

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

OCTOBRE 2008



Fonds pour l'environnement mondial
Le Bureau de l'évaluation

Examen de portefeuilles-pays **Bénin (1991–2007)**

Octobre 2008

(Les constatations et recommandations dans ce document ont été présentées au Conseil du FEM comme un document d'information en avril 2008.)

Rapport d'évaluation N°. 41 (en français)

© 2008 Bureau de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
États-Unis d'Amérique
Site Web : www.thegef.org
Courriel : gefevaluation@thegef.org
Tous droits réservés.

Les constatations, interprétations et conclusions présentées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de membres du Conseil du FEM ou des pays qu'ils représentent.

Le Bureau de l'Évaluation du FEM ne peut garantir l'exactitude des données présentées dans ce document. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent document n'impliquent de la part du FEM aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que le Groupe reconnaît ou accepte ces frontières.

Droits et licences :

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite ou transmise sans autorisation préalable. Le FEM encourage la diffusion de ses études et, normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

ISBN-10: 1-933992-12-3

ISBN-13: 978-1-933992-12-9

Crédits :

Directeur du Bureau de l'évaluation du FEM : Robert D. van den Berg

Chef de projet : Sandra Romboli, spécialiste de l'évaluation, Bureau de l'évaluation du FEM

Mission d'évaluation : Alain Lafontaine (Consultant principal) et Paul Onibon, consultant

Édition et mise en page : Nita Congress

Photo: Avleketete des écosystèmes marins, par Sandra Romboli

Imprimeur : Master Print, Inc.

Rapport d'évaluation N°. 41 (en français)

PUBLICATION GRATUITE

Table des matières

Avant-propos	vii
Remerciements	ix
Acronymes	x
1. Conclusions et recommandations principales	1
1.1 Contexte.....	1
1.2 Conclusions.....	1
1.3 Recommandations.....	4
1.4 Autres observations préliminaires.....	6
2. Description de l'évaluation	7
2.1 Contexte de l'évaluation	7
2.2 Objectifs de l'évaluation	7
2.3 Principales questions de l'évaluation.....	8
2.4 Champ d'application et limites.....	9
2.5 Methodology.....	10
Notes	11
3. Contexte de l'évaluation	12
3.1 Description générale.....	12
3.2 Description de la situation environnementale dans les principaux domaines d'intervention du FEM.....	13
3.3 Cadre réglementaire et législatif sur l'environnement au Bénin.....	21
3.4 Synthèse des enjeux environnementaux et priorités stratégiques pour le développement durable au Bénin	26
4. Activités financées par le FEM au Bénin	28
4.1 Activités incluses dans l'évaluation	28
4.2 Par Agent d'exécution du FEM.....	29
4.3 Par domaine d'intervention du FEM.....	31

4.4 Par objectif	32
4.5 Programme de microfinancements	32
4.6 Chronologie des activités.....	34
4.7 Évolution du financement du FEM au Bénin.....	36
Notes	39
5. Les résultats de l'appui du FEM au Bénin	40
5.1 Les impacts environnementaux globaux	40
5.2 Effets catalyseurs et reproductibilité	44
5.3 Viabilité des résultats et développement des capacités	45
Notes	51
6. Pertinence de l'appui du FEM au Bénin	55
6.1 Pertinence par rapport à la politique environnementale et du développement durable du pays ..	55
6.2 Importance de l'appui du FEM dans la prise en compte des Indicateurs globaux sur l'environnement	60
6.3 Le financement du FEM et l'aide publique au développement	62
6.4 Pertinence du DAR par rapport aux priorités du pays	63
Notes	63
7. Efficience des activités financées par le FEM	66
7.1 Temps, niveau d'efforts et financement nécessaires pour développer et implanter les projets du FEM	66
7.2 Rôles et responsabilités des partenaires	71
7.3 Le point focal du FEM au Bénin	74
7.4 Leçons apprises et dissémination des résultats entre les projets du FEM	75
7.5 Mise en place du DAR	77
Notes	78
Annexes	
A : Termes de référence	79
B : Matrice d'évaluation.....	89
C : Références bibliographiques.....	92
D : Personnes rencontrées.....	97
E : Liens entre les projets financés par le FEM et les autres projets nationaux et internationaux	99
F : Liste complète des activités financées par le FEM au Bénin	102
G : Projets non inclus dans l'évaluation.....	104
H : Objectifs des activités financées par le FEM.....	105
I : Pertinence des objectifs de projets aux plans de développement nationaux.....	107
J : Réponse du Gouvernement du Bénin.....	110

Encadrés

- 5.1 Brève description des objectifs et résultats des projets du FEM achevés et en cours au Bénin 52

Graphiques

- 3.1 Carte de l'occupation des terres du Bénin, années 75 et 00..... 15
- 3.2 Contribution de chaque secteur aux émissions totales de GES en E- CO₂ 17
- 3.3 Cadre législatif au Bénin 22
- 4.1 Activités financées par le FEM au Bénin, par Entité d'exécution..... 30
- 4.2 Activités financées par le FEM au Bénin, par domaine d'intervention..... 31
- 4.3 Chronologie des activités financées par le FEM 35
- 4.4 Évolution de l'appui du FEM au Bénin, 1991 à 2006..... 38
- 4.5 Comparaison de l'évolution de la coopération internationale et du FEM au Bénin 38
- 4.6 Financement par le FEM d'activités nationales, par cycle, dans les pays voisins du Bénin 39
- 6.1 Carte des écorégions du Bénin..... 61
- 7.1 Cycle d'activité des projets du FEM 67
- 7.2 Durée des phases du cycle d'activité du FEM au Bénin 69

Tableaux

- 3.1 Forêts classées et aires protégées du Bénin 13
- 3.2 Émissions de gaz à effet de serre au Bénin en 1995..... 17
- 3.3 Aires marines à protéger au Bénin 19
- 3.4 Occupation des terres au Bénin 21
- 3.5 Principaux accords, traités, protocoles et conventions signés par le Bénin et ayant trait aux objectifs du FEM 23
- 3.6 Financement du PNGE..... 25
- 4.1 Activités financées par le FEM incluses dans l'évaluation 29
- 4.2 Projets du PMF au Bénin 33
- 4.3 Évolution du financement du FEM au Bénin par cycle, par domaine d'intervention et par Entité d'exécution, au mois de janvier 2008 37
- 4.4 Ratio de cofinancement du FEM par cycle..... 37
- 6.1 Pertinence de l'appui du FEM aux plans et stratégies nationales en environnement 56
- 6.2 Activités financées par le FEM et les écorégions du Bénin 61
- 6.3 Programmes et projets environnementaux au Bénin 64
- 7.1 Durée des phases du cycle d'activité du FEM au Bénin 68
- 7.2 Average Duration of Implementation Phase by GEF Support Modality..... 70
- 7.3 Dates visées et dates réelles d'achèvement des PGEs financés par le FEM 71
- 7.4 Activités financées par le FEM au Bénin et mises en œuvre par les agences gouvernementales 73
- 7.5 Avantages comparatifs et stratégie d'exécution des Entités d'exécution du FEM 74

Le présent rapport est le quatrième d'une série d'examens de portefeuilles-pays (EPP) réalisés par le Bureau de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Ces évaluations portent sur la totalité de l'aide du FEM au niveau d'un pays, tous programmes et Entités d'exécution confondus. Globalement, ces études visent à : 1) évaluer dans quelle mesure les activités financées par le FEM s'inscrivent dans le cadre des stratégies et priorités nationales et des grands défis écologiques au cœur de la mission de l'institution ; 2) évaluer le mode d'exécution et les résultats des activités financées par le FEM.

Les examens de portefeuilles-pays sont réalisés de manière indépendante par le Bureau de l'évaluation, si possible en partenariat avec les bureaux de l'évaluation des Entités d'exécution du FEM, les administrations nationales et les organisations non gouvernementales.

La présente évaluation fait partie d'une série d'examens de portefeuilles-pays qui portent sur l'aide que le FEM apporte à l'Afrique subsaharienne. Plusieurs critères ont présidé au choix de Madagascar, notamment sa longue association avec le FEM, son statut de réserve mondiale de biodiversité, le rôle du secteur de l'environnement dans son programme de développement durable, en particulier à travers la mise en œuvre de son programme environnemental, et le volume important des ressources qui sont allouées à la préservation

de sa biodiversité au titre du Dispositif d'allocation des ressources.

À ce jour, la majeure partie des activités du FEM au Bénin sont composées des activités habilitantes donc les impacts sur l'environnement mondial restent limités à ce stade de développement. Toutefois, l'évaluation a constaté que certains projets de grande envergure dans les domaines du changement climatique et la biodiversité ont montré des impacts environnementaux globaux après l'appui du FEM. De plus, les modèles de cogestion villageoise développés dans le cadre des projets sont viables à long terme et reproductibles. 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. Le fait de ne pas répondre à ces questions mettra en péril les résultats déjà obtenus ainsi que ceux dans le future.

