

Examen de portefeuilles-pays du FEM : Bénin (1991-2007)



Photo : Sandra Romboli, Bureau de l'évaluation du FEM

Le Bénin est un pays littoral de l'Afrique occidentale avec des forêts et la biodiversité significatifs. Il est aussi l'un des pays les plus pauvres du monde avec une situation écologique qui se détériore rapidement, cela inclut la désertification et la dégradation des sols. Comme l'un des pays les moins avancés, le Bénin est vulnérable aux

effets du changement climatique qui résultent de la désertification, l'élévation des niveaux de la mer, la rareté de l'eau, et des menaces à l'agriculture. Le Bénin fait aussi face à des menaces spécifiques à ses eaux internationales et des polluants organiques persistants.

Le Bénin obtient un financement du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) depuis 1991 par l'entremise d'une multitude de projets et d'activités en collaboration avec les entités d'exécution du FEM. Depuis le mois d'octobre 2007 jusqu'en avril 2008, le Bureau de l'évaluation du FEM a entrepris un examen du portefeuille-pays du Bénin couvrant la période allant de 1991 à 2007. Cet exercice s'inscrivait dans une série d'examens de portefeuilles-pays ayant pour objet de faire le point de l'aide globale du FEM, tous programmes et Entités d'exécution, à partir d'un pays pris comme unité d'analyse. Le Bénin a été sélectionné avec Madagascar et l'Afrique du sud dans un échantillon de pays de l'Afrique pour entreprendre une évaluation avec des critères spécifiques. Cette évaluation s'insère dans la synthèse des trois examens de portefeuilles-pays en Afrique qui permettra au Bureau d'évaluer l'expérience et les problèmes communs de différents pays sur le continent et d'en rendre compte dans son Examen Annuel de Portefeuilles-Pays pour l'année 2008.

L'évaluation du Bénin s'est concentrée sur les 13 projets à l'échelle nationale financés par le FEM, ainsi que sur cinq projets régionaux. Ce portefeuille représente à l'échelle nationale un financement de 21 millions de dollars. L'évaluation a aussi porté sur les trois premiers projets en cours du Programme de micro financement dont la mise en œuvre a débuté en 2007 et que, ensemble, représentent 150 000 de dollars. Quant aux projets régionaux, ils ont reçu un financement de 49.2 millions de dollars. L'évaluation rend compte des résultats de projets et examine dans quelle mesure ses activités s'inscrivent dans le cadre des stratégies et priorités nationales et tiennent compte du mandat du FEM.

Conclusions

Pertinence

L'appui du FEM au Bénin a été pertinent, étant donné les priorités environnementales et de développement du pays. L'appui du FEM a donné beaucoup d'avantages à l'Action 21 et au plan d'action de l'environnement du Bénin au moyen de plusieurs projets qui abordent des défis de l'environnement identifiés dans ces documents. Plusieurs projets appuyés par le FEM ont émané des initiatives béninoises. Cependant, on doit faire des reproches aux entités d'exécution pour leur manque de consultation suffisante avec les autorités gouvernementales dans le passé sur certaines des initiatives mises de l'avant avec l'appui du FEM.

Résultats et efficacité

L'appui du FEM au Bénin a mené à des impacts environnementaux globaux qui sont durables. La majeure partie du portefeuille du FEM au Bénin est constitué d'activités de renforcement des capacités. Par conséquent les impacts mondiaux sur l'environnement sont limités jusqu'à ce jour. Quelques projets de grande envergure, cependant, démontrent des impacts mondiaux courant sur l'environnement au cours des années après clôture de l'appui du FEM. Dans le Parc de la Pendjabi, les populations d'éléphants et du cob de Buffon ont augmenté et il y a une baisse de chasse illégale. L'achèvement d'un projet national séquestre environ 915,000 tonnes de carbone équivalent.

Les modèles de cogestion villageoise développés dans le cadre des projets du FEM au Bénin sont viables à long terme et reproductibles. Plusieurs années après la clôture des projets, les structures locales de cogestion des ressources naturelles et leurs avantages liés sont au cœur du succès et de la viabilité des efforts consentis par ces initiatives.

Le Bénin est prêt à entreprendre l'exécution effective des conventions globales. Cette mise en œuvre sera le gage de la viabilité des résultats des activités de renforcement des capacités. Cependant, plusieurs facteurs contraignent cette mise en œuvre, notamment au plan des capacités institutionnelles, humaines, et financières, et de la coordination qu'elle nécessitera. En effet, le Bénin, après avoir développé des capacités de base, de même que des diagnostics, des lois et règlements, des stratégies, et des plans d'action détaillés afin d'instaurer les conventions grâce à

diverses activités de renforcement des capacités. Le Bénin est prêt à les mettre en œuvre et à mobiliser ces capacités développées. Cela sera un défi d'autant plus important dans un pays comme le Bénin, où le nombre d'acteurs internationaux actifs sur les questions d'environnement mondial, outre le FEM, est limité.

