favorise ainsi pas l'élaboration de projets communs
- ▶ **Un manque de moyens humains et de temps au niveau des acteurs belges** : les entretiens ont fait remonter une certaine pression quant aux délais dans le processus d'élaboration de la stratégie pays, rendant compliquée la recherche active de complémentarités avec d'autres pays bailleurs. La recherche de synergie avec les acteurs belges constituait de surcroît un enjeu déjà suffisamment de taille d'après les retours des entretiens, pour qu'un travail spécifique au niveau européen se fasse.
- ▶ **Des difficultés à s'articuler avec la programmation conjointe de l'UE** dont l'horizon temporel (2027) dépasse celui des stratégies pays et donc celui sur lequel la Coopération belge peut s'engager pour l'instant.

Les projets Teams Europe actuels semblent ainsi plus résulter de la somme d'actions déjà existantes que constituer l'aboutissement de processus de définition conjointe de projets. De façon globale, la question de la « *comprehensive approach* » reste d'après les entretiens menés un réel défi, même si cela n'apparaît pas spécifique au Bénin.

4. Etude de cas pays : Rwanda

4.1. Eléments de contexte

4.1.1. Contexte général : politique et socio-économique

Encadré 3 : Aperçu global du pays

- ▶ **PIB** : 10,33 Mds USD
- ▶ **Composition du PIB** : Agriculture (31% du PIB ; moyenne Afrique Subsaharienne : 17%), Industrie (17%), Services (51%)
- ▶ **Taux de croissance** : 10,8% (sur les 20 dernières années)
- ▶ **Population** : 12,95 millions
- ▶ **Taux de pauvreté** : 38,2%
- ▶ **Aide au développement par habitant** : 91 \$
- ▶ **Investissements directs à l'étranger** : 384 MUSD
- ▶ **Liberté de la presse** : 156 / 180 pays

Sources : World Economic Outlook FMI, Banque mondiale, Site de l'Ambassade de Belgique au Rwanda, CNUCED, Reporters sans Frontières

Fort de 13 millions d'habitants en 2020, le Rwanda est un petit pays enclavé d'Afrique des Grands Lacs, situé de façon stratégique entre Afrique de l'Ouest et de l'Est. Il apparaît doté d'une certaine stabilité politique depuis le génocide de 1994 avec la persistance au pouvoir du Front Patriotique Rwandais (FPR) en la personne de Paul Kagame, élu de 1994, qui a fait de la réconciliation une priorité nationale. Des dérives autoritaires sont néanmoins pointées du doigt par certaines ONG, les partis d'opposition ainsi que les media semblant ainsi sujets à une certaine répression. Paul Kagame a été réélu en 2018 pour un autre mandat de 7 ans.

Le pays est en plein essor économique avec 10,8% de croissance sur les 20 dernières années pour un PIB total de 10,33 Mds USD en 2020. Ce faisant, le Rwanda aspire à devenir un pays à revenu intermédiaire d'ici 2035 et un pays à revenu élevé d'ici 2050 d'après la stratégie national Vision 2050 La croissance est tirée par deux secteurs principaux : les services (représentant la moitié du PIB) et l'agriculture (1/4 des exportations totales mais concentrant l'essentiel de l'emploi), cette dernière restant caractérisée par une faible productivité. Le Rwanda reste cependant très dépendant de l'Aide publique au développement, cette dernière constituant plus de 45% du budget gouvernemental²².

Malgré des avancées économiques indéniables, le Rwanda souffre encore de **fortes carences dans les secteurs sociaux**. Moins des trois quarts de la population a accès à l'eau potable et seul 11% de la population a accès à l'électricité. Du fait d'un fort taux de

²² Source: Ambassade de Belgique au Rwanda

croissance démographique (2,7%), 40% de la population rwandaise a actuellement moins de 15 ans et le pays fait ainsi face à un certain problème d'employabilité malgré un taux d'alphabétisation relativement élevé (87%). Enfin, le pays reste par-dessus tout caractérisé par des **inégalités de richesse considérables** qui impacteront les perspectives de croissance si non résolues²³.

La crise sanitaire liée au Covid-19 a eu un impact conséquent sur l'économie rwandaise qui a vu son PIB décroître en 2020 (10,33 contre 10,35 en 2019). Le Rwanda reste cependant bien positionné en termes de climat des affaires : malgré une baisse de 9 places en 2020, il demeure le seul pays à revenu faible du top 50 du classement *Doing Business* et se situe au 38^e rang sur le classement général (2^e pays mieux classé d'Afrique, après Maurice).

4.1.2. Cadre stratégique national de développement

Le cadre stratégique de développement au Rwanda est structuré sur une vision long terme concrétisée par la **Vision 2050**, faisant suite à la Vision 2020, formulée dans les années 2000 et qui a vu le pays se transformer depuis. A court terme, le document de cadrage principal concernant le développement du pays est représenté par la **Stratégie nationale de transformation (NST) courant sur la période 2017-2024** et constituant également le programme gouvernemental à 7 ans. Cette stratégie prend la suite de la précédente Stratégie de réduction de la pauvreté et en faveur du développement économique et met un accent tout particulier sur le rôle du secteur privé dans le développement national.

La NST est structurée autour de 3 piliers principaux :

- (i) Transformation économique : accélérer la croissance économique et la productivité par le développement du secteur privé
- (ii) Transformation sociale : sortir la population de l'extrême pauvreté, éradiquer la malnutrition et améliorer l'accès aux services de santé et à une éducation de qualité
- (iii) Transformation en termes de gouvernance : consolider et fournir les éléments constitutifs d'un développement national équitable, transformationnel et durable.

La NST1 fait également de ces thèmes transversaux des priorités nationales : renforcement de capacités, SIDA et maladies non transmissibles, Handicap et inclusion sociale, Environnement et changement climatique, intégration régionale, Genre et promotion de la famille, Gestion des catastrophes naturelles.

Afin de rester sur la trajectoire en vue d'atteindre le statut de PRI en 2030 et plus globalement les objectifs fixés par la Vision 2050, le Rwanda doit bénéficier d'une croissance annuelle estimée à 9,1% par la NST. Cet objectif ambitieux serait réalisable via un investissement massif des secteurs publics et privés ainsi qu'une amélioration de la productivité agricole et d'un accroissement de la commercialisation de biens et services. En outre, à condition de faire de l'éducation un secteur de qualité et une priorité gouvernementale, le Rwanda pourra bénéficier d'une main d'œuvre jeune qui contribuera de façon certaine à la croissance économique du pays.

4.1.3. La Coopération belge au Rwanda

La Coopération belge s'insère dans un **paysage de bailleurs majoritairement dominé par les institutions multilatérales**. En 2017, les bailleurs les plus importants étaient la

²³ Rwanda: Does Aid work? Operational conclusions, Ambassade de Belgique au Rwanda / Enabel, 2017

Banque mondiale, la Banque Africain de Développement, le Fonds mondial, les Etats-Unis, l'Union européenne et le Royaume-Uni.

La Coopération belge intervient au Rwanda depuis son indépendance en 1962, ce dernier constituant un pays partenaire. La CTB s'est installée à Kigali en 2000 et a rapidement pris en main l'organisation de programmes de coopération bilatérale. Le soutien de la Coopération belge a considérablement crû ces dernières années : l'aide publique au développement versée par la Belgique au Rwanda est ainsi passée de 32,5M€ en 2007 à 50,5M€ en 2010. Le Programme Indicatif de Coopération (PIC) couvrant la période 2011-2014 a bénéficié d'une enveloppe globale de 160M€ et était concentré sur les 3 secteurs suivants : santé, énergie et décentralisation.

La nouvelle stratégie pays a été approuvée par échange de lettres entre l'Ambassade de Belgique au Rwanda et le Ministère des Finances et de la Planification économique du Rwanda le 18 juin 2018, à la suite de laquelle Enabel a pu commencer l'élaboration du portefeuille pays en relation avec les différents ministères techniques. 4 piliers (dont 1 transversal) ont été définis dans la stratégie pays Rwanda et repris ensuite dans le portefeuille²⁴ :

- ▶ **Pilier 1 (45M€) Santé** : Appui à l'accès aux services relatifs à la santé sexuelle et reproductive
- ▶ **Pilier 2 (29M€) Agriculture** : Appui au développement de systèmes de marchés inclusifs pour les chaînes de valeur de la volaille et du porc ainsi que les sous-chaînes d'alimentation animale
- ▶ **Pilier 3 (20M€) Urbanisation** : Développement socio-économique urbain des districts de Rubavu, Musanze et Rwamagana
- ▶ **Pilier 4 (5M€) Public Financial Management** : Amélioration de l'efficacité et durabilité des systèmes de PFM aux niveaux central et local

20M€ ont été affectés en réserve et gestion / expertise, parmi lesquels 8M€ ont été alloués dès la formulation du portefeuille au pilier Urbanisation et 1M€ au pilier Agriculture. Au total, le portefeuille Rwanda est ainsi doté d'un budget global de 120M€. Le Rwanda constitue à ce titre **l'un des principaux pays bénéficiaires de la Coopération belge**.

Ce portefeuille est **mis en œuvre selon différentes modalités** : ainsi, le pilier Santé est mis en œuvre à la fois par un projet en propre (exécution Enabel) et par une modalité de *Result Based Financing*, le pilier Agriculture également par un projet en propre ainsi que via un appui au Fonds multi bailleurs (géré par la Banque mondiale). Le pilier Urbanisation est quant à lui entièrement mis en œuvre via un projet en propre, tandis que le pilier PFM passe exclusivement par le PFM Basket.

La période de mise en œuvre du programme s'élève à 5 ans, incluant une phase de cadrage et une phase de clôture de 3 mois chacune.

4.2. Réponses aux questions évaluatives : Dimension Policy

4.2.1. Pertinence et alignement de la stratégie pays

Un relativement bon alignement de la stratégie pays Rwanda avec le cadre général de coopération belge

²⁴ Country Strategy Rwanda 2019-2023, Enabel

Les domaines d'interventions prioritaires des stratégies au Bénin et Rwanda couvrent en quasi-totalité des secteurs de concentration de la Coopération gouvernementale belge, à savoir la santé et l'agriculture. En revanche, le secteur de l'urbanisation soutenu au Rwanda est un domaine d'intervention plus atypique.

La stratégie pays Rwanda apparaît cohérente avec les orientations politiques belges de l'époque : les secteurs et priorités choisis sont en effet en phase avec ces dernières, à l'instar du focus sur la Santé Sexuelle et Reproductive en lien avec la politique « She Decides » qui prévalait lors de l'élaboration de la stratégie.

Plus précisément, l'alignement avec les orientations politiques belges peut se lire à différents niveaux :

- ▶ **Au niveau des secteurs d'intervention** : introduction du secteur de l'urbanisation, réintroduction du secteur de l'agriculture qui avait été abandonné quelques années auparavant
- ▶ **Au niveau de la priorisation de ces secteurs** : focus sur la SSR en lien avec la politique She Decides
- ▶ **Au niveau de l'approche adoptée** : approche business adoptée pour le programme d'agriculture, centré sur l'appui aux chaînes de valeur de la volaille et du porc dans une approche belge de « *From Farm to Fork* ».
- ▶ **Au niveau des modalités choisies** : le choix a été fait dans cette nouvelle stratégie de ne plus opérer via un appui budgétaire (après plusieurs cycles de programmation effectués avec cette modalité) et d'introduire le *Result Based Financing* (Financement axé sur les résultats)

Une stratégie pays qui a réussi à capitaliser sur les programmations précédentes et les avantages comparatifs de la Coopération belge malgré quelques limites identifiées

Des mesures ont été prises pour capitaliser sur les acquis des précédentes programmations : l'élaboration de la stratégie pays du Rwanda s'est ainsi fondée sur **une phase préparatoire qui a constitué en un état des lieux ainsi qu'en l'analyse des avantages comparatifs de la Coopération belge au Rwanda (« Does Aid work in Rwanda ? »)**, effectués principalement par Enabel et le Poste. Cette phase préparatoire entre acteurs belges était rendue d'autant plus nécessaire au vu du caractère prioritaire du Rwanda dans l'écosystème de la coopération au développement belge (l'Afrique des Grands Lacs étant la priorité principale de cette dernière) et étant donné l'importance du portefeuille qui allait être engagé. Cette analyse contextuelle a ainsi servi de base pour l'élaboration des futurs documents stratégiques.

De plus, l'élaboration des nouveaux secteurs d'intervention s'est faite en capitalisant sur l'expérience acquise via d'anciens ou d'autres secteurs : le pilier relatif à l'Urbanisation s'est ainsi en grande partie fondé sur les expériences de décentralisation effectuées auparavant au Rwanda et dans d'autres pays (Ouganda par exemple), tandis que l'établissement du 4^e pilier relatif au Public Finance Management (PFM) a été justifié par l'expérience acquise par Enabel dans ce domaine via notamment l'exécution nationale et le e-procurement.

Enfin, la stratégie pays a pris en compte les avantages comparatifs de la Coopération belge au Rwanda en choisissant une continuité d'intervention dans les deux secteurs historiques et à forte valeur ajoutée pour cette dernière (à savoir santé en premier, ainsi qu'agriculture après un abandon de quelques années). La capitalisation se voit également au niveau des équipes, notamment dans les piliers Urbanisation et Santé.