Le premier Rapport d'examen annuel de portefeuilles pays 2008 présente les principaux conclusions et recommandations des évaluations faites au Benin, Madagascar, et Afrique du Sud. L'examen annuel, qui a été discuté au Conseil du FEM en avril 2008, est publié séparément (rapport d'évaluation No. 44).

Le résumé de l'évaluation de porte-feuilles-pays réalisé au Bénin, a été mis à la disposition du Conseil comme un document d'information. Pendant les discussions au cours des réunions du mois d'Avril 2008, le Conseil a fait référence aux conclusions dans les examens de portefeuille-pays au Bénin, à Madagascar et en Afrique du Sud. Cela a été un signe très positif parce que les évaluations ont apportés au Conseil des informations qui étaient pertinentes pour les discussions sur d'autres sujets.

Les résultats de l'évaluation ont été discutés à Cotonou avec un large éventail de parties

prenantes nationales en Février 12, 2008. Je voudrais remercier le Gouvernement du Bénin pour la réponse qui est dans une annexe de ce rapport, et tous les participants pour leur intérêt indiquée dans l'évaluation et leur soutien au Bureau de l'évaluation.



Rob D. van den Berg
Directeur du Bureau de l'évaluation

Remerciements

Le présent rapport a été préparé sous la direction de Sandra Romboli, chargé d'évaluation au Bureau de l'évaluation du FEM, par une équipe constituée de deux consultants : Alain Lafontaine consultant principal (Baastel), and Paul Onibon (Baastel).

Le Gouvernement du Benin, en particulier les services des différentes Ministères ont été très coopérative et a participé activement à la présente évaluation. Nous remercions le personnel du Ministère de L'environnement et la protection de la nature, en particulier Mr. Théophile Worou and M. Imorou Ouro-Djjeri,

L'équipe d'évaluation remercie aussi M. Jean Jacob Sahou du Programme des Nations Unies pour le développement pour les avis et le soutien logistique qu'ils ont fournis.

Une version préliminaire du document a été présentée à Cotonou le 12 février 2008 aux différents intervenants, à savoir, notamment, les représentants du gouvernement, les Entités d'exécution du FEM, les organisations non gouvernementales et les autres acteurs de la société civile. Des avis très constructifs ont été reçus et intégrés à notre rapport. Le Bureau de l'évaluation assume l'entière responsabilité du contenu du présent document.

Acronymes

ABE	Agence béninoise pour l'environnement	CREP	Caisse régionale d'épargne et de prêt
AFD	Agence française de développement	CSE	Chef Service suivi-évaluation
AGeFIB	Agence de financement des initiatives de base	C/SPCT	Chef Service des projets et coopération technique
AGR	Activités génératrices de revenus	CTCLP	Conseiller technique chargé des relations avec les collectivités locales et les partenaires de développement
ANCR	Auto-évaluation nationale des capacités à renforcer	CTE	Conseiller technique à l'environnement
AMP	Aires marines protégées	DAGRI	Direction de l'agriculture
AVIGREF	Association villageoise de gestion des ressources forestières	DC	Directeur de cabinet
CARDER	Centre d'action régionale pour le développement rural	DDEHU	Directions départementales de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme
CBDD	Centre béninois pour le développement durable	DPDR	Déclaration de politique de développement rural
CBRST	Centre béninois de recherche scientifique et technique	DPP	Directeur perspective et planification
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	DAPP	Directeur adjoint de la programmation et de la prospective
CE	Cellule environnementale	DANA	Direction de l'alimentation et de la nutrition appliquée
CENAGREF	Centre national de gestion des réserves de faunes	Danida	Coopération danoise du ministère des Affaires étrangères du Royaume du Danemark
CENATEL	Centre national de télédétection	DAR	Dispositif d'allocation des ressources
CENAP	Centre national d'agro-pédologie	DDEHU	Direction départementale de l'environnement et de la protection de la nature
CERPA	Centre régional de promotion agricole	DGB	Direction générale du budget
CEDA	Centre pour l'environnement et le développement en Afrique	DGE	Direction générale de l'environnement
CNDD	Commission nationale de développement durable	GDFRN	Direction générale des forêts et ressources naturelles
CNLCD	Comité national de lutte contre la désertification	DPP	Directeur de la programmation et de la prospective
CGRN	Comité de gestion des ressources naturelles	ECOPAS	Ecosystèmes Protégés en Afrique Soudano-Sahélienne
COCAFEM	Comité de coordination des activités du FEM		

EDUCOM	Education communautaire	PADSA	Programme d'appui au développement du secteur agricole (Danida)
FEM	Fonds pour l'environnement mondial	PAE	Plan d'action environnemental
FNE	Fonds national pour l'environnement	PAGER	Projet d'activités génératrices de revenu
PGFTR	Projet de Gestion des forêts et des territoires riverains	PAMF	Projet d'Aménagement des Massifs Forestiers d'Agoua, des Monts Kouffé et de Wari-marô
SG	Secrétariat général	PAMR	Projet d'appui au monde rural
DPP	Direction de la programmation et de la prospective	PANA	Plan d'action national d'adaptation
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté	PAN/LCD	Plan national de lutte contre la désertification
EIE	Étude d'impact sur l'environnement	PARM	Projet d'appui au développement rural du Mono
GF	Groupeement féminin	PAS	Programme d'ajustement structurel
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Organisation de coopération technique allemande)	PASA	Programme d'appui au secteur agricole
IDH	Index de développement humain	PAZH	Projet d'appui aux zones humides
IITA	International Institute of Tropical Agriculture	PCGPN	Projet de conservation et de gestion des parcs nationaux
INRAB	Institut national des recherches agricoles du Bénin	PDE	Projet de développement de l'élevage
LPDR	Lettre de déclaration de politique de développement rural	PDSPR	Projet de développement des systèmes post-récolte
MAB	Comité Man and Biosphere	PEP	Programme eau potable
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (ex MDR)	PGE	Programme de gestion de l'environnement
MF	Ministère des Finances	PGRN	Projet de gestion des ressources naturelles
MEHU	Ministère de l'environnement, de l'habitat, et de l'urbanisme	PGTRN	Programme de Gestion des terroirs et des ressources naturelles
MEPN	Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature	PHI	Programme hydrologique international
OCB	Organisation des communautés de base	PIB	Produit intérieur brut
OFEDI	Organisation des femmes pour la gestion de l'énergie, de l'environnement et la promotion du développement intégré	PILSA	Projet d'interventions locales pour la sécurité alimentaire
ONAB	Office national du bois	PICG	Programme international de corrélation géologique
OMS	Organisation mondiale de la santé	PMA	Pays moins avancés
ONG	Organisation non gouvernementale	PMAE	Plan municipal d'actions environnementales
OP	Organisation paysanne	PNGE	Programme national de gestion de l'environnement (MEHU)
OPA	Organisation professionnelle agricole	PNLCD	Plan national de lutte contre la désertification (MEHU)
OVD	Organisation villageoise de développement	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PADEL	Projet d'appui au développement dans le Borgou-Est et l'Atacora-Ouest	PRRF	Projet de restauration des ressources forestières
PADPPA	Programme d'appui au développement participatif de la pêche artisanale		

PRSA	Projet de restructuration des services agricole	SISEI	Système d'information et de suivi environnemental sur Internet
PTAA	Programme de technologies agro-alimentaires (MAEP)	SONAPRA	Société nationale pour la production agricole
PSO	Plan stratégique opérationnel	SPV	Service de protection des végétaux
SDDAR	Schéma directeur du développement agricole et rural	UCP	Union communale des producteurs
		UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
		WAP	W-Arly-Penjari

1. Conclusions et recommandations principales

1.1 Contexte

Le Bénin obtient un financement du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) depuis 1991 par l'entremise d'une multitude de projets et activités, en collaboration avec les Agents 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. La présente évaluation fait suite à une demande du Conseil du FEM au Bureau de l'évaluation pour qu'il entreprenne une évaluation des activités appuyées par le FEM au niveau du pays. Ces évaluations visent un double objectif : 1) déterminer dans quelle mesure ces activités s'inscrivent dans le cadre des stratégies et priorités nationales et tiennent compte des grands défis écologiques au cœur de la mission du FEM ; et 2) obtenir de l'information supplémentaire sur les résultats et le mode d'exécution des activités financées par le FEM. Le Bénin a été sélectionné avec l'Afrique du Sud, le Cameroun et Madagascar dans un échantillon de pays de l'Afrique pour entreprendre une évaluation avec des critères spécifiques. Le Bénin a notamment été choisi en raison de son statut de PMA et de son travail avancé sur l'autoévaluation nationale des capacités à renforcer pour gérer l'environnement mondial (ANCR). La synthèse des quatre examens de portefeuilles-pays permettra au Bureau d'évaluer l'expérience et les problèmes communs de différents pays sur le continent.