Efficiences

Les conclusions de l'évaluation conjointe du cycle d'activité du FEM ont été confirmées au Bénin. Pour beaucoup de parties prenantes, le cycle de développement d'un projet du FEM était une boîte noire et beaucoup trop long. Les conséquences concrètes de la mise en place du nouveau cycle de projets du FEM restent à voir. Maintenant, le FEM doit démontrer que le nouveau cycle de projet plus court, qui est perçu positivement par les parties prenantes, ne portera pas des aspects négatifs du cycle de projet antérieur.

Au Bénin il y a un manque de capacités à développer des propositions de projets, ce que, depuis toujours, se répercute sur l'accès du Bénin au FEM en tant que PMA. Le manque de capacités, même de bases, de développer des propositions de projets qui soient persuasives pour le FEM est un thème récurrent à la fois dans le gouvernement et dans la société civile. La situation empire à cause de l'Agent de liaison du Bénin, le Ministère de l'Environnement et la Protection de la Nature, lequel est un jeune ministère avec un taux de rendement du personnel élevé, soumis au processus de réforme de la fonction publique, ce qui limite ses capacités de coordonner tels projets.

Les actions entreprises sous le portefeuille du FEM au Bénin ont, de manière générale, incorporé une variété de mécanismes de partage des connaissances et de dissémination de l'information parmi différents groupes de parties prenantes locales. En plus d'activités de renforcement de capacité plus typiques, telles que les ateliers pour la sensibilisation avec des parties prenantes locales, la radio communautaire, et les publications imprimées, des actions importantes pour la sensibilisation et la dissémination des résultats de projets incluent des émissions de radio dans les langues locales, des visites d'école aux parcs, l'éducation environnementale, et les recherches universitaires.

Plusieurs possibilités de coordination et de développement transversal des mesures du FEM au Bénin ne sont pas pleinement exploitées. Une raison est la disparition en 2005 du Comité de coordination des activités du FEM, le COCAFEM. À l'exception du Programme de micro financement, la plupart de projets est exécutée par le Ministère de l'Environnement et la Protection de la Nature et aucun par les organisations non gouvernementales.

Recommandations

Au Conseil du FEM

- Le FEM doit amorcer une réflexion plus poussée sur les pistes d'action possibles pour assurer une approche intégrée et coordonnée au niveau national.
- Il est nécessaire d'accroître les efforts pour renforcer les capacités des pays les moins avancés tel que le Bénin, à différents niveaux.
- Il est nécessaire de continuer à alléger les procédures afin de faciliter l'accès aux ressources FEM.

Au gouvernement du Bénin

- Le Bénin doit travailler en étroite collaboration avec le FEM et ses entités pour développer de nouveaux partenariats nationaux et internationaux (que se soit avec d'autres acteurs publics, de nouveaux acteurs privés ou la société civile) pour mettre en exécution les conventions mondiales qui reconnaissent les limites des ressources du FEM et son rôle comme catalyseur plutôt que moteur.
- Il est impératif de réactiver et de renforcer le mécanisme de coordination de l'agent de liaison au Bénin. Il implique à la fois d'identifier l'agent de liaison opérationnel et de redynamiser le COCAFEM pour assurer une meilleure coordination des concepts de projets qui sont soumis et une planification stratégique au niveau national qui soit vraiment interministérielle et intersectorielle.
- Au niveau décentralisé, le Bénin doit aussi continuer à appuyer, grâce à ses programmes sectoriels et à d'autres initiatives, le modèle de cogestion participative des ressources développées avec l'appui du FEM, dont l'efficacité a été démontrée.

Le Bureau de l'évaluation du FEM est une entité indépendante qui rend compte directement au Conseil du FEM et a pour mandat d'évaluer les programmes et priorités des différents domaines d'intervention du FEM.

La version intégrale du *GEF Country Portfolio Evaluation : Benin (1991–2007)* et du *GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2008* (Evaluation Reports N° 41 et N° 44, 2008) a été placée à la rubrique Publications du site web du Bureau de l'évaluation (www.gefeo.org). Pour tout renseignement complémentaire, prière de contacter le Bureau de l'évaluation du FEM (gefevaluation@thegef.org).