Néanmoins, quelques limites peuvent être identifiées : la capitalisation sur les acquis des précédentes programmations s'est heurtée aux desiderata politiques de l'époque, qui

s'inscrivaient parfois en rupture vis-à-vis de ces derniers et n'exploitaient pas pleinement les avantages comparatifs acquis dans certains domaines. Dans le secteur de la santé par exemple, l'appui de la coopération belge qui existait auparavant sur les soins relatifs à la santé mentale a été abandonné au profit de la seule SSR, ce qui a été regretté par le partenaire local car la Belgique était le seul bailleur sur cette niche-là. Le compte rendu du Comité Spécial des Partenaires du 30 avril 2018²⁵ mentionne ainsi clairement que la santé mentale demeure « une priorité pour le gouvernement rwandais ». De même, le secteur de niche de l'agroforesterie sur le volet bilatéral a été abandonné.

Une stratégie pays qui a su dans une certaine mesure prendre en compte les besoins et priorités des autorités rwandaises, malgré quelques difficultés initiales.

La stratégie pays Rwanda est alignée avec la Stratégie nationale de transformation 2017-2024 du pays : le pilier Santé de la stratégie pays s'inscrit dans le pilier 2 « Transformation sociale » (incluant l'amélioration de l'accès aux services de santé) de la Stratégie nationale de transformation 2017-2024, tandis que les deux autres piliers Agriculture et Urbanisation s'inscrivent dans le premier pilier de la Stratégie nationale de transformation (Transformation économique) et que le dernier pilier « Public Financial Management » de la stratégie pays apparaît cohérent avec le troisième et dernier pilier de la Stratégie nationale de transformation qu'est « Transformation en termes de gouvernance ».

L'alignement s'observe également au niveau des plans et besoins sectoriels : concernant l'agriculture, l'analyse préparatoire de 2017 insistait sur l'inégalité créée par les politiques gouvernementales agricoles effectuées de façon relativement descendante, ainsi que sur le manque d'investissements publics dans les routes de desserte et les installations de stockage qui entravaient la commercialisation des produits. Le choix opéré par la Coopération belge de travailler sur ces thématiques semble donc être pertinent, à l'instar de la nature des chaînes de valeur en tant que telles (porc et poulet) qui sont, d'après la stratégie pays, des priorités du *Rwanda Livestock Master Plan*.

Dans les faits, quelques abandons de sous-secteurs ont néanmoins été regrettés semble-t-il par les autorités rwandaises, à l'instar de l'appui à la santé mentale. Le fait d'avoir priorisé la SSR alors que la lutte contre le SIDA et les maladies non transmissibles sont l'objet de priorités affichées de la stratégie nationale de développement peut également questionner.

La pertinence de la stratégie pays a été renforcée par la forte planification de la contrepartie ainsi que son leadership. De facto, la stratégie pays devait être pertinente avec leurs besoins ou ne devait pas être. Les autorités rwandaises ont ainsi réagi en cas de prise en compte partielle ou insuffisante de leurs priorités : par exemple, la volonté de ne plus opérer via un appui budgétaire et d'introduire le *Result Based Financing* (RBF) semble avoir fait l'objet de nombreux débats, initiés par les autorités rwandaises et nécessitant de trouver un compromis avec la Coopération belge. Cela a été chose faite dans le pilier relatif à la Santé : le projet en propre de ce dernier n'est ainsi pas mis en œuvre sur modalités RBF. Les volontés rwandaises se sont ainsi parfois heurtées aux orientations politiques belges, et la recherche de cohérence semble s'être effectuée au début du processus davantage au profit des politiques belges que de celles des pays partenaires. Ce constat n'est pas nouveau et était déjà mentionnée dans l'évaluation de la Coopération belge au Rwanda de 2008 : ponctuellement, la coopération belge « a été profondément influencée par les changements dans les partis politiques au pouvoir en Belgique, les questions politiques au Rwanda, l'intérêt et les efforts de personnalités influents ou de ministres, et l'opinion de la population belge, laquelle inclut une importante

²⁵ Special Partner Committee between the Republic of Rwanda and the Kingdom of Belgium Monday, April 30th 2018

communauté de Rwandais expatriés »²⁶. Cela pose d'autant plus problème dans un pays institutionnel « fort » comme le Rwanda, doté d'un cadre stratégique de développement défini et d'une division des tâches concernant les bailleurs bien précise.

Prise en compte des besoins des bénéficiaires finaux / thématiques transversales

La prise en compte des besoins des bénéficiaires finaux dans la stratégie apparaît globalement bonne : chaque pilier définit de façon précise ses bénéficiaires finaux ainsi que les groupes cibles visés, même si le comité d'avis d'Enabel²⁷ relève que les indications chiffrées relatives à ces bénéficiaires sont manquantes dans chaque pilier (et seront donc développées dans le portefeuille).

L'intégration des populations les plus vulnérables a davantage fait l'objet de débats : le CA d'Enabel du 27 septembre 2018 a été l'occasion de proposer un groupe cible commun entre interventions afin de renforcer la focalisation et la cohérence de ces dernières. Le groupe cible tel que proposé visait les jeunes femmes rurales. Le CA a par ailleurs été l'occasion pour Enabel de réaffirmer la bonne prise en compte de la lutte contre la pauvreté dans la stratégie pays, via des mesures d'impact des interventions sur les revenus familiaux, la sécurité alimentaire et la pauvreté. La nature de la croissance recherchée par la stratégie pays a également été réaffirmée par le management d'Enabel, à savoir « une croissance économique inclusive, qui bénéficiera au plus grand nombre ».

La Digitalisation ainsi que les thématiques transversales (climat, droits humains, genre, etc) ne sont pas mentionnées dans le document stratégie pays, ce qui a été relevé par le Comité d'avis qui précise par la suite qu'une « attention nécessaire » y sera portée lors de l'élaboration du portefeuille pays. Les thématiques transversales sont en effet bien définies dans le portefeuille (genre, développement du secteur privé et comptabilité) ainsi que développées. Le Cabinet a par ailleurs fait remarquer lors du CA d'Enabel en septembre 2018 que la thématique du genre était bien abordée dans le secteur de la santé mais « moins bien dans les autres secteurs ».

L'environnement reste une thématique forte dans le processus d'élaboration, à la fois fil rouge des documents stratégies et critères dans les choix effectués : ainsi, le Conseil d'administration d'Enabel lors de la réunion de janvier 2019 pour la validation du portefeuille mentionne par exemple que des critères ainsi que des études traitant de l'impact et empreinte écologique de l'élevage des porcs et volailles doivent être intégrés au portefeuille.

De façon plus globale, les entretiens effectués ont fait remonter une bonne intégration des thèmes transversaux dans la stratégie et le portefeuille pays.

4.2.2. Synergies et complémentarités entre les acteurs de développement

Une implication réelle des autorités nationales dans le processus d'élaboration mais davantage du fait de leur initiative que d'une volonté d'inclusion de la part des acteurs belges

A l'instar des autres pays, le **processus d'élaboration a été pensé comme relativement belgo-belge** ; là où réside la différence avec le Rwanda a été la réaction des autorités nationales, qui ont cherché l'implication et ont souhaité débattre de certaines priorisations et choix opérés. Ces dernières ont ainsi « imposé » leur rythme au processus, en mettant par exemple en pause l'élaboration de la stratégie pays afin de discuter de

²⁶ Coopération belge au Rwanda : évaluation 1994-2006, SPF Affaires Etrangères, SES, 2008

²⁷ Comité d'avis "country strategy Rwanda" 14 09 2018

l'adéquation du choix des trois secteurs d'intervention et des modalités d'intervention choisies²⁸. Une fois les secteurs et les modalités approuvés, le processus a continué à faire l'objet de débat de la part des autorités rwandaises.

Cette implication des parties prenantes rwandaises est bien notée dans l'avenant à la stratégie pays, qui indique : « *During the élaboration process of the strategy, intensive dialogue has taken place with the Rwanda counterparts. The continuous dialogue led to a need to draft the strategy not only for internal Belgian consideration but in such a way that the document can be shared with the Rwandan counterparts* »²⁹.

Une dynamique Team Belgium dans son sens large qui mériterait d'être renforcée

La dynamique Team Belgium dans sa définition resserrée (Ambassade – Enabel) a semblé être efficiente lors du processus de formulation : outre les retours d'entretiens effectués, l'avis d'Enabel sur le projet de lettre d'instruction³⁰ confirme que le Poste a « étroitement associé la représentation d'Enabel dans la préparation de la lettre d'instruction, ainsi qu'un certain nombre d'experts de Enabel travaillant au sein des interventions [...] ».

Néanmoins, la recherche plus globale de complémentarité, tant au niveau des programmes qu'entre les autres acteurs gagnerait à être renforcée sur certains points :

- ▶ Une cohérence a été recherchée entre les programmes mais cette dernière ne s'est pas révélée optimale, notamment au niveau géographique.
- ▶ Entre les acteurs belges, ainsi qu'entre les instruments et les canaux, les complémentarités ont bel et bien été identifiées lors de l'élaboration de la stratégie pays mais se sont trouvées sous-exploitées par la suite : le SPF Finance pour le PFM, mais également l'ensemble des acteurs non-gouvernementaux ainsi que BIO et les acteurs afférents au développement du secteur privé.

Quelques bonnes pratiques ont toutefois été notées lors de la visite terrain, notamment le travail avec l'OSC VSF ainsi que les articulations avec Wehubit, ou encore la collaboration du *Rwanda Biomedical Center* avec l'Université de Liège.

Des opportunités existent pour renforcer l'articulation de la stratégie pays avec d'autres thématiques et acteurs, en tout premier lieu avec le monde académique, sujet fréquemment débattu et mis en avant par les acteurs locaux lors des entretiens réalisés lors de la visite terrain. De même, la thématique du travail décent semble être un sujet plébiscité par les acteurs rencontrés. La question d'une stratégie pays holistique se pose pour le futur de la Coopération belge au Rwanda, de même que la possibilité d'un fléchage accru des financements en complémentarité du programme Agriculture dans le cadre du *Multi Donor Trust Fund* avec la Banque mondiale.

Il convient de noter que l'intégration des ONG dans le programme de coopération gouvernementale avec le Rwanda avait été un point de crispation du côté de ce dernier, qui refusait que les fonds dédiés au gouvernement transitent par les ONG. Par ailleurs, le CA d'Enabel de septembre 2018 avait mentionné la possibilité d'impliquer BIO dans le pilier Agriculture en vue de le « dé-risquer », étant donné le peu d'expertise d'Enabel en la matière. Cela ne semble pas avoir été suivi de faits.

²⁸ Special Partner Committee between the Republic of Rwanda and the Kingdom of Belgium Monday, April 30th 2018

²⁹ « Au cours du processus d'élaboration de la stratégie, un dialogue intensif a eu lieu avec les homologues rwandais. Le dialogue continu a conduit à la nécessité de rédiger la stratégie non seulement dans une perspective purement belge, mais également de manière à ce que le document puisse être partagé avec les homologues rwandais » Addendum to the strategy Rwanda 2019-2023

³⁰ Avis sur le projet de lettre d'instruction pour le Rwanda, Enabel, 29/01/2018

Une recherche de complémentarité réelle avec les autres bailleurs, marquée par la politique de division du travail des autorités rwandaises

L'articulation de la stratégie pays avec les bailleurs multilatéraux se révèle bonne : la moitié du budget dédié au pilier Agriculture transite ainsi par un Fonds multi bailleurs géré par la Banque mondiale. Dans le projet en propre d'Enabel dans le pilier Santé, 3 interventions sur 7 sont menées en complément du soutien procuré dans les districts concernés par l'UNICEF et le Fonds des Nations Unies pour la Population. La Coopération belge a également su capitaliser sur les expériences d'autres bailleurs, à l'instar de l'intervention *Result Based Financing*, qui a été basée sur l'approche développée par le Fonds mondial et qui a été l'occasion d'un partage d'expertise.

L'articulation avec les bailleurs bilatéraux se révèle particulière car le Rwanda ne compte que peu de bailleurs bilatéraux (Pays-Bas, France, Allemagne, Suède, Belgique) et la division des tâches imposée par le gouvernement rwandais à ces derniers structure les occasions de coopération entre les bailleurs. Cela ne semble néanmoins pas empêcher la tenue **d'initiatives Equipe Europe**, dont plusieurs ont été identifiées dans ce pays. La Belgique a été qualifiée par la délégation de l'Union européenne par exemple de très dynamique dans les échanges sur les Teams Europe Initiative (TEI) ainsi que dans l'élaboration d'interventions conjointes (ex : production locale de vaccins).

Cette complémentarité est voulue et souhaitée par la Coopération belge, qui se positionne de façon active en faveur de la coordination des bailleurs : elle participe ainsi de façon récurrente aux groupes de coordination sectoriels (santé, agriculture, urbanisation), voire a pris le *lead* de certains d'entre eux comme le groupe PFM. Plusieurs types de complémentarités d'interventions entre bailleurs ont ainsi été observés lors de la visite terrain :

- ▶ **Complémentarités thématiques** : dans l'agriculture par exemple, le FIDA s'est concentré sur l'agriculture familiale tandis que la Coopération belge se focalise sur l'appui aux chaînes de valeur.
- ▶ **Complémentarités géographiques** : dans le domaine de l'urbanisation, la Coopération belge concentre ses appuis dans les villes secondaires tandis que les autres bailleurs (DIFD, GIZ, AFD) interviennent principalement à Kigali
- ▶ **Complémentarités au niveau local** : des exemples d'articulation ont pu être notés, comme avec le secteur privé local dans le pilier Urbanisation.