L'évaluation 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. Sur les projets nationaux, cinq sont achevés, sept sont en cours, et un en préparation. Quant aux projets régionaux, un est achevé, un est en cours et trois sont en préparation. Ces projets n'ont pas été élaborés dans un cadre stratégique de pays mais plutôt en vue d'atteindre plusieurs buts et objectifs sur une période d'un peu plus de 15 ans.

Tous les domaines d'intervention du FEM sont représentés dans les projets évalués ainsi que toutes les Agents d'exécution, notamment le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programmes des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et la Banque mondiale. L'évaluation a aussi porté sur les trois premiers projets en cours du Programme de microfinance-ments dont la mise en œuvre a débuté en 2007 et qui, ensemble, représentent 150 000 dollars.

1.2 Conclusions

Pertinence du portefeuille-pays

En ce qui a trait à la pertinence de l'appui du FEM par rapport au cadre de développement durable du pays et à ses priorités environnementales, de même que sa pertinence par rapport au mandat et aux programmes du FEM, les conclusions suivantes ressortent.

Conclusion n° 1 : L'appui du FEM au Bénin a été pertinent, étant donné les priorités environnementales et de développement du pays.

Les principaux documents de référence sur les questions du développement durable et de l'environnement au Bénin, notamment l'Agenda 21 national et le PAE ont abondamment profité de l'appui du FEM par l'entremise de plusieurs projets qui tournent autour des défis environnementaux énumérés dans ces différents programmes. Par ailleurs, plusieurs des projets financés par le FEM au Bénin tirent leur origine dans des initiatives béninoises. Cependant, on doit faire des reproches aux Agents 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 du portefeuille-pays

En ce qui a trait aux effets et impacts de l'appui du FEM, à leur reproductibilité et à leur viabilité, un certain nombre de conclusions peuvent être dégagées.

Conclusion n° 2 : L'appui du FEM au Bénin s'est traduit par des impacts environnementaux globaux qui sont durables.

Pour le moment, la majeure partie du portefeuille du FEM au Bénin est constituée d'activités habilitantes. Les impacts sur l'environnement global restent donc limités à cette étape-ci de l'évolution du portefeuille. Cela étant dit, les quelques projets d'envergure qui ont été achevés ont permis de démontrer des impacts sur l'environnement global qui subsistent plusieurs années après la fin du financement du FEM, dans leurs domaines d'intervention respectifs : les changements climatiques causés par le stockage du carbone et la biodiversité dans la réserve de la Pendjari. En ce qui concerne le stockage de carbone, on estime qu'on a pu stocker 915 000 tonnes d'équivalent carbone.

Pour ce qui est de la biodiversité, les mesures mises en œuvre ont permis une régénération rapide de la faune du parc de la Pendjari. Par exemple, l'augmentation de la population d'éléphants, qui était très réduite en 1999, est passée à 900 en 2003 et à plus de 1 600 en 2006, pendant que les populations de cobe de buffon passaient de 2 000 en 2000 à 9 000 en 2005. De plus, il y a une baisse générale de chasse illicite dans le parc de la Pendjari.

Conclusion n° 3 : Les modèles de cogestion villageoise développés dans le cadre des projets du FEM au Bénin sont viables à long terme et reproductibles.

Le rendement du portefeuille en terme de viabilité socioéconomique a été bon dans l'ensemble, tant pour les actions en biodiversité qu'en changement climatique. Elles se sont appuyées sur le développement et le renforcement des structures locales de cogestion des ressources naturelles et de leurs avantages. Ces structures sont, aujourd'hui encore, plusieurs années après la fin des projets, au cœur du succès et de la viabilité des efforts consentis par ces initiatives et revêtent un intérêt certain pour la reproductibilité ailleurs au pays et dans la région.

Conclusion n° 4 : Le Bénin est maintenant prêt à entreprendre la mise en œuvre effective des conventions internationales. Cette mise en œuvre sera le gage de la viabilité des résultats des activités habilitantes. 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 habilitantes, est maintenant 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.

Efficiencia del portafolio-países

Las cuestiones que se refieren a la eficiencia se concentran en la evaluación del tiempo, de la energía y de los recursos financieros necesarios para desarrollar y poner en marcha los proyectos del FEM; los roles, la coordinación, las lecciones aprendidas y las sinergias entre los diferentes actores y proyectos del FEM; de igual manera que los desafíos esenciales para el éxito de la misión del FEM – las comunicaciones, la información sobre los proyectos y la estructura de los puntos focales del FEM.

Conclusion n° 5 : Les conclusions de l'évaluation conjointe du cycle d'activité du FEM ont été confirmées au Bénin. Pour plusieurs, 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.

Para la mayoría de las partes interesadas entrevistadas en Benin en el marco de la evaluación, el ciclo de los proyectos del FEM era complejo, mucho más largo y demasiado opaco. Bien claro, estas percepciones se refieren especialmente al antiguo ciclo de los proyectos en el que el portafolio ha evolucionado hasta el presente. La falta de información suficiente sobre los requisitos y el ciclo de los proyectos del FEM, de igual manera que la ausencia de explicaciones claras sobre las razones de los retrasos en la aprobación o el arranque de los proyectos siguen siendo flagrantes. En Benin, hasta 2007, los proyectos de gran envergadura duraban en promedio 2,7 años, desde su entrada en la cadena hasta su arranque, comparativamente con las actividades habilitantes que no duraban en promedio que 0,5 años. Sin embargo, el tiempo necesario para el desarrollo y la negociación de los proyectos variaba enormemente en el portafolio de proyectos

del Benin. Se necesitaron unos cuatro años, o incluso más, antes de que ciertos proyectos de gran envergadura comenzaran. El desafío para el FEM consiste ahora en demostrar que estas características no sobrevivirán al nuevo ciclo de proyectos que se ha adoptado recientemente. No hace falta decir que las partes interesadas consideran que la puesta en marcha de este nuevo ciclo de proyectos más corto es muy positiva.

Conclusion n° 6 : Au Bénin, il y a un manque de capacités à développer des propositions de projets, ce qui, depuis toujours, se répercute sur l'accès du Bénin au FEM en tant que PMA.

Tanto al gobierno como en la sociedad civil, este hallazgo era un tema recurrente en Benin: la falta de capacidades, incluso de base, para desarrollar propuestas de proyectos que sean persuasivas para el FEM y la necesidad de fortalecer estas capacidades de manera general para facilitar el acceso de Benin al FEM en su calidad de PMA. Por otra parte, el MEPN actúa como punto focal del FEM en Benin en lo que respecta a la coordinación para el desarrollo de proyectos. Sin embargo, el MEPN es un joven ministerio, con un nivel de rotación del personal elevado, sometido a las presiones del proceso de reforma de la función pública, lo que limita bastante sus capacidades de coordinación en este aspecto.

Conclusion n° 7 : Les actions entreprises sous le portefeuille FEM au Bénin ont, de manière générale, incorporé une variété de mécanismes de partage des connaissances et de dissémination de l'information auprès de différents groupes d'acteurs locaux.

A este respecto, se notará por una parte las acciones de sensibilización y de difusión típicas de la mayoría de las actividades habilitantes bajo el portafolio del FEM en Benin. Cuando se trate de talleres de sensibilización en las comunas con diferentes grupos de actores locales; de intervenciones en las radios comunitarias, de igual manera

que l'utilisation de supports de sensibilisation variés (livrets, dépliants, affiches, auto-collants, sites Internet, etc.). D'autre part, on notera des actions de sensibilisation et de dissémination des résultats toutes aussi importantes dans le cadre des projets de grande envergure. Par exemple, à travers l'utilisation des émissions de radios locales dans des dialectes locaux, des séjours scolaires dans les parcs, la mise en place de centre d'éducation environnementale, les programmes de recherche universitaire avancée conjoints, etc.

Conclusion n° 8 : Plusieurs possibilités de coordination et de développement transversal des mesures du FEM au Bénin ne sont pas pleinement exploitées.

La très grande majorité des projets sont actuellement mis en œuvre par l'entremise du ministère de l'Environnement (anciennement le MEHU et maintenant le MEPN) et aucun des projets, sauf les PMF, n'est mis en œuvre directement par des ONG. La plupart des intervenants rencontrés dans le cadre de l'évaluation déplorent la perte de momentum dans la structure opérationnelle et l'absence du COCAFEM depuis 2005. En effet, l'équipe d'évaluation a été à même d'observer plusieurs possibilités de coordination et de développement transversal des mesures du FEM au Bénin qui ne sont pas pleinement exploitées, ce qui, du moins en partie, peut être attribuable à l'absence d'une telle structure de coordination nationale.

1.3 Recommandations

Recommandations au Conseil du FEM

Recommandation n° 1 : Le FEM doit amorcer une réflexion plus poussée sur les pistes d'action possibles pour assurer une approche intégrée et coordonnée au niveau national.

Le FEM a enclenché, grâce à son appui à des activités habilitantes, le développement de nombreux

diagnostics, plans et stratégies afin de mettre en œuvre les conventions internationales au Bénin. De multiples défis sont maintenant liés à la mobilisation des ressources inhérentes à la mise en œuvre effective des conventions internationales dans un PMA comme le Bénin. Par ailleurs, l'intégration transversale et la coordination sont nécessaires à cette mise en œuvre effective. Face à ces défis, le FEM doit amorcer une réflexion plus poussée sur les pistes d'action possibles pour assurer une approche intégrée et coordonnée, ce qui signifie, entre autres, un dialogue plus soutenu, de concert avec les autorités béninoises, et avec les autres partenaires de développement nationaux et internationaux. Cela pourrait aussi supposer un rôle plus actif du FEM dans le processus de dialogue sur les programmes d'appui sectoriel et les programmes d'appui budgétaire général. Il n'est pas encore clair quelle action prendra le FEM pour faire face à ces défis tant au Bénin, que dans les PMA en général.

Recommandation n° 2 : Il est nécessaire d'accroître les efforts pour le renforcement des capacités de PMA tel que le Bénin, à différents niveaux.

En effet, en terme de type de capacités à renforcer, l'évaluation a fait ressortir la nécessité de cibler le développement des : 1) capacités techniques pour le développement de concepts de projets FEM éligibles sous le nouveau cycle de projets du FEM ; 2) capacités de gestion des ONG impliquées avec le FEM à travers le Programme de micro-financements ; et 3) capacités nécessaires à la mise en œuvre des conventions telles qu'identifiées sous l'ANCR. Il faut notamment renforcer les mécanismes de communication entre le FEM et les PMA, comme le Bénin, pour que tous les intéressés acquièrent une compréhension sans faille du nouveau cycle de projet et du DAR et que le FEM ait plus de visibilité. Par ailleurs, dans des PMA comme le Bénin, les capacités des ONG sont trop

souvent réduites. Des ressources appropriées et reconnaissant le statut particulier des PMA doivent être associées aux efforts du PMF. Finalement, les capacités développées jusqu'à présent sous l'appui du FEM sont souvent propres à un sous-secteur donné, et loin de couvrir l'ensemble des capacités clés nécessaires à la mise en œuvre des conventions telles qu'elles ont été identifiées, entre autres, dans l'ANCR.

Recommandation no 3 : Il est nécessaire de continuer à alléger les procédures afin de faciliter l'accès aux ressources FEM.

De l'avis des diverses parties prenantes impliquées dans le processus d'évaluation, le FEM doit assurer une mise en œuvre effective des nouvelles procédures mise en place (notamment le nouveau cycle de projet) et même considérer l'allègement additionnel de certaines procédures. Notamment, en ce qui a trait aux financements de contrepartie locale requis pour les projets FEM dans des PMA comme le Bénin. Ces exigences sont perçues comme un obstacle additionnel à l'accession aux ressources du FEM.

Recommandations au Gouvernement du Bénin

Recommandation n° 4 : Le Bénin doit travailler en étroite collaboration avec le FEM et ses Agents d'exécution afin d'élaborer 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 œuvre les conventions internationales qui reconnaissent les limites des ressources du FEM et le rôle du FEM comme catalyseur plutôt que moteur.

À cet égard, les possibilités qu'offre l'intégration des conventions dans tout autre appui sectoriel que reçoit le Bénin doivent notamment être plus activement exploitées avec ces partenaires et

avec les autres ministères visés. Comme prévu, dans le domaine de la biodiversité, cela se traduira, entre autres, par la mise en place réelle du fonds fiduciaire devant assurer la pérennité des opérations du CENAGREF (tant au niveau central qu'au niveau des aires protégées). Pour ce qui est de l'adaptation aux changements climatiques, cela pourrait se traduire, par exemple, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, qui a été identifié comme un secteur prioritaire, par une collaboration plus étroite avec les partenaires internationaux et nationaux déjà actifs et qui investiront des dizaines de millions de dollars dans ce secteur au cours des prochaines années.

Recommandation n° 5 : Dans cette optique, il est impératif de réactiver et de renforcer le mécanisme de coordination du point focal au Bénin. Il est question ici tant de nommer le point focal opérationnel que de redynamiser le COCAFEM. Tout cela 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.

Une véritable structure nationale de coordination et de consultation sur l'appui du FEM au Bénin est essentielle. Depuis 2005, le COCAFEM a cessé d'exercer des activités au Bénin et le poste de point focal opérationnel reste vacant. Le COCAFEM a un rôle important à jouer dans la diffusion de l'information, en particulier en ce qui a trait à la vulgarisation sur le FEM et le DAR récemment instauré. Par ailleurs, en l'absence d'un mécanisme reconnu de coordination à l'échelle nationale, les possibilités d'élaborer une approche transversale de mise en œuvre des conventions internationales demeurent très réduites.

Recommandation n° 6 : 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.

La viabilité de ce système de cogestion et des organisations communautaires créées est tributaire de la poursuite et de la bonification des mécanismes de partage des revenus liés à la gestion durable des ressources naturelles et mis en place, notamment entre les directions des parcs et les organisations communautaires. Ici, la viabilité à long terme de ces structures et des méthodes de gestion participative réside dans le maintien et même le renforcement de la philosophie de conservation grâce à la cogestion préconisée jusqu'à présent par le Bénin. Par ailleurs, le Bénin doit aussi assurer, en parallèle, l'élaboration de projets FEM et l'accès aux appuis du FEM par les niveaux décentralisés de gestion du pays, à travers les mécanismes renforcés de coordination nationale mentionnés plus haut.

1.4 Autres observations préliminaires

- **Observation préliminaire n° 1 :** Bien que le DAR permette maintenant au Bénin de s'assurer de l'accès aux ressources du FEM dans les domaines d'intervention de la biodiversité et des changements climatiques, cet accès sera très limité étant donné le classement du Bénin sur la liste et en raison des mesures déjà identifiées par le pays et qui sont nécessaires pour assurer la mise en œuvre véritable de ces deux conventions. Il est clair que des efforts seront requis pour assurer un cofinancement et une coordination des actions de mise en œuvre dans ces perspectives avec les autres partenaires de développement actifs au Bénin.
- **Observation préliminaire n° 2 :** Il est encore trop tôt pour pleinement apprécier les impacts qu'aura la mise en place du DAR sur les opérations du FEM au Bénin. Selon l'évaluation, très peu de parties prenantes, sauf les représentants des Agents d'exécution et le point focal politique du FEM, ont entendu parlé du DAR. Le DAR aura très certainement des effets sur la forme future du portefeuille du FEM au Bénin, tant pour le domaine de la biodiversité que pour celui des changements climatiques, et ces effets sont examinés dans la présente évaluation. Dans ce contexte, le DAR aura aussi nécessairement des effets sur la dynamique et la viabilité des efforts consentis pour mettre en œuvre les conventions dans ces deux domaines d'intervention au Bénin, et probablement aussi dans les autres. Cependant, il est encore trop tôt pour confirmer l'impact exact de ces effets et leur importance relative.
- **Observation préliminaire n° 3 :** Le FEM doit continuer à surveiller étroitement les effets et impacts du DAR sur les PMA. Pendant la collecte de données nécessaires à la présente évaluation, aucun des pays de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest n'était encore bénéficiaire des ressources du DAR. Comme la plupart des acteurs n'ont même pas encore entendu parler de ce mécanisme, il semble trop tôt pour pleinement apprécier les effets et impacts du DAR au Bénin, sans mentionner ceux qui seront ressentis dans la sous-région. Une surveillance étroite et soutenue, tant des effets possiblement positifs que négatifs identifiés dans la présente évaluation et dans d'autres rapports clés sur le sujet, s'impose donc dans ce contexte.

2. Description de l'évaluation

2.1 Contexte de l'évaluation

Le Conseil du FEM a chargé le Bureau de l'évaluation d'évaluer les portefeuilles du Fonds à l'échelle des pays, en entreprenant des examens de portefeuilles-pays. Le Conseil a demandé d'entreprendre ces évaluations dans le but d'atteindre les deux objectifs suivants : 1) déterminer dans quelle mesure ses activités s'inscrivent dans le cadre des stratégies et priorités nationales, et tiennent compte des grands défis écologiques au cœur de la mission du FEM ; et 2) obtenir des informations supplémentaires sur les résultats et le mode d'exécution des activités financées par le FEM. Depuis l'instauration du Dispositif d'allocation des ressources (DAR) implanté lors de la quatrième reconstitution du FEM, de 2006 à 2010, ces évaluations apportent des renseignements utiles à l'échelle nationale.