Au niveau des mandats pour tiers, une bonne complémentarité est observée entre les interventions actuelles et passées d'Enabel. Enabel œuvre ainsi actuellement pour des interventions soit cohérentes avec le portefeuille actuel, soit dans la prolongation de projets signés dans le cadre du précédent accord. C'est le cas d'une intervention en agroforesterie avec GEF et l'IUCN ou encore de financements européens dans le cadre de renforcement de la *Rwanda Food and Drug Authority*. Une coopération déléguée avec la Suède concernant le volet biodiversité serait également une piste de réflexion actuelle, et il est également prévu qu'Enabel mette en œuvre le projet Kigali Market sur financements européens. Lors de l'entretien avec la délégation de l'UE a notamment été évoquée la possibilité de signatures de deux contrats supplémentaires, l'un dans l'agriculture et l'autre dans la santé (renforcement de capacités des autorités régulatrices).

Encadré 4 : La division du travail des bailleurs au Rwanda (*Division of Labour*)

Mise en place en 2013, la division du travail des bailleurs au Rwanda a pour but d'optimiser les processus d'aide au développement en harmonisant et en concentrer les efforts de chaque bailleur dans des domaines précis. D'après les directives du gouvernement rwandais, chaque bailleur doit œuvrer dans un maximum de 3 secteurs différents. Les critères sur lesquels se base le gouvernement du Rwanda pour déterminer les périmètres de chacun sont les suivants : mandat, expertise et avantages comparatifs du bailleur, aptitude du bailleur à fournir une intervention en fonction d'une modalité spécifique et d'instruments financiers particuliers,

historique de coopération du bailleur et contribution aux résultats passés (évaluation des interventions passées du bailleur sur la base d'indicateurs).

Sont exclus de la division du travail les modalités de financement du développement suivantes : appui budgétaire, contributions aux « baskets funds » (en particulier ceux relatifs au renforcement de capacités, ie Public Financial Management), assistance en cas de catastrophes naturelles ou situations d'urgence, programmes / projets régionaux, soutiens directs aux ONG, acteurs du secteur privés et corps bancaires situés au Rwanda.

L'évaluation conduite en 2017 sur cette division des tâches fait état du caractère positif et des avantages de cette dernière.

Sources : Rwanda Development Cooperation Policy, Republic of Rwanda prepared by Ministry of Finance and Economic Planning, November 2019

4.2.3. Adaptabilité de la stratégie pays dans les contextes de fragilité

Des réorientations surtout liées aux conséquences de la crise sanitaire

Les interventions ont revanche bénéficié de réorientations à la suite de la crise sanitaire liée au Covid-19, notamment dans le secteur de l'agriculture et de la santé, ce dernier ayant reçu des ressources humaines accrues et le premier s'étant focalisé sur la création de marchés. Les entretiens ont ainsi fait part d'une flexibilité nouvelle permis par le contrat de gestion : maintenant que le partenaire local signe l'entièreté du portefeuille et non plus l'intégralité des projets pris un par un, les changements sont effectués de façon beaucoup plus fluide, cela évitant un nombre conséquent de procédures administratives et d'aller-retours aux différents ministères concernés. En outre, le Rwanda avait été pressenti avec le Sénégal pour l'instauration d'une nouvelle intervention relative à la production de vaccins et médicaments en Afrique ; ce n'est finalement pas le Rwanda mais le Sénégal qui s'est vu octroyer un 4e pilier pharmaceutique dédié à cette problématique, mais la stratégie pays aurait pu dans les faits s'adapter à cette nouveauté.

La réponse d'Enabel au Covid a été qualifiée de très bonne lors des entretiens de la mission terrain, notamment par la délégation de l'Union européenne qui a insisté sur la pertinence du volet protection sociale tout en pointant du doigt la nécessité de construire maintenant une réponse à long terme.

Par ailleurs, les acteurs rencontrés ont fait part de l'intérêt qu'il y aurait à réexaminer l'obligation de résultats d'Enabel à la lumière des différents contextes de fragilité.

En pratique, les acteurs rencontrés lors des entretiens n'ont pas eu connaissance de cas d'appropriation insuffisante ou de mauvaise gouvernance.

4.2.4. Durabilité de la stratégie pays

Une durabilité qui bénéficie de bonnes pratiques malgré la prise en compte insuffisante de certains risques

Des bonnes pratiques ont été notées concernant la durabilité, tant dans le contenu de la stratégie pays en tant que telle (importance du renforcement de capacité et transfert de connaissance, formations et développement de l'enseignement par les pairs) que dans son opérationnalisation (intégration d'Enabel dans le système de santé rwandais par exemple).

La durabilité bénéficie par ailleurs du fait que le **Rwanda est un pays qui dispose d'un cadre de suivi des résultats construit et fourni**. La note de politique de Coopération

au développement³¹ du gouvernement rwandais détaille ainsi les modalités de suivi de la mise en œuvre de cette dernière, sur la base d'un Manuel de Procédures regroupant l'ensemble des directives afférentes. Au niveau du portefeuille, un cadre de résultats a été formulé pour chaque pilier et intervention, associant à ces derniers objectifs général et spécifique, indicateurs de résultats et d'impact, leur lien avec les ODD ainsi que les sources institutionnelles utilisées.

La courte durée du portefeuille semble être la principale problématique en matière de durabilité de la programmation d'après les acteurs interrogés. Pour un pays tel que le Rwanda, qui s'est engagé sur une trajectoire ambitieuse d'atteinte du statut de pays à revenu intermédiaire, l'horizon de durabilité des interventions excède largement les 5 années imparties et nécessitera une continuité de l'aide publique au développement pendant quelques décennies encore. Cette durée semble d'autant plus courte que si la stratégie pays dure théoriquement 5 ans, la **durée dans la pratique est beaucoup plus courte** (3 à 3,5 ans) du fait des délais de formulation, procédures diverses et clôture en fin de cycle. Ainsi, les entreprises à qui un prêt a été octroyé ne bénéficient en fin de compte que d'une période de 2-3 ans avant le remboursement et la clôture de leur prêt. Il conviendrait ainsi d'être plus réaliste quant aux objectifs fixés au démarrage des projets.

Certaines interventions disposent enfin d'un calendrier d'exécution largement excédentaire à celui de la stratégie pays (exemple : construction d'un hôpital).

La prise en compte des risques a fait l'objet de discussions lors du CA d'Enabel le 27 septembre 2018 : les risques techniques étaient bien en compte selon l'avis des membres, tandis que les risques politiques restaient insuffisamment couverts. De nombreuses interrogations quant à la nature de ces derniers ainsi que sur la qualité des relations avec les autorités nationales du Rwanda ont été soulevées. Il a ainsi été décidé que l'outil FRAME (*Fragility, Resilience, Assessment, Management Exercise*) sera appliqué au portefeuille pays.

Encadré 5 : Focus : l'outil FRAME

L'outil FRAME a été développé afin d'appuyer les équipes œuvrant dans des contextes de fragilité lors de l'analyse de leurs risques et opportunités. Il est composé de 3 blocs distincts : (i) les lignes directrices dans la conduite d'un exercice d'analyse des risques décrites étapes par étapes, (ii) une liste de 10 composantes liées aux contextes de fragilité afin d'aider à structurer la réflexion et (iii) des outils pratiques afin de traduire les lignes directrices et la liste de composantes dans un template prédéfini. L'élaboration de cet outil s'est basée sur le cadre de fragilité tel que défini par l'OCDE, ie à travers 5 dimensions principales de la fragilité : économique, environnementale, politique, sociétale et sécuritaire. Cet outil a été testé sur le terrain au Burkina Faso, Mali et en République démocratique du Congo.

Sources : FRAME Fragility, Resilience, Assessment, Management Exercise, Analysing risks and opportunities, Acropolis

Un avenant à la stratégie pays a ainsi été formulé, spécifiant de manière précises les risques existants et avançant de facto cette étape qui était normalement réservée au portefeuille³². Néanmoins, l'analyse des risques présentés dans l'avenant a été déclinée par secteur d'intervention et se situe au niveau des projets et ne concerne pas spécifiquement les risques politiques liés au contexte rwandais.

Au niveau opérationnel, la visite terrain a été l'occasion d'observer l'existence de certains risques, tant en termes de durabilité des financements et dépendance envers ces derniers (projet Santé et TVET) que dans la capacité des autorités rwandaises à pérenniser le

³¹ Rwanda Development Cooperation Policy, Republic of Rwanda prepared by Ministry of Finance and Economic Planning, November 2019

³² La stratégie pays doit en effet faire mention des conditions opérationnelles à respecter tandis que le portefeuille doit spécifier quant à lui de manière précise les « hypothèses, risques majeurs et plans de mitigation » Article 9 §10 du Premier contrat de gestion d'Enabel

financement si retrait d'Enabel (exemple : maintenance des équipements du Health Nyarugenge District Hospital).

4.3. Réponses aux questions évaluatives : Dimension Process

4.3.1. Respect du cadre donné par le contrat de gestion et Project Cycle Management

Un processus sous pression et des difficultés de respect du séquençage du fait de plusieurs facteurs, une absence de distinction claire entre les documents du cycle de programmation

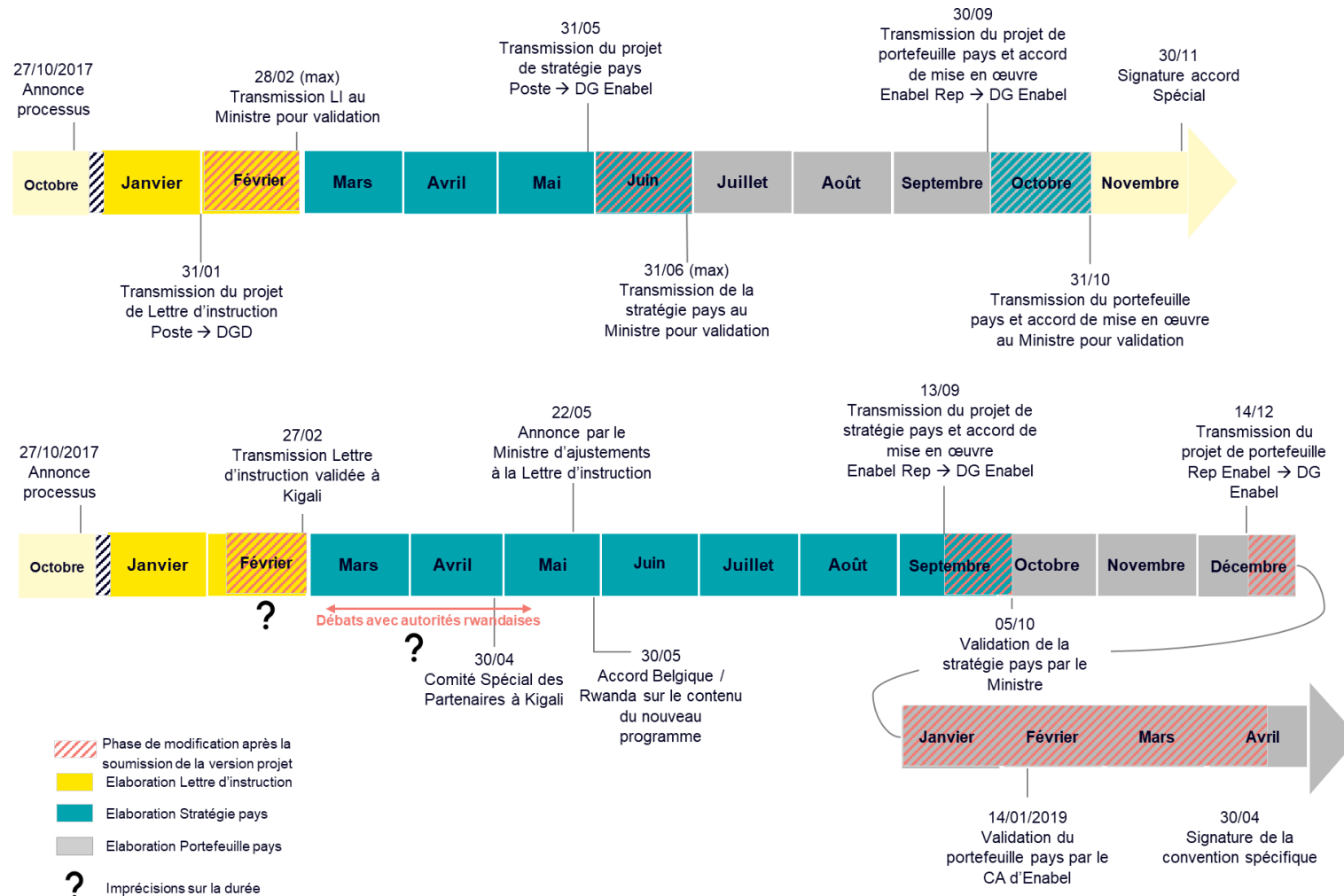
Les entretiens ont fait état de quelques difficultés du fait que le process était entièrement nouveau pour les acteurs, la stratégie du Rwanda étant la première avec celle du Bénin à être élaborée dans le cadre du premier contrat de gestion. Les points suivants notamment ont été sources de questionnement : le niveau de détail attendu dans les portefeuilles, l'inclusion d'Enabel et de coûts d'expertise dans les lignes budgétaires, etc. Par ailleurs, la phase d'analyse et d'identification des risques, habituellement réservée au portefeuille pays (Article 9 §10), a été avancée sur demande du CA d'Enabel à la stratégie pays : un avenant a donc été formulé en vue de cette demande particulière.