Les pays retenus pour une évaluation de leur portefeuille sont choisis parmi les 160 pays pouvant prétendre à l'appui du FEM à partir d'un échantillonnage aléatoire stratifié et d'un ensemble de critères stratégiques. Le Bénin a notamment été choisi en raison de son statut de Pays moins avancé (PMA) et de son travail sur l'autoévaluation nationale des capacités à renforcer pour gérer l'environnement mondial (ANCR). L'évaluation de portefeuilles-pays du Bénin s'inscrit dans la deuxième vague d'évaluation des portefeuilles-pays entreprise par le FEM, les premières évaluations pilotes ayant été réalisées

en 2007 et ayant porté sur le Costa Rica, les Philippines et Samoa. Le Bureau de l'évaluation a réalisé quatre examens de portefeuilles-pays en Afrique en 2007-2008, soit en Afrique du Sud, au Bénin, au Cameroun et à Madagascar. Cette évaluation s'insère dans la synthèse des quatre examens de portefeuilles-pays en Afrique qui permettra au Bureau d'évaluer l'expérience et les problèmes communs de différents pays et d'en rendre compte. Ces évaluations pourraient, par exemple, permettre de tirer des enseignements utiles pour l'objectif stratégique du FEM sur la gestion durable des forêts.

2.2 Objectifs de l'évaluation

Dans le droit fil des objectifs généraux des examens de portefeuilles-pays du FEM, l'évaluation du portefeuille du Bénin cherche plus précisément à :

- évaluer de façon indépendante la **pertinence et l'efficacité**¹ de l'appui national du FEM à plusieurs niveaux : priorités environnementales nationales et mécanismes de décision ; mission du FEM et amélioration de l'environnement mondial ; et politiques et procédures du FEM ;
- évaluer **l'efficacité et les résultats**² de l'ensemble des projets achevés et en cours dans les domaines d'intervention voulus ;
- partager les **leçons apprises et les acquis** avec : 1) le Conseil du FEM dans le cadre de son

processus de prise de décisions sur l'allocation des ressources et l'élaboration des politiques et des stratégies ; 2) le pays en ce qui concerne sa participation au FEM ; 3) les différentes entités et organisations associées à la préparation et à l'exécution des projets et activités financés par le FEM.

L'examen du portefeuille-pays sera également utilisé pour apporter des éclaircissements sur les autres travaux du Bureau de l'évaluation, notamment l'évaluation à mi-parcours du DAR, l'évaluation du rôle catalyseur du FEM et l'évaluation des partenariats et des projets cadres.

2.3 Principales questions de l'évaluation

L'évaluation porte sur la performance du portefeuille-pays du FEM du point de vue de l'utilité des projets, de leur efficacité économique et de leur efficacité, et s'intéresse aux facteurs ayant contribué à ces résultats. Cette évaluation apporte une réponse aux principales questions suivantes :

● Pertinence de l'appui du FEM

- L'appui du FEM correspond-il bien : au programme national de développement durable et aux priorités environnementales ; aux besoins et aux difficultés du pays en matière de développement ; aux plans d'action nationaux dans les domaines d'intervention du FEM ?
- Le FEM et ses Agents d'exécution soutiennent-ils la définition des priorités de développement durable et de protection de l'environnement, et les mécanismes de décision connexes dans le pays ?
- L'appui du FEM au pays correspond-il aux effets recherchés sur l'environnement mondial (préservation de la biodiversité, gaz à effet de serre, eaux internationales, polluants

organiques persistants, dégradation des sols et couche d'ozone) ?

- Le pays soutient-il aussi la mission du FEM et les programmes et stratégies dans les domaines d'intervention du Fonds avec ses propres ressources et/ou l'appui d'autres bailleurs de fonds ?
- Quelle est la pertinence du DAR par rapport aux priorités du pays ?

● Efficience de l'appui du FEM

- Quels temps, efforts et moyens financiers faut-il consacrer à la préparation et à l'exécution des projets pour les différents types d'appui ?
- Quel est le rôle des différentes parties prenantes à l'exécution des projets du FEM, comment interviennent-elles et comment leurs activités sont-elles coordonnées ?
- Avec quelle efficacité les enseignements tirés des projets du FEM et leurs résultats sont-ils diffusés ?
- Quelles sont les synergies au niveau de la programmation des projets du FEM et de leur mise en œuvre entre : les Agents d'exécution ; les institutions nationales ; les projets du FEM ; et les autres projets et activités financés par des bailleurs de fonds ?
- Dans quelles mesures les opérations du FEM ont-elles changées après l'introduction du DAR ?
- Quelle est la durabilité à long terme de l'appui du FEM³ ?

● Résultats et efficacité de l'appui du FEM

- Quels sont les résultats (effets et impacts) des projets achevés (et, le cas échéant, en cours) ?
- Quels sont les résultats regroupés au niveau des domaines d'intervention et du pays ?

- Quelle est la probabilité de réalisation des objectifs des projets en cours d'exécution ?

En traitant de la question clé de l'efficacité économique, l'équipe va tâcher d'examiner des aspects tels que la coordination et le travail en partenariat, l'harmonisation, les synergies et le transfert des connaissances. Les points suivants seront analysés : mécanismes de coordination : transition entre les phases des projets et synergies entre les projets ; :coordination entre les différentes composantes et entre les Agents d'exécution ; complémentarité du financement ; et vision à long terme.

Une matrice d'évaluation de ces questions se trouve à l'annexe B. Elle comporte une liste préliminaire d'indicateurs/données de base, de sources d'information possibles et de méthodes utilisables.

2.4 Champ d'application et limites

L'évaluation du portefeuille-pays du Bénin porte sur tous les types d'activités financées par le FEM dans le pays, exécutées à toutes les phases du cycle de projet (projets en préparation, en cours et achevés) et administrées par tous les Agents d'exécution dans tous les domaines d'intervention, y compris les activités institutionnelles du FEM telles que le Programme de microfinancements. La somme de toutes ces activités constitue le portefeuille-pays du FEM (une liste de tous les projets du portefeuille se trouve à l'annexe F).

Cette évaluation est limitée parce que les projets du FEM au Bénin ne s'articulent pas autour d'un programme national. Par conséquent, il n'existe pas de cadre d'évaluation comprenant des objectifs environnementaux prédéterminés en fonction desquels les résultats et l'efficacité des activités pourraient être évalués et comparés. L'évaluation s'intéresse donc aux objectifs et à la cohérence interne des projets et des activités du portefeuille,

ainsi qu'à son évolution. Les programmes nationaux des Agents d'exécution sont ainsi considérés comme des cadres appropriés de l'évaluation de l'appui du FEM, ainsi que dans le contexte des politiques, stratégies et priorités nationales en matière de développement durable et de protection de l'environnement du Bénin dans lequel ces projets ont été élaborés, approuvés et exécutés.

Dans plusieurs cas, l'appui du FEM est fourni en aval et/ou par l'intermédiaire de partenariats qui rassemblent de nombreuses institutions. Dans ces conditions, il sera difficile d'attribuer seulement au FEM l'impact de certaines activités de développement. On cherchera plutôt à examiner la contribution du Fonds aux résultats pris dans leur ensemble, c'est-à-dire à établir une relation crédible entre l'appui de l'institution et ses retombées. Des questions sur les rôles, la coordination, les synergies et la complémentarité permettront d'évaluer la façon dont l'appui du FEM a été assuré en partenariat avec les autres institutions.

Des modalités différentes s'appliquent à la préparation et à l'approbation des projets régionaux et mondiaux. Compte tenu du temps et des ressources financières disponibles pour l'exercice d'évaluation, ces projets ne seront examinés que s'il existe une Cellule d'exécution des activités au Bénin. Les aspects suivants seront évalués : résultats préliminaires, mode de préparation, leçons apprises des opérations, synergies avec les autres activités des projets au Bénin, durabilité des effets des projets et mécanismes nationaux d'application.

En règle générale, l'équipe a utilisé les indicateurs figurant dans la description des projets. Toutefois, les faiblesses du travail de suivi et d'évaluation, signalées lors de l'évaluation d'anciens projets, seront une contrainte pendant l'évaluation du portefeuille. Aux indicateurs fondamentaux s'ajouteront alors les indicateurs et données provenant des projets et programmes du gouvernement et

d'autres bailleurs de fonds, les indicateurs institutionnels du FEM, tels que la fiche de notation pour la biodiversité, et les indicateurs utilisés dans le cadre du Dispositif d'allocation des ressources (DAR) du FEM. L'information recueillie sera de nature quantitative et qualitative.