Le timing du séquençage et les délais prévus ont également dû être revus en cours de processus : ainsi, si la Lettre d'instruction semble avoir été élaborée et validée dans un délai de 2 mois comme prévu (transmission de la Lettre validée à Kigali le 27/02 pour une validation ministérielle théorique prévue maximum le 28 février), l'élaboration de la stratégie pays et du portefeuille a été compliquée par différents facteurs :

- ▶ **Stratégie pays** : son élaboration a pris 7 mois au lieu des 4 mois prévus. D'après la revue documentaire et les échanges de mails transmis, la principale raison semble avoir été les négociations avec les autorités rwandaises qui ont eu lieu jusqu'au Comité Spécial des Partenaires à Kigali le 30 avril, qui a amené à des ajustements de la part du Ministre annoncés le 22 mai. Le projet de stratégie pays a été transmis au DG d'Enabel le 13 septembre, soit 2,5 mois après la deadline initialement fixée lors de l'annonce du processus (27 octobre 2017).
- ▶ **Portefeuille pays** : contraint par le respect des délais et étant donné le retard pris dans l'élaboration de la stratégie pays, le portefeuille a été élaboré dans un délai d'approximativement 2,5 mois, pour un rendu de la version projet le 14 décembre. Le « retard » par rapport à la deadline initialement fixée aura donc été de 1,5 mois. Une deuxième particularité du processus afférent au portefeuille pays consiste en la longueur du cycle de validation, officiellement initié à la date du rendu de la version projet. En effet, courant avril le portefeuille pays devait toujours être débattu en Conseil des ministres et n'était toujours pas validé définitivement. Ce n'est que le 30 avril 2019 que la convention spécifique relative au portefeuille d'interventions a été signée.

De façon générale, les périodes de production sont jugées courtes par les acteurs interrogés. La pression sur les délais a par ailleurs eu un impact sur l'étendue des thèmes qui ont pu être traités lors des processus : l'avis d'Enabel à la lettre d'instruction mentionne ainsi que « toutes les analyses préalables n'ont pas pu être partagées entre le poste et Enabel », par exemple les études existantes relatives au secteur privé au Rwanda.

Figure 3 Schéma du déroulé du cycle de programmation tel que prévu lors de l'annonce du processus (en haut) VS reconstitution du déroulé dans les faits (en bas) au Rwanda



Source : Revue documentaire – Elaboration EY.

Remarque préalable : ces schémas sont soumis aux mêmes limites que les schémas effectués dans le cas du Bénin.

Quelques bonnes pratiques ont pu être identifiées et ont contribué à l'efficacité du processus, en premier lieu la phase préparatoire qui a été très profitable à la suite du processus : cette dernière a en effet permis d'aboutir à un document diagnostic consensuel (« Rwanda : Does aid work ? ») et d'effectuer des analyses (sectorielles, par interventions, etc). Ainsi, même si cette préparation a été assez longue, elle a ensuite permis au processus d'élaboration de la lettre d'instruction de tenir le délai des 2 mois (Enabel précise dans son avis à la lettre d'instruction que ce délai a été tenu seulement du fait de l'existence de ce diagnostic préalable).

D'autre part, une bonne pratique a été mise en place ultérieurement : des lignes directrices ont en effet été édictées par la suite afin de préciser des points du contrat de gestion. Le processus de formulation afférent au Rwanda n'en a ainsi pas profité à l'époque, quand bien même certains éléments auraient mérité des éclaircissements, notamment quant au degré d'implication des contreparties locales : des échanges entre les autorités rwandaises et le Poste semblent avoir eu lieu durant le processus d'élaboration de la lettre d'instruction sans qu'Enabel n'en soit informée³³, soulevant ainsi un problème de continuité entre le processus de lettre d'instruction et celui de stratégies pays (Enabel devant reprendre lors de la stratégie pays les contacts où ils en étaient à la lettre d'instruction).

Plusieurs éléments ont pu être observés et plusieurs précédentes hypothèses de travail confirmées pendant la visite terrain :

- ▶ Le format du document « stratégie-pays » semble poser question, tant en termes de niveau de détail que de longueur du document. Le fait que la stratégie pays actuelle soit très détaillée et relativement longue contribue à brouiller selon certains acteurs la distinction les différents documents du cycle de programmation (lettre d'instruction, portefeuille pays).
- ▶ Sur le processus en tant que tel, la question du nombre d'instances de validation a été évoquée, source d'inefficience pour certains acteurs du fait de l'absence de durée définie pour la validation des documents au niveau ministériel.

Dès lors, plusieurs réflexions prospectives se posent :

- ▶ **Sur le document stratégique en tant que tel** : une approche holistique et diversifiée pourrait être envisagée en vue de l'évolution future du pays, allant vers une intégration accrue de coopération académique / scientifique, économique et financière.
- ▶ **Le processus** mériterait également d'être questionné sur des aspects précis d'après certains acteurs, notamment sur la fluidité de process entre certaines étapes, le degré de décentralisation ainsi que l'intérêt d'avoir une programmation plus itérative au niveau portefeuille et projet (à l'image de la GIZ).

4.3.2. Suivi et Team Belgium

Au niveau Team Belgium, des instances existent afin de promouvoir la coordination entre les acteurs : Forum des acteurs de la Coopération belge par exemple, qui se réunit 2 ou 3 fois par an et regroupe l'Ambassade, Enabel ainsi que les OSC présentes. L'Ambassade en 2017 avait mis en place un système de réunions bimensuelles réunissant tous les acteurs belges ainsi que des forums sectoriels (santé, agriculture, éducation, etc), incluant là aussi à la fois Enabel et acteurs locaux (OSC notamment). Le Cadre stratégique commun mis en place semble souffrir de l'avis de certains acteurs de l'absence d'Enabel, ce qui limite les perspectives de coopération et la vision sur les programmes / projets futurs.

La phase préparatoire a été de l'avis de tous une réussite et une dynamique très positive de coordination, où l'ensemble des services des acteurs concernés (Poste, Enabel) se sont

³³ Avis sur le projet de lettre d'instruction pour le Rwanda, Enabel, 29/01/2018

impliqués. La politique *One Roof* n'a pas pu être concrètement appliquée au Rwanda du fait de l'incapacité des locaux à accueillir d'autres services en sus de ceux de l'Ambassade.

Avec les autorités nationales, le suivi est qualifié de très bon par l'ensemble des acteurs rencontrés, à la fois belges et rwandais. La comitologie stipulée dans la stratégie pays prévoit au niveau des interventions la mise en place d'un comité de pilotage ayant vocation à se réunir deux fois par an et réunissant entre autres Enabel ainsi que les ministères techniques concernés. La mission terrain a permis de confirmer l'existence de ces instances qui ont bien été mises en place lors de la mise en œuvre de la stratégie pays. Plus encore, la Belgique se distingue dans son suivi par son approche hautement inclusive et participative, relevée par l'ensemble des acteurs rencontrés. Preuve de la qualité de cette approche, le Ministère rwandais des Infrastructures l'a répliquée au partenariat avec la Banque mondiale.

Avec les autres bailleurs, la coordination a été qualifiée de très bonne par les représentants de ces derniers lors de la mission terrain, tant sur la division des secteurs que sur la mise en œuvre des interventions.

5. Etude de cas pays : Sénégal

5.1. Eléments de contexte

5.1.1. Contexte général : politique et socio-économique

Encadré 6 : Aperçu global du pays (2019)

- ▶ PIB : 23,58 Mds USD
- ▶ Composition du PIB : Agriculture 15%, Industrie 24%, Services 61%
- ▶ Taux de croissance : + 5,3% (2018)
- ▶ Population : 16,3 millions d'habitants
- ▶ Taux de pauvreté : 38,5% de la population vivait en 2010 avec moins de 1,90\$/ jour
- ▶ Aide au développement perçue par habitant : 60,8 \$
- ▶ IDH : 168^e / 189 (2020)

Situé en Afrique de l'Ouest, le Sénégal est un pays francophone, doté d'une population estimée à 16,7 millions d'habitants en 2020 et enregistrant une croissance démographique forte. Il est **la deuxième économie d'Afrique de l'Ouest francophone** avec un PIB de 24,6 Mds USD en 2020³⁴. Il connaît une croissance soutenue depuis 2014 (moyenne annuelle de 6,2% sur la période 2014-2019 d'après le FMI) qui a été, en 2017, supérieure à 7% pour la première fois depuis 1984. **Des progrès sont à noter également dans le domaine social** : le taux de pauvreté (38% de la population) se situe en deçà de la moyenne de l'Afrique Subsaharienne (41%³⁵) et a connu une forte baisse depuis le début des années 1990 (68,4%).

Certaines **inégalités** demeurent malgré la dynamique de développement, majoritairement concentrées dans les zones rurales (52% de la population). Le Sénégal se trouvait ainsi au 168^{ème} rang sur 189 pays de l'IDH du PNUD en 2020. Le pays reste en outre caractérisé par plusieurs défis, les principaux étant une agriculture que faiblement productive et peu tournée vers l'export, un problème d'accès à l'emploi et la formation ainsi qu'un secteur de la santé source de préoccupations.

Enfin, le pays est également confronté à des **enjeux sécuritaires croissants** et une menace terroriste, en particulier situés dans les zones frontalières du Mali, de la Gambie et de la Guinée-Bissau, ainsi que dans la région de la Casamance où la rébellion vieille de plusieurs décennies s'est réveillée et a entraîné répression de l'armée et bombardements au début de l'année 2021. Le contexte politique s'est dégradé également via l'arrestation d'opposants politiques (dont le principal en mars 2021), engendrant manifestations et émeutes urbaines. Ainsi, alors que le Sénégal était réputé pour sa stabilité au sein de

³⁴ Source : FMI – World Economic Outlook Database (October 2021).

³⁵ Rapport 2018 sur la pauvreté et la prospérité partagée : compléter le puzzle de la pauvreté, Banque mondiale, 2018

l’Afrique de l’Ouest, il pâtit désormais de l’accusation de violation des droits de l’homme et de la liberté des médias d’Amnesty International.

La crise sanitaire liée au Covid-19 a eu des conséquences importantes sur la situation sénégalaise, tant sur les volets économiques que sociaux. En impactant des secteurs aussi importants que le tourisme, la pêche, le commerce etc, elle est ainsi venue enrayer la dynamique de croissance, cette dernière étant estimée en 2020 à 0,8% d’après le FMI. La pandémie a également mis à nu les carences et la faiblesse du système de protection sociale et de lutte contre la pauvreté, près de 84,5% de la population ayant déclaré des pertes de revenus en 2020.

5.1.2. Cadre national de développement

Afin d’encadrer le développement et répondre aux besoins de manière ciblée, le Sénégal s’est doté d’un **cadre stratégique national centralisé autour du « Plan Sénégal Emergent » (PSE) à horizon 2035**. La première phase du PSE a été mise en œuvre entre 2014 et 2018 sur la base du PAP 1 (Plan d’Actions Prioritaires). Le gouvernement met actuellement en œuvre la phase II du PSE sur la période 2019-2023. Celle-ci s’articule autour de trois axes stratégiques, dans la continuité de la phase I : (i) Transformations structurelles de l’économie et croissance, (ii) Capital humain, protection sociale et développement durable et (iii) Gouvernance, paix et sécurité.

Cette deuxième phase est portée par un PAP de 700 projets représentant environ 21,5 Md€ de besoins d’investissement et s’articulant autour de 5 secteurs prioritaires : énergie, construction, tourisme, horticulture et économie numérique. Ces plans ont dû être adaptés par le gouvernement sénégalais dans le contexte de riposte à la crise sanitaire, via des amendements³⁶.

Le projet Agropole est directement mentionné dans le PSE comme un projet infrastructurel phare à mettre en place dans la perspective de développement économique du pays.

5.1.3. La Coopération belge au Sénégal

La Coopération belge s’insère dans un **environnement de bailleurs dominé par 3 d’autres eux**, par ordre décroissant : la Banque mondiale, la France et les Etats-Unis, représentant respectivement 18,8%, 18,7% et 17% de l’APD totale versée au Sénégal sur la période 2010-2019. La Belgique constitue le 14^e bailleur le plus important en termes de volume au Sénégal (9^e bailleur bilatéral).

Les relations de coopération au développement ont été initiées entre la Belgique et le Sénégal dès 1968 et se sont concrétisées par l’accession du Sénégal au statut de pays partenaire de la coopération gouvernementale belge. Cette coopération a été active jusqu’à récemment principalement dans les domaines de la santé, de l’eau et du développement rural.

Le nouveau programme de Coopération, qui a été signé sous le premier contrat de gestion d’Enabel, **a la particularité d’avoir été initié en amont lors du dernier contrat de gestion de la CTB et a donc vu son élaboration s’opérer lors de la transition entre les deux cadres de référence**. Ce nouveau programme de coopération est doté d’une enveloppe globale de 45M€ et est doté de 3 piliers principaux : (i) développement socio-économique du Sine Saloum via un appui particulier à la réalisation d’agropoles en vue de

³⁶ (i) Amendement de la phase II du PSE et (ii) Mise en place d’un Plan d’actions prioritaires 2 ajusté et accéléré (PAP2A) sur la période 2021-2023 ayant pour buts principaux la stimulation des investissements liés au secteur privé, la diversification des moteurs de croissance et le renforcement de la résilience économique. Un Programme de Résilience économique et sociale (PRES) a également été mis en place pour des actions de court terme servant principalement à soutenir les ménages les plus impactés par la crise.

la création d'emplois décents, (ii) appui à la santé sexuelle et reproductive et (iii) renforcement de capacités par la formation, études et expertise. Un 4^e pilier a depuis été ajouté et consiste en la production de vaccins et de médicaments, faisant suite à la crise sanitaire. **Le premier pilier ayant trait aux agropoles apparaît le plus doté du portefeuille** en concentrant la moitié du budget total du programme de coopération.

5.2. Constats

5.2.1. Un alignement de fait entre les cadres stratégiques belges et sénégalais rendu néanmoins compliqué par les changements de priorités belges et la transition entre deux contrats de gestion

L'alignement de l'intervention agropole s'étudie en analysant tout d'abord les **facteurs de convergence entre les deux acteurs principaux : i) le Gouvernement Belge** (essentiellement à travers la DGD et ses services délégués auprès de l'ambassade à Dakar), en tant que garant des politiques et stratégies de développement et de coopération belge ; **et ii) le Gouvernement Sénégalais** surtout à travers son Programme Sénégal Emergeant (PSE). Cet alignement entre ces deux acteurs est le point de départ de tout programme de coopération.

Au cours de ces 8 dernières années nous pouvons constater que **plusieurs phases** ont marqué les tentatives de donner de la continuité au programme de coopération.

- ▶ **Du côté du Sénégal**, il s'agit des deux phases du PSE : 2014-2018 et 2019-2023. Le PSE en général a fourni un fil conducteur indispensable dans l'effort de la Belgique de venir appuyer la politique gouvernementale du Sénégal et de donner une opportunité aux PTFs d'être à l'écoute des priorités nationales.
- ▶ **Du côté de la Belgique**, les orientations stratégiques et de programmation ont évolué au fil des années (notamment à cause des changements de Gouvernement) et l'élaboration du nouveau programme de coopération s'est effectué lors de la transition entre l'ancien contrat de gestion et le nouveau, ce qui a rendu les efforts d'alignement plus laborieux.

L'année 2018 a été marquée en effet par la fin de plusieurs cycles : la fin du premier PSE, la fin du dernier contrat de gestion de la CTB, et la conclusion d'un processus de consultation intensif pour l'élaboration de fiches techniques et du portefeuille 2019-24 conduit par Enabel et approuvé par les deux Gouvernements en Juin 2018 (ce processus de consultation s'étant donc déroulé dans le cadre de l'ancien contrat de gestion de la CTB). Néanmoins, l'année 2018 voit également **une réorientation importante** apportée par le Ministère Belge de la Coopération au Développement aux axes stratégiques et programmatiques approuvés peu de temps avant. Cette réorientation relativement unilatérale vient modifier les lignes d'appui stratégiques accordées avec le Gouvernement Sénégalais, et en même temps il est donné charge à Enabel de les **mettre en œuvre dans le cadre du nouveau contrat de gestion**. Cette réorientation, même si elle a créé quelques soubresauts au niveau des acteurs locaux, a donné cependant une impulsion importante au soutien de la Belgique au projet Agropole. Il faut aussi noter que lors du remaniement Ministériel de 2021, un nouveau changement de tendance est apporté par le nouveau Ministre, avec moins d'emphase vers l'appui direct au secteur privé et plus d'accent vers les politiques sociales, l'emploi décent, et la lutte contre les inégalités.

Face à ces priorités changeantes, Enabel est parvenu malgré tout, à maintenir le cap **en rendant le processus d'alignement un exercice à géométrie variable**, à la recherche des points forts de convergence, apportant les nuances nécessaires, et surtout en

poursuivant la mise en œuvre d'un portefeuille qui connaît ses propres défis mais qui a pu bénéficier d'une certaine continuité. Dans cette logique, Enabel a réussi l'exercice de transposition du programme élaboré lors de l'ancien contrat de gestion vers le nouveau.

Le changement de priorités belges se reflète dans la **différence en termes de secteurs d'intervention dans les deux programmes de coopération**. Alors que le PIC 2010-2013 s'était focalisé sur 3 secteurs principaux (santé, hydraulique et assainissement, et projets transversaux type renforcement de capacités), le nouveau programme, en lien avec les nouvelles orientations politiques belges, se concentre principalement sur un nouvel axe « Entrepreneuriat durable et création d'emplois décents » (incluant le projet Agropole), tout en conservant un axe Santé ainsi qu'un axe Formations, études et expertises. **L'axe Entrepreneuriat est en adéquation avec le PSE, ce dernier identifiant même les Agropoles comme l'un des 4 projets phares d'infrastructures** à devoir être mis en œuvre dans le cadre de l'axe 1 du PSE. La Coopération belge vient donc en soutien d'un projet déjà existant et porté par les autorités sénégalaises au titre de priorités nationales.

Aujourd'hui on peut dire que la **stratégie et programmes de coopération belge sont bien alignés avec ceux du Gouvernement Sénégalais** grâce aux efforts concrets d'Enabel et du Gouvernement Sénégalais de trouver des points de convergence et de continuité **malgré les quelques re-pensements et ajustements pouvant venir du côté du Ministère**. Ce dernier point mériterait toutefois d'être mis en avant car il représente une source de tension potentielle qui pourrait venir endommager une relation qui a été construite sur une base solide et de confiance.

Les entretiens conduits avec les représentants du Gouvernement confirment leur satisfaction pour le dialogue constructif qui a pu être entretenu avec Enabel et que ce dernier a souvent pu venir résoudre certains goulots d'étranglement dans la réalisation d'études de bonne qualité, mobilisation d'expertise technique et de flexibilité dans la recherche de solutions.

5.2.2. Un alignement qui a des conséquences pratiques en termes d'impact sur la mise en œuvre du projet

Le processus d'alignement n'est pas seulement un exercice de convergence de stratégies mais possède des conséquences pratiques importantes en termes d'impact sur la mise en œuvre et devrait être bien examiné au cours de l'instruction du portefeuille.

Un exemple pratique est **l'importance pouvant être donnée à l'alignement avec les procédures du Gouvernement telles que la passation des marchés, la gestion financière et les fonds de contrepartie**. En effet, comme constaté lors de la mise en œuvre du programme Agropole, des retards importants ont été encourus au démarrage, résultant de la conditionnalité posée pour le déblocage des fonds belges en fonction des financements préalables par le Gouvernement Sénégalais de dépenses nécessaires à mise en œuvre du projet : infrastructure routière/portuaire, infrastructures des modules, indemnisation des terrains fonciers, etc. Inévitablement, le financement belge est resté bloqué jusqu'à ce qu'un accord soit finalement trouvé (presque deux ans après le démarrage du projet) sur la libération d'un financement national (de source externe) pour la construction de l'axe routier Fatick- Ndakhonga, devant desservir la zone du projet. Cette ouverture, accompagnée d'une nouvelle distribution des responsabilités, a permis à Enabel de publier en juillet 2021 le premier appel d'offre international pour les travaux de viabilisation et aménagement du module industriel de Mbellacadio, dont la livraison est prévue pour 2023, un an avant la date de clôture du projet.

Le problème des fonds de contrepartie n'est pas nouveau et l'évaluation du PIC 2010-13 avait déjà révélé des lenteurs importantes causées par la **non-mobilisation de la contrepartie nationale, la sous-estimation des risques de gestion, les lenteurs**

dans l'attribution des marchés publics. La plupart des bailleurs de fonds multilatéraux ont abandonné l'idée originale de voir les fonds de contrepartie se mettre en place comme démonstration de l'appropriation du projet par le Gouvernement. Souvent les fonds de contrepartie ne financent plus que les charges récurrentes de l'Etat (salaires) ou des contributions par des infrastructures déjà en place. **Les risques présentés par ce genre de situations sur l'impact au niveau de la mise en œuvre auraient pu être mieux analysés dans l'instruction du projet**, car son impact sur les résultats pourrait être plus déterminant que l'alignement stratégique.

L'alignement peut aussi être évalué par rapport à la volonté d'Enabel de bien vouloir venir en appui du processus de mise en œuvre de façon flexible et en éliminant les contraintes ponctuelles pouvant surgir en cours de route, même si pas entièrement planifiées au départ. Enabel a pu ainsi venir à l'encontre du Gouvernement pour financer certains aspects de sécurisation foncière qui ont émergé, les études de faisabilité, la structuration du projet, le financement d'un représentant du Ministère dans la zone Centre (relais entre le Ministère et Enabel). Ces interventions ponctuelles se révèlent en réalité de grande utilité car elles viennent résoudre des points critiques qui peuvent être des facteurs de blocage importants. Enabel se réunit avec la partie nationale chaque quinzaine et s'est démontré capable d'être non seulement un partenaire financier mais aussi technique.

5.2.3. Une articulation variable avec les autres parties prenantes du projet

Trois autres acteurs jouent également un rôle critique dans la capacité d'assurer le succès de la mise en œuvre des tentative d'alignement : **i) le secteur privé** en tant qu'acteur principal de la composante promotion du développement agroindustriel des agropoles, **ii) les bénéficiaires ou les producteurs agricoles** qui sont la source principale des produits des filières envisagées dans les zones sélectionnées ; et **iii) les autres partenaires techniques et financiers (PTF)** appelés à participer aux investissements.

Secteur privé

Le projet Agropole naît de l'hypothèse de base qu'en résolvant les contraintes principales qui affectent les entreprises privées au niveau de la gestion des risques et des coûts de transaction (énergie, transports, transformation), et en concentrant les investissements publics et semi-publics sur des zones à potentiel, on peut créer un effet d'agrégation avec un levier important sur les investissements privés. Il s'agit donc d'un partenariat public privé où la participation de l'Etat vient « dé-risquer » des investissements privés qui n'auraient pas eu lieu autrement. **Le succès du programme dépendra de la réponse du secteur privé** et de savoir si les incitations et l'environnement de travail mis en place seront considérés suffisamment attractifs. Pour le moment la majorité des entreprises consultés se sont dites intéressées, ce qui est encourageant, même si personne n'a encore pris l'initiative de s'installer dans l'agropole, probablement dans l'attente de la concrétisation des investissements. Si la disponibilité d'infrastructures et la concentration des investissements sur des pôles de croissance représentent certainement un facteur déclenchant important pour le secteur privé, l'accès au financement est également une contrainte récurrente présentée de façon constante comme facteur de blocage à la croissance, surtout pour les PME.

En principe les deux interventions du pilier 1 (promotion de l'entrepreneuriat durable et création d'emplois décents dans le Sine-Saloum) se déploient en tenant compte d'une **combinaison entre le hardware** (infrastructure) **et le software** (capital financier et humain). Toutefois, le thème financier est abordé seulement tangentiellement par les études d'instruction et de faisabilité qui sont supposées mieux les définir. D'après ces mêmes études, une banque et une assurance devraient être sélectionnées spécifiquement dans le cadre de ce projet, mais en pratique l'approche adoptée serait davantage de nouer

un partenariat avec les institutions financières existantes comme Fingo pour les garanties, la Banque Agricole pour le crédit, ou des projets en cours financés par d'autres bailleurs de fonds (PARERBA). Dès lors, nous pouvons nous demander pourquoi des banques qui n'ont presque jamais prêté aux PME dans le secteur agricole le feraient maintenant en absence de motivation particulière.

Enfin, en sus de la problématique de l'alignement, **un enjeu de durabilité peut être discerné**. Le projet inclut des indicateurs de performance du type « volume de crédits reçus par les start-up » mais leur nature et provenance n'est pas spécifiée. Il est difficile de savoir si les interventions en la matière sont suffisantes pour pouvoir attribuer les résultats au projet, vu que l'intervention du financement belge se focalise presque entièrement sur l'infrastructure. La possibilité d'introduire des stimulus fiscaux est également mentionnée à plusieurs reprises mais cette option n'est pas analysée et il n'est pas clair si elle pourrait faire partie d'un paquet de mesures visant à améliorer l'attractivité pour le secteur privé.

Les risques de retard ou de faible qualité dans la mise en œuvre de l'intervention 2 auraient pu faire l'objet d'une plus grande attention du fait que la plupart des activités seront mises en œuvre par des agences sénégalaises peu évaluées, ou par des projets sur lesquels Enabel a peu de contrôle. Parmi les risques qui auraient pu être plus approfondis, avec des mesures d'atténuations plus précises (Plan B), il y a celui lié au risque d'un taux d'occupation faible de l'Agropole, avec comme conséquence un déficit de rentabilisation des investissements publics belges et sénégalais du fait d'une évolution défavorable de l'environnement des affaires.

Le secteur privé interrogé se dit confiant du potentiel du projet mais met l'accent sur certaines réformes que le Gouvernement devrait mettre en œuvre pour accompagner les investissements, notamment au niveau des politiques commerciales et tarifaires concernant par exemple l'exportation de produits primaires (arachide), et les mesures d'incitation à la création de valeur ajoutée locale. D'autres mesures qui devraient être à l'ordre du jour sont celles relatives à l'accès au financement qui reste une contrainte importante, aussi dans le cadre du projet Agropole. Sur ce dernier point il y a une nouvelle réflexion en cours qui devrait se traduire dans la mise en place d'un Fond de développement des chaînes de valeur agro-industrielles et qui seraient à incorporer dans le financement de la BAD.

Bénéficiaires et producteurs agricoles

Le partenariat public privé (PPP) ne peut pas fonctionner sans la participation d'un autre acteur indispensable que sont les **producteurs agricoles**. Ce sont eux qui assurent l'approvisionnement du secteur privé en matières premières, même si souvent leur capacité productive, organisatrice et financière laisse à désirer et n'est pas assurée. Les études préliminaires ont permis de définir les trois filières d'intervention principales : l'arachide, le mil et le sel, qui correspondent au potentiel productif de la région. Cependant, **l'adéquation de l'offre avec la demande espérée n'est pas assurée et le potentiel de développement des filières arachide et céréales semble assez limité**. Les transformateurs notamment d'arachide n'ont pas été en mesure de mobiliser suffisamment de matière première depuis deux campagnes, face à l'emprise sur le marché local de sociétés étrangères travaillant sur l'exportation de la matière première.