2.5 Methodology

L'examen du portefeuille-pays du Bénin a été réalisé par le Bureau de l'évaluation du FEM, avec l'appui des consultants internationaux et locaux. La méthodologie comporte une série de modules faisant appel aux méthodes et outils qualitatifs et quantitatifs suivants :

- Une **revue documentaire** exhaustive des documents stratégiques, législatifs et politiques sur le développement durable et l'environnement du Bénin ; des documents de projet tels que des rapports d'avancement et d'évaluation interne, des comptes rendus des réunions, le compte rendu de la réunion tripartite, des rapports d'audit comptable, des plans de travail, les produits réalisés dans le cadre du projet (études, actes d'ateliers et séminaires), etc. ; ainsi que des documents se rapportant aux activités du FEM et de ses Agents d'exécution tels que les stratégies et dispositifs d'aide-pays, les évaluations et les examens de projets. L'annexe C présente la bibliographie des principaux documents consultés pour faire l'évaluation. L'information recueillie dans cet exercice a été transmise dans un outil de protocole d'examen des projets, développé par le Bureau de l'évaluation, en vue de l'étude des projets.
- Dans le cadre de l'évaluation, 16 **groupes de discussion** ont été organisés avec les acteurs clés de l'implantation des activités du FEM au Bénin, y compris le gouvernement, les ONG et d'autres membres de la société civile (voir la liste des participants à l'annexe D). Le premier

groupe de discussion s'est réuni le 8 octobre 2007 et a discuté de l'approche générale, des objectifs et de la méthodologie retenus pour l'évaluation, et en a expliqué les nuances. De nombreux autres groupes de discussion se sont réunis par la suite et ont notamment discuté de la planification détaillée de l'évaluation, du rôle des différents ministères, ONG et autres organisations de la société civile dans le portefeuille FEM, ainsi que de la performance des projets auxquels ils étaient associés.

- De nombreux **entretiens**, soit 70, avec un large éventail d'acteurs touchés de près ou de loin par le portefeuille du FEM au Bénin ont été réalisés, y compris avec des particuliers et des institutions internationales, régionales et locales associées au FEM. Une analyse de ces entretiens a permis de faire une recherche plus approfondie des questions d'évaluation. Un outil de protocole d'entrevue a été développé avec le Bureau de l'évaluation du FEM afin de bien cerner l'information qui devait être recueillie. L'annexe E présente la liste des personnes-ressources (126) rencontrées par la mission d'évaluation dans le cadre de ces entretiens. Il s'agit essentiellement des personnes dans les organismes suivants : six institutions bilatérales et multilatérales, deux ONG internationales, cinq ministères, sept directions et centres spécialisés, trois personnes-ressources/anciens responsables de projets ou de coordination des actions du FEM, 13 ONG et/ou associations locales.
- En ce qui concerne les **visites sur le terrain**, au niveau des projets nationaux, les sites des projets suivants ont été visités : le Projet de conservation et gestion des parcs nationaux, le projet Aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone et le Programme de gestion des forêts et terroirs riverains (PGFTR). Pour les projets régionaux, les sites des projets suivants ont été

visités : le Projet du grand écosystème marin du golfe de Guinée, phase I, le Projet du grand écosystème marin du golfe de Guinée, phase II, le Projet pour renforcer l'efficacité et catalyser la durabilité du système des aires protégées W-Arly-Pendjari (WAP) et le Projet de développement de la capacité scientifique et technique pour la gestion efficace et l'utilisation pérenne de la diversité des terres arides dans les réserves biosphères de l'Afrique de l'Ouest. L'information recueillie a été insérée dans l'outil de protocole d'examen des projets qui a été développé. Le choix des sites a été établi à partir de la revue documentaire, de l'état du projet, de la représentativité des champs d'intervention et des Agents d'exécution, de même que de l'accessibilité aux sites dans les délais donnés.

Aux fins de l'analyse quantitative, le projet a été retenu comme unité d'analyse pour évaluer l'utilité et l'efficacité économique de l'appui du FEM (liens avec les priorités nationales, délais et coûts de préparation et d'exécution des projets, etc.) et pour mesurer les résultats obtenus par le FEM (degré de réalisation des objectifs d'amélioration de l'environnement mondial) et la performance des projets (rapports pendant le déroulement et à l'achèvement du projet).

Notes

1. *Pertinence* : la mesure dans laquelle l'activité convient aux politiques organisationnelles et aux priorités en matière de développement local et national (les bénéficiaires, les besoins des pays, les priorités mondiales et les politiques des partenaires et des bailleurs de fonds), y compris les changements dans le temps ; *Efficience* : la mesure dans laquelle les résultats ont été atteints avec les ressources (fonds, services d'experts, temps consacré) les moins cher qui soient ; on parle aussi de rentabilité ou d'efficacité économique. (La politique en matière de suivi et d'évaluation du FEM, 2006).
2. *Résultats* : produits, effets à court et moyen termes ou impacts à plus long terme (prévus ou imprévus, positifs ou négatifs) des activités du FEM, notamment les avantages en matière d'environnement mondial, les effets de la répétition et d'autres effets locaux ; *Efficacité* : la mesure dans laquelle un objectif a été atteint ou la probabilité qu'il le soit (La politique en matière de suivi et d'évaluation du FEM, 2006).
3. *Durabilité* : la capacité probable qu'une action continue d'offrir des avantages pendant une période prolongée après son achèvement ; les projets doivent être respectueux de l'environnement et soutenables sur les plans financier et social (« La politique en matière de suivi et d'évaluation du FEM, 2006 »). La viabilité à long terme est un élément clé du portefeuille du Bénin. Elle sera évaluée au plan financier, institutionnel, sociopolitique et environnemental.

3. Contexte de l'évaluation

L'un des principaux objectifs de l'évaluation qui est présenté dans le chapitre précédent consiste à analyser la pertinence et l'efficacité de l'appui du FEM au Bénin. Le présent chapitre se propose d'abord de faire un résumé du contexte de l'évaluation, notamment en fonction de la situation de l'environnement dans les principaux domaines d'intervention du FEM au Bénin et du cadre réglementaire et législatif de l'environnement au Bénin.

3.1 Description générale

Le Bénin est un pays côtier de l'Afrique de l'Ouest, situé entièrement dans la zone intertropicale entre 6° 30' et 12° 30' de latitude Nord et 1° et 3° 40' de longitude Est. Il est limité au sud par l'océan Atlantique, au nord par le Niger, au nord-ouest par le Burkina Faso (qui sont des pays désertiques), à l'est par le Nigeria et à l'ouest par le Togo. Le territoire du Bénin couvre une superficie de 115 762 km² (après le règlement du conflit de l'île de l'été avec le Niger) et a une longueur de 700 km de l'océan Atlantique au fleuve Niger et une largeur de 125 km le long de la côte de l'océan Atlantique.

Selon les résultats du troisième Recensement général de la population humaine réalisé en 2002, le Bénin compte une population de 6 769 914 habitants [hommes : 48,5 % ; femmes : 51,5 % ; population rurale : 61,1 % ; population urbaine : 38,9 %]¹. La densité moyenne de la population est de 59 habitants au km² en 2002 mais la population du

Bénin est inégalement répartie. En effet, plus de la moitié des Béninois, 53,2 % environ² se trouvent concentrés dans la partie côtière sud du pays qui ne représente que 10 %³ du territoire national⁴. On estime le taux de croissance annuel de la population à 3,2 %, entre 1992 et 2002⁵ mais il convient de signaler que la population urbaine s'accroît plus rapidement (5,2 %) que la population rurale (1,4 %). Malgré cette croissance, l'espérance de vie à la naissance est de 59,2 ans au Bénin⁶.

Selon le rapport du PNUD sur la situation économique et sociale au Bénin en 2004, ce dernier est l'un des pays les plus pauvres et est membre du groupe des pays les moins avancés (PMA) obtenant un classement de 0,431 (en 2003), soit le 162^e sur 177 pays de l'Indicateur du développement humain (IDH).

Les autres indicateurs socioéconomiques se présentent comme suit :

- Le produit intérieur brut (PIB) per capita était de 278 000 francs CFA en 2004⁷ (soit 600 dollars en 2004).
- La population vivant sous le seuil de pauvreté est de 29 % (en milieu rural : 33 % et en milieu urbain : 23,3 %) (ECVR2 et ELAM 9, 1999-2000).
- Le taux de mortalité infantile est de 90 pour mille (2002) [taux de mortalité des enfants de

moins de cinq ans : 146,4 pour mille (2002), RGPH 3⁸].