La définition des filières sur lesquelles intervenir par les autorités publiques est un concept attractif pour pouvoir mieux définir les investissements nécessaires. Toutefois cela comporte le risque de figer les interventions sur certaines spéculations alors que les opportunités du marché sont en continuelle évolution et nécessitent d'une grande flexibilité. **Le choix des filières ne devrait pas devenir un frein à l'innovation ou aux initiatives privés et devrait être porté par la demande**, telle qu'exprimée par les entreprises agro-industrielles et les producteurs associés en tant que partenaires des chaînes de valeur. Cependant, des précisions ont été apportées pendant les entretiens

quant à une certaine flexibilité sur l'éligibilité d'autres cultures en fonction de la demande du secteur privé et la capacité d'approvisionnement.

De plus, afin d'assurer l'augmentation des quantités de matières premières mises à disposition des PME agroindustrielles, les producteurs ont besoin d'investissements productifs (capital de campagne, équipements, etc.) ainsi que d'un effort continu d'appui aux organisations paysannes, de création de capital social et d'inclusion financière. L'importance d'organiser des interprofessions et d'intégrer les organisations paysannes dans les chaînes de valeur est un point qui a été soulevé au niveau des entretiens comme crucial pour garantir l'intéressement des entreprises privées. Ce volet ne semble pas vraiment abordé par les interventions Agropole et avait été essentiellement délégué aux projets existants, mais qui souvent avaient d'autres objectifs et zones d'intervention. Les rapports d'exécution d'Enabel s'interpellent justement sur la disponibilité en matières premières et l'adéquation entre offre et demande. Des conventions ont maintenant été signées pour la professionnalisation des organisations de producteurs avec démarrage prévu pour le mois d'août 2021. C'est un point qu'il faudrait suivre de près et qui mériterait de trouver plus de points de convergence et d'appui dans un partenariat public-privé-producteurs.

Partenaires techniques et financiers

La Coopération belge a décidé de focaliser son intervention sur la partie infrastructure du pôle agroindustriel du Centre. Cela était probablement un passage obligé dans le sens où la Coopération belge a joué un rôle de leadership dans le lancement du projet Agropole Centre avec l'idée de servir d'exemple pour d'autres investissements plus conséquents devant venir d'autres PTFs tels que la Banque Africaine de Développement (BAD) ou la Banque Européenne d'Investissement (BEI). Ces autres financements sont indispensables pour pouvoir compléter les infrastructures des différents modules au niveau régional et départemental et ainsi permettre la viabilité du programme. Cela comporte toutefois un **risque important de coordination du timing des différentes participations**, quand on sait que l'instruction des investissements de la part de ces agences peut entraîner des retards et peut requérir des ajustements importants au dessin initial notamment pour ce qui concerne les clauses de sauvegarde environnementales et sociales. Ceci pourrait fragiliser les résultats espérés des composantes sous financement belge. La première mission conjointe BAD/BEI/Enabel/MDPMI visant la préparation des dossiers de prêt s'est déroulée mi-2021, ce qui est encourageant mais demandera un effort de coordination important pour que l'alignement et le timing des différentes interventions puisse être conservé. Il a pu être vérifié cependant au cours des entretiens que la coordination d'Enabel avec les PTF principaux (notamment la BAD) a été très soutenue et régulière. Le financement de la BAD est en bonne voie et le passage en Conseil d'Administration est actuellement prévu pour le mois de Juin 2022.

L'accent mis sur les infrastructures de base par la coopération belge a rendu la **réalisation d'une étude de faisabilité une condition indispensable pour le démarrage du projet**. Cette étude était prévue être une étape préalable à l'intérieur des 5 ans de durée du contrat de gestion Enabel. Il était prévu depuis le début que cette étude soit réalisée par ONUDI, déjà partenaire de longue date du Gouvernement Sénégalais sur ces thèmes. Malheureusement, après de longues tentatives échouées, il a fallu se rendre à l'évidence de l'impossibilité de procéder avec ONUDI, et la réalisation de l'étude fut **confiée finalement en régie à Enabel**. L'étude fut délivrée en Mai 2021, environs deux ans après le démarrage du projet, contrairement au calendrier initialement prévu de 6 mois. Cette année et demie de retard aura inévitablement un impact sur la réalisation des objectifs et la question de l'opportunité d'étendre la date de clôture du projet (actuellement en 2024) est déjà posée. On peut se demander si cette situation aurait pu être anticipée et mieux analysée par rapport à la capacité d'ONUDI d'entreprendre effectivement ce genre d'études, ou si le processus de passation des marchés ou de lancement de l'étude auraient pu être anticipés avant le démarrage effectif du projet, comme nous enseignent les leçons du passé.

En conclusion, s'il fallait porter un regard général sur le Pilier 1 du Programme de Coopération Belge, Enabel a su concevoir **un programme pertinent, porteur des valeurs socio-économiques et environnementales prédominantes et aligné avec les Objectifs du Développement Durable**. La promotion du partenariat public-privé comme outil de développement et comme levier de mobilisation des investissements dans le secteur agricole sur des zones de croissance, est une approche hautement congruente avec les meilleures pratiques. Le dialogue intense poursuivi par Enabel avec les autorités Sénégalaises et les partenaires au développement a servi d'élément fédérateur d'une approche coordonnée où la coopération belge a joué un rôle de pionnier. Les partenaires consultés, que ce soit dans le domaine public, privé et les PTFs, attestent tous d'une collaboration étroite, constructive, et d'un rôle moteur joué par Enabel sur le projet Agropole Centre.

Cependant, force est de constater que **les risques de retard dans le démarrage des interventions ont été largement sous-estimés**. L'exécution du pilier 1 a été fortement pénalisée du fait de la non-disponibilité de l'étude de faisabilité au début du projet, de la mobilisation tardive des fonds de contrepartie (et par conséquent des financements belges), ainsi que des difficultés créées par le contexte COVID 19. Les nombreuses restrictions de déplacement à l'intérieur du Sénégal ou dans les agences partenaires (notamment la BAD) qui ont été en télétravail pendant presque toute l'année 2020, ont retardé le processus d'instruction du financement. **La pertinence du projet est toujours d'actualité, et les acteurs consultés sont généralement confiants que le projet a de bonnes chances de réussir. Toutefois, les retards de mise en œuvre sont une fois de plus la démonstration qu'en fin de compte le « comment faire » est aussi important que le « quoi faire »** et que les meilleures idées et les planifications les plus détaillées seront inévitablement confrontés aux réalités de terrain et aux capacités institutionnelles.

6. Etude de cas pays : Burkina Faso

6.1. Eléments de contexte

6.1.1. Contexte général : politique et socio-économique

Encadré 7 : Aperçu global du pays

- ▶ **PIB** : 17,37 Mds US\$ (2020)
- ▶ **Composition du PIB** : secteur primaire 30% du PIB, secteur secondaire 20% et secteur tertiaire 50% (2018)
- ▶ **Taux de croissance** : 5,7% (2019) -2,1% (2020)
- ▶ **Population** : 20,9 millions
- ▶ **Taux de pauvreté** : 40,1% (2019)
- ▶ **IDH** : 182 / 189 (2020)
- ▶ **Aide au développement par habitant** : 52,77\$
- ▶ *Sources : Banque mondiale, PNUD, Ministère de l'économie, des finances et de la relance (Direction générale du Trésor) de France*

Le Burkina Faso est une république située dans la région du Sahel, en Afrique de l'Ouest, qui compte plus de 20,9 millions d'habitants. La capitale est Ouagadougou et compte environ 2,7 millions d'habitants. Avec plus de 40 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté, **c'est l'un des pays les plus pauvres du monde**. Sur l'indice du capital humain, elle obtient un faible score de 182 sur 189 pays. Le PIB par habitant est d'environ 768,8 dollars. Les soins de santé, l'éducation et le climat (sécheresse) figurent parmi les plus grands défis du pays.³⁷

L'agriculture, qui est notamment subventionnée par l'ONU, représente **30 % du PIB** et environ 80 % de la population en dépend. Les principaux produits d'exportation sont l'or et le coton brut. Ci-dessous, une petite présentation de l'économie burkinabé:³⁸

L'économie du Burkina Faso repose principalement sur un certain nombre de produits spécifiques. Le secteur primaire se compose principalement de cultures vivrières et de coton. Le secteur secondaire est principalement constitué de mines, l'exploitation de l'or étant le facteur le plus important (11% du PIB). L'or et le coton représentent 95 % des recettes d'exportation. C'est également le secteur le plus touché par la crise du Covid-19. C'est surtout dans le secteur secondaire et tertiaire que l'on constate une pénurie de personnel qualifié et formé. Le secteur tertiaire correspond aux services financiers et aux télécommunications.

³⁷ Source : Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance de France – Direction Générale du Trésor – Burkina Faso : Indicateurs et conjoncture

³⁸ La Banque Mondiale – Burkina Faso Vue d'ensemble

La **situation fragile à la frontière**, suite à une crise humanitaire et sécuritaire venant du Mali et Niger, a également entraîné un afflux sans précédent de **déplacés internes**, à plus de 2,2 millions depuis 2014. L'insécurité a également entraîné la fermeture de 2244 écoles. Les conflits se manifestent par des attaques terroristes. Outre la fuite de population, cela a également un impact très négatif sur le climat d'investissement. La pandémie de Covid-19 n'a fait qu'exacerber cette situation, avec des impacts socio-économiques et sanitaires supplémentaires. Par conséquent, les mesures d'hygiène dans les camps ne peuvent être respectées et les soins nécessaires ne peuvent être dispensés.

Le parti au pouvoir, le Mouvement du peuple pour le progrès, fournit également le président nommé Roch Marc Christian Kaboré. Il en est à son deuxième mandat et a été réélu en novembre 2020.

Malgré les nombreux défis auxquels le pays est confronté, une croissance du PIB de 5,7 % a été enregistrée en 2019, étant donné que la majorité des activités économiques ont lieu dans les régions sûres du pays. Toutefois, l'année 2020 a connu une légère baisse de 2,8 %, et l'année 2021 est déjà plus positive avec une croissance de 4,1%.

6.1.2. Cadre stratégique national de développement

Plan National de Développement Economique et Social (PNDES) 2016-2020³⁹

Ce programme présidentiel intervient après une réflexion critique sur la situation et le potentiel du Burkina Faso. Elle constate des **améliorations dans la productivité du secteur primaire, le secteur manufacturier, l'informatisation de l'économie, la diversification des exportations et les ressources humaines de qualité.**

En outre, le Burkina Faso considère que les principaux défis qu'il souhaite relever sont les suivants :

- ▶ **Bonne gouvernance** et qualité des institutions
- ▶ Disponibilité et employabilité de **ressources humaines** adaptées aux besoins de l'économie nationale
- ▶ **Développement des bases productives** et de la compétitivité des secteurs de production et de transformation des produits nationaux, pour un développement industriel durable, générateur d'emplois.

Le plan vise à rendre la nation plus démocratique et plus prospère grâce à "une transformation structurelle de l'économie nationale pour la mettre sur une nouvelle trajectoire de forte croissance, en réduisant profondément les inégalités sociales et la pauvreté rurale et urbaine." Le PNDES s'inscrit également dans la vision Burkina 2025, mais aussi dans un contexte international plus large avec l'Agenda 2063 de l'Union africaine et les objectifs de développement durable (ODD) du PNUD, qui visent la paix, la réduction de la pauvreté et le climat. L'ODD 9, par exemple, met également en avant un programme d'industrialisation et d'infrastructure durables.

Trois axes stratégiques sont envisagés à cet effet :

- ▶ **Réformer les institutions et moderniser l'administration**
- ▶ **Développer le capital humain**
- ▶ **Dynamiser les secteurs qui contribuent à l'économie et à l'emploi**

Des mesures sont également prises au niveau régional avec un Plan régional de développement ou une Stratégie de développement régional. En outre, presque toutes les municipalités disposent d'un Plan communal de développement.

³⁹ Document disponible en ligne: http://cns.bf/IMG/pdf/pndes_2016-2020-4.pdf

Partant de l'objectif global, les impacts attendus du PNDES sont : (i) **l'amélioration de l'efficacité des gouvernances politique**, administrative, économique, locale et environnementale, (ii) l'émergence d'une **économie moderne** basée sur un secteur primaire évolutif, plus compétitif et des industries de transformation et de services de plus en plus dynamiques, permettant de réaliser un taux de croissance économique annuel moyen de 7,7% et créatrice d'au moins 50 000 emplois décents par an, (iii) la **baisse de l'incidence de la pauvreté** pour qu'elle soit inférieure à 35% en 2020, (iv) la maîtrise de la croissance démographique annuelle afin qu'elle soit ramenée à 2,7% en 2020, (v) l'accélération du niveau de développement du capital humain et (vi) le changement des modes de production et de consommation s'inscrivant dans une perspective de développement durable.

Le Secrétariat permanent du PNDES est chargé de mécanisme de suivi et d'évaluation. Cela sera possible grâce à la création d'une composante technique de suivi et une composante technique d'évaluation.

La composante technique de suivi visera à collecter et à analyser des données pour fournir des éléments d'appréciation sur : (i) l'utilisation des ressources, (ii) les progrès réalisés dans la mise en œuvre des actions et (iii) les objectifs atteints, à travers le contrôle des dépenses, le suivi de l'exécution financière des programmes, le suivi de l'exécution technique des programmes et le suivi des effets du PNDES.

La composante technique de l'évaluation comprendra notamment : (i) une évaluation environnementale stratégique, (ii) une évaluation à mi-parcours (2018) et (iii) une évaluation finale.

Plan National de Développement Economique et Social (PNDES II) 2021-2025

Le PNDES II, annoncé plus récemment le 8 novembre 2021 à l'assemblée nationale par le ministre de l'économie, des finances et du développement, **vise à développer davantage le PNDES en termes de développement, d'investissement et d'action gouvernementale**. Le programme s'élèvera à 29 milliards d'euros, dont 63 % seront financés par la mobilisation de ressources propres.

Ce PNDES-II a bâti ses ambitions autour des quatre axes stratégiques. Il s'agit de :

- ▶ Consolider la résilience, la sécurité, la cohésion sociale et la paix,
- ▶ Approfondir les réformes institutionnelles et moderniser l'administration publique ;
- ▶ Consolider le développement du capital humain et la solidarité nationale,
- ▶ Dynamiser les secteurs porteurs pour l'économie et les emplois.

6.1.3. Paysage de l'aide publique au développement et positionnement belge

Selon les derniers chiffres de l'aide publique au développement (APD), une aide au développement faramineuse de 1148 millions de dollars a été offerte au Burkina Faso en 2019.

Pendant le déploiement du PNDES, en moyenne environ **70% du budget de développement était obtenu par des dons via l'APD et 30% par des prêts**.

Voici les secteurs auxquels est destinée la plus grande partie des dons (pour l'année 2018-2019): éducation (9 %), santé et population (9 %), infrastructures et services économiques (14 %), autres infrastructures et services sociaux (30 %), production (12 %), multi-secteur (9 %), assistance aux programmes (10 %) et aide humanitaire (6 %).⁴⁰

⁴⁰ Source : OECD – Financing Sustainable Development – Development Finance Data

Le rapport 2020 de l'APD a pour thème: « Inclusion financière et coopération pour le développement au Burkina Faso ». On constate que le Burkina Faso a reçu 1396 millions de dollars d'aide au développement. Depuis quelques années, **on assiste à une augmentation notable**, principalement grâce aux augmentations des États-Unis, de la Banque mondiale et de l'UE.

Plusieurs secteurs ont bénéficié de ces montants accrus. Le secteur de la santé a bénéficié de 12,7%. Le secteur du travail, de l'emploi et la protection sociale a reçu 13,5% de l'APD 2020. L'environnement, eau et assainissement 10,4%, la production agro-sylvo-pastorale 9,2%, les infrastructures de transport, de communication et d'habitat ont reçu 6,9%.⁴¹

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU nous donne également un aperçu de l'identité des principaux donateurs par pays partenaire au fil des ans. Pour le Burkina Faso, nous faisons une petite comparaison des montants (\$) des plus grands donateurs en 2020 et 2021.

2020 ⁴²		2021 ⁴³	
États-Unis	77,2M	États-Unis	107,2M
Protection Civile et Operations d'Aide Humanitaire Européennes	39,5M	Protection Civile et Operations d'Aide Humanitaire Européennes	39,0M
Allemagne	34,4M	Allemagne	31,7M
Royaume-Uni	21,1M	Privé (particuliers et organisations)	21,3M
Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires	20,8M	Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires	20,4M
Japon	17,1M	Danemark	19,3M
Belgique	14,9M	Royaume-Uni	14,8M
France	13,5M	Japon	12,0M
Suède	12,9M	France	11,9M
Norvège	8,4M	Canada	10,1M

Pour 2021, le gouvernement belge arrive en onzième position avec 9,6M\$.

6.1.4. La Coopération belge au Burkina Faso

La coopération bilatérale au développement entre le Burkina Faso et la Belgique a été formellement **établie pour la première fois en 1993**. Elle a été suivie, les années suivantes, par la tenue d'une commission mixte et la signature de la convention générale de coopération.

Entre 2008 et 2015, cette coopération bilatérale a connu une pause. La Belgique a réduit son nombre de pays partenaires, ce qui a entraîné l'abandon temporaire du Burkina Faso. Sous le précédent régime d'Alexander De Croo (Ministre fédéral de la coopération au développement 2014-2020), 14 nouveaux pays partenaires ont été ajoutés - dont le Burkina Faso - en mettant clairement l'accent sur les pays les moins développés, où la coopération au développement est la plus nécessaire.

Le 21 novembre 2017, le nouveau programme de coopération a été approuvé par la commission mixte et contient **4 piliers majeurs pour soutenir structurellement le**

⁴¹ Source : L'Economiste DUFASO - Aide extérieure: le Burkina Faso a reçu 1.232,71 milliards FCFA en 2020

⁴² Source : OCHA Services – Financial Tracking Services – Burkina Faso 2020

⁴³ Source : OCHA Services – Financial Tracking Services – Burkina Faso 2021

développement économique inclusif et durable de la région " Centre-Est " du pays.⁴⁴

- ▶ (1) Promotion de l'esprit d'entreprise et de la création d'emplois,
- ▶ (2) Renforcement de la sécurité dans le Centre-Est,
- ▶ (3) "She decides" dans le Centre Est et
- ▶ (4) Renforcer les compétences, les études et l'expertise.

De forts parallèles avec le programme du PNDES II sont à signaler. Cela a été pris en compte pendant la phase de formulation, au cours de laquelle les autorités nationales et locales du pays partenaire ont été consultées. Il existe également **une forte cohésion entre les différentes interventions**. Par exemple, les entrepreneurs ne peuvent prospérer que si la sécurité est bonne, la formation peut être améliorée si la position des femmes en termes d'éducation et d'indépendance économique s'améliore, etc.

Chacune de ces interventions est **supervisée par un Intervention Manager** et son personnel d'appui. En plus de faciliter le dialogue entre les ministères locaux et les partenaires techniques et financiers, ils font également partie du comité de suivi.

Le processus a été lancé dans le cadre du quatrième contrat de gestion entre l'Etat belge et la société anonyme de droit public à finalité sociale "Coopération Technique Belge" de 10 avril 2014 (« quatrième contrat de gestion CTB ») et du premier contrat de gestion entre l'Etat fédéral et la société anonyme de droit public à finalité sociale Enabel, Agence belge de développement 17 décembre 2017 (« premier contrat de gestion Enabel »). Par conséquent, le Burkina Faso était un des **premiers pays partenaires se trouvant dans un cycle mixte**. Il n'y a pas de lettre d'instruction, ni de stratégie pays, mais un portefeuille pays, dont la mise en œuvre s'étend de 2019 à 2023.

Le processus préparatoire⁴⁵ a donc commencé par la note de base, préparée par la DGD, qui est une analyse de la situation dans le pays. Sur cette base, il est également décidé dans quelles régions intervenir. Normalement, la note s'appuie sur la stratégie pays précédente, mais comme elle n'existait pas dans ce cas, elle a été élaborée à partir de zéro.

A un stade ultérieur, les interventions sont identifiées et approuvées dans une commission mixte. Ensuite, nous entrons dans la **phase de formulation menant à une proposition de portefeuille** qui est simultanément approuvée par la DGD, le cabinet et Enabel, en consultation avec le pays partenaire.

L'étape finale consiste en la **signature de la convention spécifique** avec le pays partenaire, le cas échéant, le **18 décembre 2018**. Cela a entraîné un démarrage officiel du portefeuille pays, mais dans les faits, il y a eu des retards, de sorte que dans la mise en œuvre réelle, 2019 a été une faible année (portefeuille introduit en juin 2019 et approuvé par le cabinet du ministre en décembre 2019) avec une véritable mise en œuvre à partir de 2020.

Dans la mise en place du portefeuille, l'aspect stratégique est en partie laissé à la charge du **comité paritaire mixte de concertation**, co-présidé par un représentant du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération pour la partie burkinabé et par l'Ambassadeur accrédité au Burkina Faso pour la partie belge. Il se réunit avec le représentant Enabel pour discuter l'état d'avancement, des défis rencontrés et aussi des propositions de modifications et réorientations des portefeuilles. C'est un organe qui se réunit au moins une fois par année.

⁴⁴ Source: Ambassade de Belgique au Burkina Faso

⁴⁵ Le processus (préparatoire) est décrit à l'art. 5 du quatrième contrat de gestion CTB

Un autre organe crucial est le **comité d'orientation et de coordination (COC)**, qui se réunit deux fois par an et qui est composé du directeur général de la coopération burkinabé et du représentant Enabel. Des membres des ministères de tutelle impliqués et des représentants des autorités décentralisées sont également présents. Ils suivent de près les différentes interventions (et les changements qui y sont apportés) analysent les contraintes éventuelles et y recherchent des solutions et peuvent faire des suggestions par rapport aux orientations d'Enabel.

Le directeur général de la coopération se charge également d'organiser les réunions de dossiers thématiques entre les ministères et les partenaires techniques et financiers (**PTF**). Les PTF s'organise sous forme de **Troïka** pour mieux participer au dialogue avec le gouvernement. L'objectif est de coordonner et représenter la position des partenaires pour contribuer à la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement.

Il est également à noter qu'en dehors de l'Etat belge, de nombreux autres acteurs sont actifs au Burkina Faso, dont les plus anciens partenariats remontent à 1970. **La plupart d'entre eux passent par les Acteurs de la Coopération Non-Gouvernementale (ACNG)**, composés d'acteurs institutionnels (AI) et d'organisations non gouvernementales (ONG). Il existe également, dans une moindre mesure, des partenariats avec des universités, des entreprises privées, BIO-invest, des villes et communes, la Fédération Wallonie-Bruxelles, etc.

La tendance générale est que les ONG sont encore trop peu consultées lors de la création du portefeuille de pays. Leur expertise sur le terrain pourrait être utilisée de manière optimale lors de la mise en œuvre des interventions. De plus, des **consortiums** de différentes **ONG** émergent, avec lesquelles une coopération est envisageable. Cela est bien sûr fortement encouragé.

6.2. Analyse de la dimension Process

Il peut y avoir de nombreuses raisons pour Enabel ou le DGD de requérir des **modifications** au cours de la mise en œuvre du portefeuille pays. Celles-ci **peuvent avoir un impact à n'importe quel stade du cycle de programmation**, de la lettre d'instruction à la convention spécifique.⁴⁶ Cette pratique a déjà été utilisée à quelques reprises dans le cadre de la mise en œuvre du portefeuille pays au Burkina Faso. Dans cette section, nous examinerons les raisons et l'efficacité de la réalisation de ces mesures.

La proposition de modification est préparée sur le terrain par Enabel. La décision est prise en comité mixte de concertation, et puis elle doit suivre son chemin. Elle est ensuite transmise aux postes, DGEO et à la représentation d'Enabel. Finalement, le conseil d'administration d'Enabel devra également approuver à nouveau la modification proposée. Ensuite, DGEO doit demander l'accord de la ministre.

Il faut néanmoins officialiser ces modifications vis-à-vis des partenaires. Ceci se passe via un échange de lettres et un **avenant à l'annexe de la convention spécifique**. Toutes échanges de lettres doit avoir l'accord de la ministre en l'occurrence. Le Burkina Faso était le premier pays partenaire pour lequel des modifications ont été requis donc la procédure n'avait pas encore été testé ou formalisé jusque dans les détails, ce qui a entre autres pris du temps au niveau de la validation. Certains avenants ont également créé des interventions supplémentaires au sein d'un pilier.

Avenant	Budget	Pages
Portant sur les adaptations de l'Intervention «Entrepreneuriat» et le transfert de ressources aux	€3.600.000 (glissement de budget entre interventions)	81

⁴⁶ comme décrit à l'article 956 du premier contrat de gestion Enabel

Interventions «Police de proximité» et «Santé et droits sexuels et reproductifs»		
Renforcement de la sécurité dans le Centre-Est – Appui à la police de proximité	€1.000.000 (réserve)	26
Appui au renforcement du système de santé dans le cadre de la riposte au Covid-19	€2.000.000 (réserve)	33
Intégration de la fragilité	€4.000.000 (€3.600.000 de l'enveloppe supplémentaire et €400.000 de la réserve)	65
Intégration de la nouvelle Intervention : projet d'appui aux droits à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement de la ville de fada n'gourma (région de l'est)	€1.600.000 (enveloppe supplémentaire)	33

Concernant le premier pilier « Entrepreneuriat » : Enabel s'est aperçu que cette **intervention était surdimensionnée et que la capacité d'absorption dans la région fragile était relativement limitée** donc Enabel a proposé de réduire le budget de l'intervention au profit d'autres, pour lesquelles les budgets sont plus limités et où il y avait plus de capacité de mise en œuvre. Dans le cas où les transferts entre les interventions restent inférieurs à 15% du budget total du portefeuille, ils ne nécessitent pas forcément le consentement préalable du conseil d'administration d'Enabel ou du Ministre.

En termes numériques, cela a donné 24M sur 45M€ à l'environnement socio-économique et entrepreneurial. Sur ce total, 15% (3,6M), soit respectivement 1,8M a été apporté aux interventions 2 concernant la police de proximité et 3 concernant le droit sexuel et reproductif.

L'option d'affectations de la réserve budgétaire est une nouveauté intéressante et **confirme le caractère réfléchi de prévoir une tranche flexible pour s'adapter au contexte du pays** et d'avoir un impact dans ce stade précoce de l'exécution du portefeuille. Le Burkina Faso est d'ailleurs le premier pays où la réserve a été utilisée dans son entièreté. La représentation Enabel a essayé d'intégrer la situation sécuritaire dans le portefeuille aussi avec une intervention sur la police de proximité. L'avenant 2 a été créé en tant qu'appui au service de police dans la région de concentration. Vu que les besoins étaient assez importants, la représentation Enabel a décidé d'ajouter un montant de 1M, pour des investissements (infrastructure et équipement de police). Idem pour réagir sur le côté covid-19 et côté santé. L'Avenant 3 concerne l'adaptation de différentes interventions du portefeuille, qui se trouvent de plus en plus dans un **contexte de crise de sécurité et humanitaire**. Cette nouvelle intervention a été menée et cofinancée avec l'agence luxembourgeoise de coopération au développement (LuxDev). Cette collaboration a été jugée très fructueuse par tous les acteurs impliqués et peut être reprise dans d'autres interventions. Un budget supplémentaire de 2M d'euros a été obtenu, qui s'est rajouté au portefeuille pour pouvoir agir auprès des populations vulnérables, affectés par cette crise et de renforcer la cohésion sociale. C'était une nécessité déjà identifiée début 2020 suite à la pandémie Covid-19, mais qui n'a commencé à se mettre en œuvre qu'à la fin de 2021. Ce projet s'est également fortement concentré sur le renforcement de digitalisation du système d'information sanitaire.