- Le taux de prévalence du VIH/SIDA : 1,9 % (2000) contre 4,1 (2001) [PNLS⁹].
- Le taux net de scolarisation : 51,3 % en 2002, soit pour les garçons, 56,9 %, et pour les filles, 45,3 % [2002]¹⁰.
- Le taux d’alphabétisation des adultes : 32,6 % (hommes : 45 % ; femmes : 21,9 % ; indice de parité du genre : 0,49) [2002]¹¹.
- Les inégalités : au niveau national et plus particulièrement en milieu urbain, l’indice de Gini est passé de 0,47 en 1999-2000 à 0,45 en 2002¹², traduisant ainsi la réduction des inégalités des dépenses par habitant. Mais en milieu rural, on constate le contraire : l’indice de Gini a augmenté de 0,30 (1999-2000) à 0,34 (2002), faisant ainsi accroître les inégalités découlant de l’augmentation des dépenses par habitant¹³.
- Équité de genre : la proportion des femmes dans la population équivaut à 51,5 %. Parmi celles-ci, 21,3 % sont les chefs de famille et 57,7 % participent aux activités économiques. Malgré cette participation des femmes dans la société, la protection de certains droits des femmes par la Constitution du 11 décembre 1990, et les lois et règlements en vigueur, les disparités entre hommes et femmes demeurent grandes en raison principalement des inégalités d’accès aux ressources productives et aux services. Les aspects négatifs de cette discrimination ont trait aux caractéristiques socioculturelles locales qui entravent l’application des droits reconnus aux femmes et à la persistance des pratiques, comme le harcèlement sexuel, le mariage forcé, l’excision, le viol conjugal, la discrimination au niveau de l’imposition des salaires, etc..
- En 2005, selon l’Indice de durabilité de l’environnement (ou Environmental Sustainability

Index, ESI¹⁴) qui analyse dans quelle mesure les pays réussissent à protéger leur environnement, le Bénin se classait au 63^e rang sur 117 pays dans le monde. En Afrique de l’Ouest, sur 13 pays, le Bénin arrivait 7^e après le Mali, le Ghana, le Sénégal, la Gambie, la Guinée Bissau et la Guinée, et avant la Côte d’Ivoire, le Burkina Faso, le Nigéria, le Niger, le Togo, la Sierra Leone et le Libéria.

3.2 Description de la situation environnementale dans les principaux domaines d’intervention du FEM

La diversité biologique et sa conservation

Selon la première monographie sur la diversité biologique au Bénin (cofinancée en 2001 par le FEM et le Gouvernement de la République du Bénin), les forêts et les terres boisées productives occupent une superficie de 6 186 000 ha, soit environ la moitié des terres utilisables (11 254 000 ha) et des aires protégées par les lois suivantes : parcs nationaux, zones cynégétiques, massifs forestiers et périmètres de reboisement (2 653 755 ha). Ces domaines protégés par la loi couvrent près de 25 % de la superficie nationale du Bénin (voir le tableau 3.1 ci-dessous), ce qui démontre la volonté du Gouvernement du Bénin de conserver les ressources

Tableau 3.1

Forêts classées et aires protégées du Bénin

Catégories aménagées	Nombre	Superficie (ha)	% de la superficie totale
Massifs de forêts	44	1 292 543	11,48
Parcs nationaux	2	777 050	6,90
Zones cynégétiques	3	580 000	5,15
Périmètres de reboisement	7	4 162	0,04
Total	56	2 653 755	23,57

Source : Stratégie nationale et plan d’action pour la conservation de la diversité biologique (2003).

naturelles au moyen de son Service forestier. En effet, le Bénin compte deux parcs nationaux (de la Pendjari et du W), trois zones cynégétiques (Pendjari, Atacora et Djona), 38 forêts classées, une réserve de la biosphère représentée par l'ensemble du parc national de la Pendjari, des zones cynégétiques de la Pendjari et de l'Atacora. Ils sont surtout concentrés au Nord et abritent une faune sauvage qui crée un attrait touristique (excursions et chasse), constituant ainsi une source de revenus pour le budget national et les populations riveraines.

Le Bénin compte également 20 000 ha de teck, plus de 400 000 ha de palmeraies privées et 2 940 forêts sacrées. La plupart de ces dernières sont des reliques de forêts concentrées dans le Sud, notamment dans la zone littorale, et constituent des lieux de pèlerinage et de rituel du culte « voodoo ». La mangrove constitue généralement une formation spéciale qui peuple les rivages des lacs et lagunes de la zone littorale. La flore et la faune, décrites ci-dessous, occupent une place importante dans la promotion de l'écotourisme au Bénin :

- 3 000 espèces de plantes supérieures indigènes ;
- 814 espèces de plantes médicinales ;
- 225 espèces de plantes ornementales indigènes et 266 espèces de plantes exotiques ;
- 248 espèces de champignons supérieurs ;
- 2 592 espèces d'insectes ;
- 449 espèces de poissons marins (sur 25 000 espèces connues à l'échelle mondiale) : on y trouve des baleines (genre jubarte : *Megaptera novaeangliae*), des dauphins (espèce : *Tursiops truncatus*), le lamantin d'Afrique sur les côtes béninoises (environ 50 individus¹⁵ dans la basse-vallée de l'Ouémé entre Dasso et Porto-Novo) ;

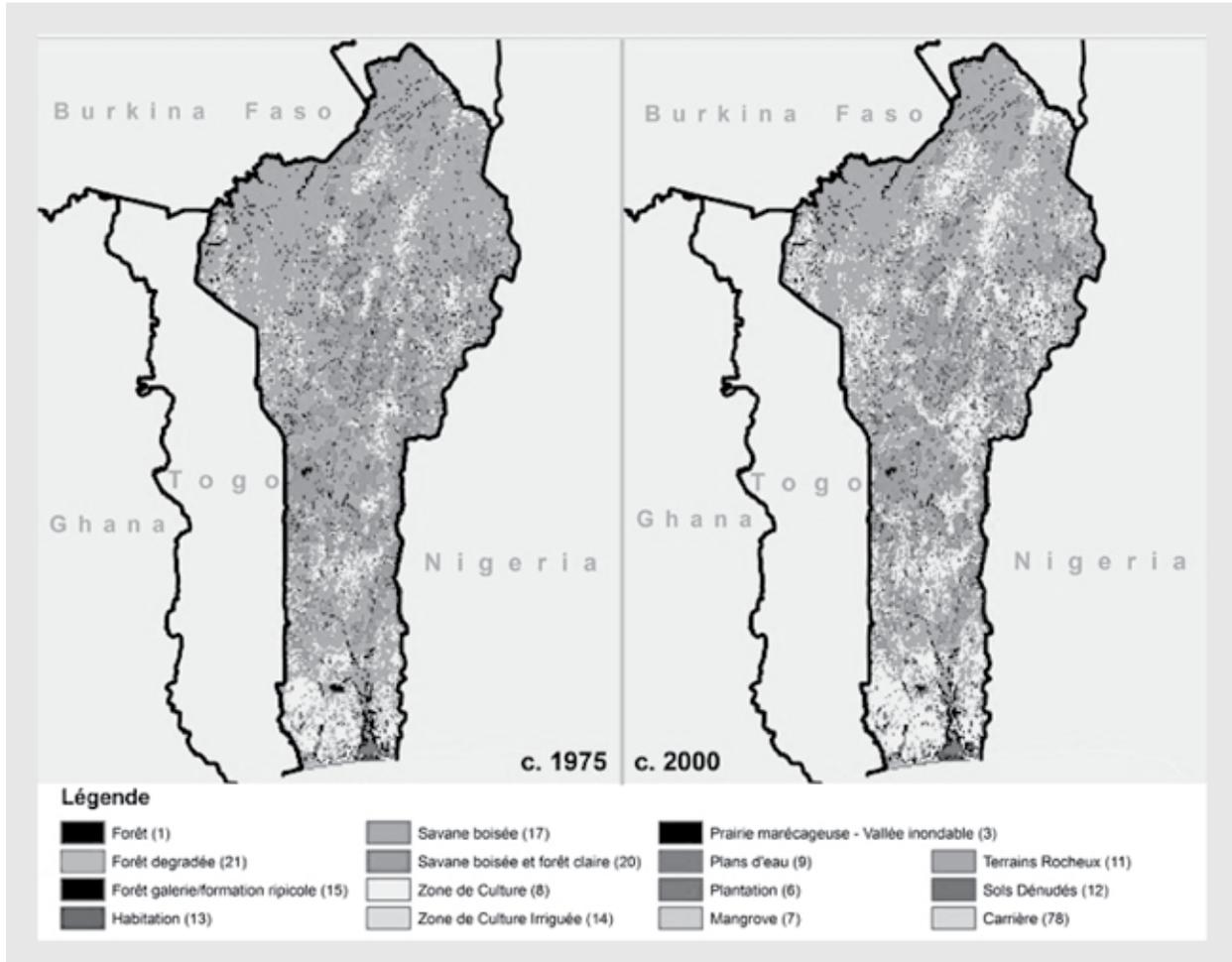
- 180 espèces de poissons d'eaux douces et saumâtres ;
- des tortues africaines à éperon ;
- deux espèces de crocodiles nains à mâchoire étroite ;
- 14 espèces de grandes antilopes ;
- selon Nature Tropicale ONG (qui contribue à la garde des populations de tortues marines), il existe quatre espèces de tortues marines sur les côtes béninoises : la tortue olivace (lepidochelis olivacea), la tortue luth (*dermochelys coriacea*), la tortue verte (*Chelonia mudus*) et la tortue imbriquée (*Reitmochelys imbricata*) ;
- la côte béninoise est renommée pour sa richesse en oiseaux dont plus de 200 sternes (Damara) ;
- 123 espèces d'algues marines ;
- dix espèces de primates.