Étant donné que les avenants 2 et 3 ne concernent pas des déplacements inférieurs à 15 %, mais des allocations de la réserve, **l'accord du conseil d'administration d'Enabel** est une fois de plus nécessaire, ce qui peut légèrement retarder le processus.

L'avenant 4 a finalement été créé pour **tenir compte de la fragilité du pays partenaire**, y compris dans la région Centre-nord et Centre-Est. Il s'agit d'une combinaison de catastrophes naturelles, dues ou non au changement climatique, de djihadisme et de

banditisme, et de la crise urbaine causée par les déplacements massifs de population. Le covid-19 n'a pas facilité la solution de cette situation précaire.

Afin d'enrayer cette fragilité, cet avenant a été rendu possible grâce à une enveloppe supplémentaire suite à la décision de la Ministre belge de la Coopération au Développement et de la Politique des Grandes Villes. Également le rapport de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) se penche sur la question à savoir si cette situation précaire et, selon toute vraisemblance, en voie d'aggravation, n'aurait pas pu être davantage prise en compte lors de l'élaboration des interventions. Une analyse interne a ensuite été lancée.

Après tout, les régions avaient déjà été dégradées au début de la mise en œuvre du portefeuille. Cela était également perceptible à la frontière avec le Mali. La question se pose de pourquoi cela n'a-t-il pas été davantage anticipé et avec des mesures correctrices, comme souligné dans la revue des pairs de l'OCDE.

Encadré 8 : la revue des pairs "Belgique 2020" de l'OCDE

En revanche, dans leur ensemble, les documents pays ne permettent pas d'identifier comment la Belgique entend mobiliser toutes les parties prenantes de son administration publique (notamment la diplomatie, le développement, la défense et l'action humanitaire) autour d'objectifs communs pour réduire les risques et les vulnérabilités dans les contextes de fragilité. En l'absence d'un tel cadre de résultats partagé dans la plupart des pays, la Belgique n'est pas non plus à même de mesurer la contribution et l'efficacité de son approche globale. L'établissement d'objectifs communs de l'engagement de la Belgique dans les contextes fragiles devrait s'appuyer sur une théorie du changement et un choix réaliste d'indicateurs, adaptés au contexte.

(...)

Le portefeuille pays d'Enabel au Burkina Faso 2019-23 (Enabel, 2018, p. 32[7]) illustre ce constat : il anticipe avec pertinence la détérioration de la situation sécuritaire dans les zones rurales de la région Centre-Est, où Enabel prévoit de concentrer une partie importante de son intervention. Cependant, il ne fixe pas d'orientations concrètes permettant de réajuster la programmation lorsque les risques identifiés se matérialisent, empêchant ainsi le recours à des procédures administratives standard. En conséquence, la Belgique se prive d'une opportunité pour améliorer son agilité et sa réactivité face aux risques prévisibles.

Sources : *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Belgium - 7. Belgium's approach to fragility, crises and humanitarian assistance*⁴⁷

Sur le terrain, cependant, la position du pays partenaire sur l'aspect proactif est plutôt positif. La situation en 2017 était stable et l'escalade qui a suivi peut être considérée comme imprévisible. À cette époque, par exemple, le besoin d'investir dans l'économie et l'esprit d'entreprise était plus important que le maintien de la sécurité.

L'Avenant 5 est un projet visant à soutenir les droits d'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans la ville de Fada N'Gourma.

De toute manière, la flexibilité restera très importante à l'avenir, dans les pays partenaires dont les contextes changent rapidement. Une proposition pour anticiper cela - en plus des glissements de 15% et de l'épuisement de 10% de la réserve - est de préparer de manière proactive des **enveloppes supplémentaires spécifiques** qui ne peuvent être touchées que dans certaines conditions telles que des crises émergentes de toutes sortes. Une autre proposition consiste à autoriser les **transferts de budgets de coopération au développement d'un pays partenaire à un autre**. Par exemple, si le portefeuille pays du pays A n'est pas renouvelé, un transfert du budget restant vers un pays B (voisin) pourrait être rendu possible.

Malgré la flexibilité offerte par le nouveau contrat de gestion, les procédures pour faire valider toutes les **modifications sont toutefois perçues assez lourdes et demandent**

⁴⁷ Consultable en ligne via : <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/83a41ee9-fr/1/3/2/7/index.html?itemId=/content/publication/83a41ee9-fr&csp=0929faa8a38fde80509530cfc02fd765&itemIGO=oecd&itemContentType=book>

beaucoup de temps (au moins 6 mois). Les retards potentiels se trouvent moins sur le terrain mais plutôt en Belgique (par les instances de décision qui régissent le contrat de gestion). Il va sans dire que cela se limite aux changements budgétaires majeurs. Pour les **petites modifications** dans la mise en œuvre des interventions, il y a une coopération étroite avec les opérateurs locaux et les décisions sont prises sur le terrain.

En outre, chaque acteur mentionne que la participation du pays partenaire est trop faible et s'est affaiblie par rapport au précédent contrat de gestion⁴⁸. En effet, depuis la mise en place du portefeuille pays, **l'équipe de formulation s'est vu fort limiter tout contact avec les ministères du pays partenaire**, les documents ne pouvaient être partagés.

Afin d'éviter les modifications futures ou les pertes de temps, un conseil récurrent est de ne **pas faire table rase ou de se débarrasser des anciens programmes**. Malgré le fait qu'il y ait eu une pause dans la coopération, il est possible de s'appuyer sur cette dernière, ce qui aurait pu être le cas pour les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'agriculture. L'impression qui pourrait en découler est que cela est également inhérent à une coopération qui s'est **politisée**. Un nouveau ministère souhaite vivement de mettre en place de nouveaux accents, mais il est crucial de continuer à **s'appuyer sur le travail des coopérations précédentes**.

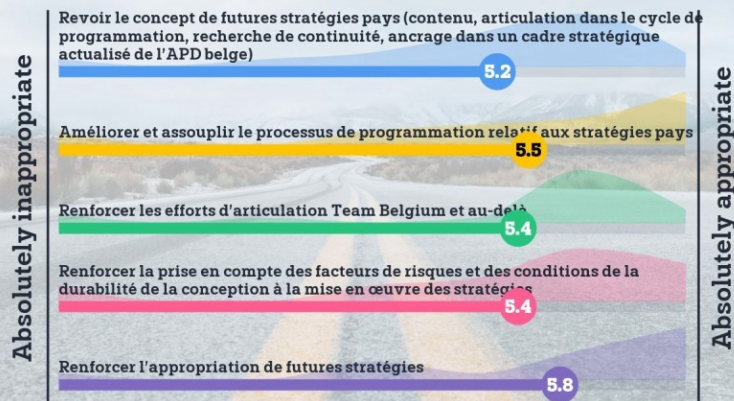
Un autre point récurrent est d'avoir dès le tout début du portefeuille pays **de personnes techniquement compétentes** envoyées par Enabel pour renforcer l'équipe locale et assurer la mise en œuvre sans faille du portefeuille.

⁴⁸ Voir combien de fois il y a des références vers le pays partenaire dans l'art. 5 du quatrième contrat de gestion CTB

7. Résultats de l'atelier de réflexion



Ces recommandations stratégiques vous semblent-elles pertinentes ?



Quelles recommandations opérationnelles souhaitez-vous formuler pour revoir le concept de futures stratégies ? Quel scénario privilégié ?

Stratégie sur 10 ans, dont la rédaction reste sous la responsabilité d'Enabel, et déclinée dans un document plus succinct. Disposer d'un temps plus long pour développer ce document (6 mois).

Surtout rationaliser le processus, après lettre d'instruction, prévoir processus de stratégie plus comme une étape intermédiaire, ne nécessitant pas un document séparé du portfolio, et validé niveau décentralisé.

Renforcer la prise en compte des personnes vulnérables et concrétiser des manières de réellement LNOB

Intégration des aspects stratégiques dans le portefeuille

Approche holistique intéressante, mais en veillant à garder l'autonomie de chaque acteur.

Préférence plutôt pour l'abandon de la note stratégique au niveau de Enabel pour passer à une note stratégique holistique de la Dgd, à concrétiser par Enabel dans son portefeuille-pays. Alternatif: note stratégique très légère Enabel

De toute façon pas de statu quo...

Supprimer la stratégie en intégrant ses éléments soit dans la lettre d'instruction soit dans le portefeuille

Note orientations stratégiques multi acteurs au niveau régional (sans que cela ne soit un préalable)

13

Quelles recommandations opérationnelles souhaitez-vous formuler pour revoir le concept de futures stratégies ? Quel scénario privilégié ?

Stratégie 360° => DGD

Stratégie multi-acteurs (DGD) Programme Enabel s'inscrivant dans le cadre de cette stratégie

Reformulation : abandon du document stratégie séparé, mais l'ajouter au portefeuille pays dans un document intégré de programme de coopération gouvernementale.

La note d'orientation stratégique serait élaborée en team belgium sous lead dgd aussi dans la comprehensive approach

13

Quelles recommandations opérationnelles souhaitez-vous formuler pour améliorer et assouplir le processus ?

Un dialogue continu et ouvert entre les parties prenantes durant le processus

Prendre d'abord un peu de distance et lister tous les documents exigés, puis rationaliser. Quel est la valeur ajoutée de chaque document? Comment veiller / assurer à que chaque doc est l'opérationnalisation du document précédent ?

Toute décision de modification du programme est prise au niveau du comité mixte de concertation sauf en ce qui concerne la modification des objectifs spécifiques, de l'enveloppe budgétaire totale et de la durée

Une approche modulable et flexible oui, avec la possibilité de réallouer, si crise ou violation de droits humains, une partie de l'enveloppe dans le même pays, éventuellement vers d'autres acteurs - mais ne pas priver une population de ces financements

Avoir Un seul document à valider par le ministre

Rationalisation des étapes de validations (intervenants et étapes)

6

Quelles recommandations opérationnelles pour renforcer l'appropriation de futures stratégies pays ?

Développer le scénario de pérennisation dès la conception

Faire de l'étape de formulation de la stratégie (et du portefeuille) un processus d'apprentissage et de renforcement du partenaire en tant que tel. Accompagnement le partenaire pour qu'il exerce son propre leadership

Oui il faut associer plus formellement les autorités nationales, mais également les sociétés civiles locales et les bénéficiaires finaux - en amont

Tout le processus est fait en partenariat. Sauf si des raisons objectives/politiques liées au contexte le rendent non faisable.

Le document de programme est rendu public

Durant tout le processus concertation accrue avec le pp.

Plus de transparence : Partager les documents officiels (stratégie pays) avec le pays partenaire - quitte à annexer les parties "sensibles"

Impliquer davantage le pays partenaire dans le processus

Le processus pour arriver à une stratégie est souvent plus important que la stratégie même. Nécessité d'un processus et un dialogue ouverts.

9

Quelles recommandations opérationnelles souhaitez-vous formuler pour renforcer les efforts d'articulation Team Belgium et au-delà ?

Portage politique au niveau de Bruxelles: les accords cadres signés sont portés par les dirigeants responsables des structures afin de rendre possible et efficients les accords spécifiques sur le terrain.

Pour favoriser les synergies, faciliter le dialogue entre acteurs en amont de la mise en œuvre.

Pas convaincu que le Team Belgium vaut une recommandation en soi. Il s'agit d'abord d'assurer plus de cohérence et complémentarité entre les acteurs belges, ça oui.

Consultation systématique, inclusive et stratégique (pas seulement opérationnelle) des ACNG via les CSC - à faire en amont de la rédaction de la stratégie pays.

Prévoir des moments de concertation et de partage entre les différents acteurs

Chaque acteur belge sur le terrain doit s'engager dans la concertation avec les autres acteurs belges

Deconcentrer les pouvoirs de décisions dans les différentes organisations

Renforcer l'approche globale et avoir des concertations plus larges que les acteurs classiques.

Renforcer l'articulation eu (team europe)

10

Quelles recommandations opérationnelles pour renforcer la prise en compte des facteurs de risques et des conditions de la durabilité ?

Analyse FRAME à conduire en amont du démarrage du processus de formulation. Inclure analyse FRAME dans la revue à mis parcours. Assouplir les procédures de révision de portefeuille pour rendre les opérations plus adaptées aux évolutions de contexte

Adapter le focus sur les facteurs de risques aux contextes très différents dans nos pays partenaires. Ne pas vouloir une 'one size fits all'

Implication du partenaire dans tout le cycle de programmation est essentiel.

Analyse FRAME

Un travail plus intense avec la société civile locale peut être un facteur de durabilité

Reflechir de maniere globale (dgd, Enabel, ...) les ambitions de durabilité dans des contextes fragiles

Analyse de risque à lier plus étroitement au portefeuille

L'appropriation par le pays partenaire est clé pour la durabilité. Il faut revenir sur le renforcement institutionnel et des systèmes du partenaire

8