Malgré cette biodiversité, la situation écologique au Bénin se dégrade rapidement dans son ensemble. Les ressources naturelles diminuent constamment depuis trente ans. Le Centre national de télédétection (CENATEL) signale que, de 1978 à 1998, les principales formations ont régressé de 3 160 453 ha, soit 160 000 ha par an¹⁶ (voir la carte de l'occupation des terres, graphique 3.1). Ainsi, la superficie forestière par habitant qui était de 1,63 ha en 1980 est passée à 0,87 ha en 1995, et elle devrait atteindre 0,29 ha en 2025, si les tendances actuelles se maintiennent¹⁷. Dans la zone côtière, 38 % des écosystèmes¹⁸, notamment les mangroves, sont menacés par des aménagements divers et des rejets de déchets.

Cette région côtière est soumise à l'érosion côtière du fait de grandes réalisations telles que les ouvrages portuaires de Lomé (Togo) (1967) et de Cotonou (1962), les barrages hydroélectriques d'Akosombo sur la Volta (1966) et de Nagbéto sur le Mono

Graphique 3.1

Carte de l'occupation des terres du Bénin, années 75 et 00



Source : Centre national de télédétection (CENATEL).

(1987), perturbant la stabilité de l'écosystème du littoral. Ces activités ont entraîné la rupture de l'apport de sédiments des cours d'eau (1 000 000 m³ par an pour la Volta et 100 000 m³ par an pour le Mono). À cela s'ajoutent les carrières de sable le long du littoral à Sèmè qui provoquent un déficit annuel de plus de 3,5 millions de mètres cubes de sable. Selon les techniciens, la mer avance de dix à quinze mètres par année à certains endroits sur la côte¹⁹.

La faune sauvage subit aussi des impacts importants :

- les tortues marines et le lamantin sont très menacés en raison de leurs vertus thérapeutiques et alimentaires ;
- parmi les espèces de poissons marins les plus pêchés, le *Malapterurus electricus*, *Elops senegalensis*, le *Plyterus endlicheri* et le *Dasytis margarita* sont en voie d'extinction, et 15 espèces sont rapportées comme étant menacées, entre autres : *Megalpos atlanticus*, *Ethmalosa fimbriata*, *Epinephelus aenus* et *Mugil curema* ;

- la faune mammalienne compte une espèce de primate menacée au niveau mondial, dont le cercopithèque à ventre rouge et le colobe magistrat, qui sont classés comme des espèces menacées au Bénin.

Dans le domaine de la diversité biologique, le Bénin doit relever un grand défi, étant donné la dégradation persistante des réserves de la diversité biologique, malgré les efforts de conservation consentis et les stratégies sectorielles développées. Ce défi est le résultat du dysfonctionnement des services de surveillance, de la forte croissance démographique, de la non-application et de la caducité de certains textes réglementaires, ainsi que des mauvaises pratiques culturelles et cynégétiques. Une prise de conscience progressive de ce problème a poussé le Gouvernement du Bénin à créer le Centre national de gestion des réserves de faune (CENAGREF), qui existe depuis un peu plus de dix ans, sous la tutelle du ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN), en vertu du décret n° 96-73 du 2 avril 1996. Cette institution joue le rôle de maître d'œuvre dans la gestion des parcs nationaux, des zones cynégétiques et des réserves de la biosphère. En conséquence, le CENAGREF assure la gestion des fonds nationaux et des divers bailleurs de fonds (y compris le FEM) dans le cadre de la conservation de la faune au Nord-Bénin. Depuis 2003, grâce à l'appui financier du FEM, le pays a élaboré sa Stratégie nationale et son plan d'action pour la conservation de la diversité biologique au Bénin (en 2003). Ces documents s'articulent autour de cinq priorités stratégiques²⁰ :

- le renforcement des capacités des structures et des intervenants dans la gestion de la diversité biologique ;
- la promotion de la recherche ;
- la promotion des valeurs et du savoir-faire endogènes pertinents ;

- la valorisation des ressources génétiques ;
- le développement de la coopération, tant aux niveaux national, régional qu'international, dans les domaines scientifiques, techniques et biotechnologiques.

Le changement climatique

Les gaz à effet de serre répertoriés au Bénin en 1995²¹ sont : le CO₂, le CH₄, le N₂O, le CO, le NO_x, les COVNM et le SO₂. À la suite de la Communication initiale sur les changements climatiques, en 1995, le Bénin n'était pas un pays émetteur net de GES. Les émissions de CO₂ cette année-là étaient estimées à 15 045, 09 Gg, ce qui est bien inférieur au stockage total évalué à 62 108, 16 Gg. Ce dernier est supérieur aux émissions totales des principaux gaz (CO₂, CH₄ et CO) évaluées à 19 515, 30 Gg de CO₂. Les principales sources d'émissions de GES en équivalent CO₂ (E-CO₂) proviennent des secteurs de l'agriculture, de l'affectation des terres et de la foresterie (voir le tableau 3.2). En effet, la contribution du secteur d'affectation des terres et de la foresterie est de 73 % et est principalement attribuable aux émissions de dioxyde de carbone dans ce secteur. La part du secteur agricole est de 21 %, en grande partie en raison des émissions de méthane. L'apport des autres secteurs, notamment l'énergie, les procédés industriels et les déchets, est faible (voir le graphique 3.2 ci-dessous).

Selon le document de la Stratégie nationale de mise en œuvre au Bénin de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur de l'énergie proviennent de deux sous-secteurs :

- les produits pétroliers utilisés dans les transports : 239 000 tonnes de produits pétroliers ont été consommées en 1998 dans le secteur des transports (soit 67 % de la consommation nationale de produits pétroliers) ;

Tableau 3.2

Émissions de gaz à effet de serre au Bénin en 1995
Gigagrammes

Secteurs	Stockage de GES		Émissions de GES					Total émissions de GES	
	CO ₂	CO ₂	CH ₄	N ₂ O	CO	NO _x	NMVOC		SO ₂
Agriculture			1 789,14	1,964	2 270,66	42,01			4 103,774
Énergie		694,89	12,003	0,1642	243,25	8,54	28,067		986,9142
Affectation des terres et foresterie	62 108,16	14 242,75	14,81	0,10	129,61	3,68			14 390,95
Industrie		96,43					0,16	0,17	96,76
Déchets		11,02	9,10	0,30	1,63	0,03			22,08
Total	62 108,16	15 045,09	1 825,06	2,53	2 645,15	54,26	28,227	0,17	19 600,48

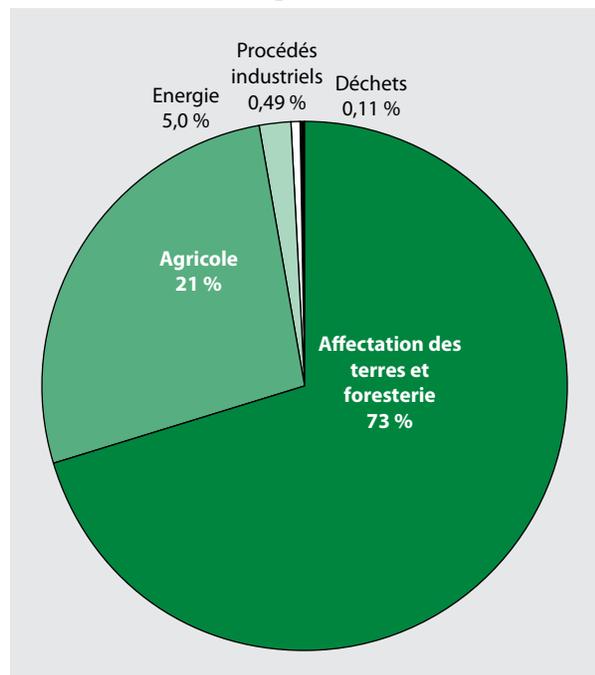
Source : Communication initiale sur les changements climatiques au Bénin (décembre 2001).

- la consommation du bois de feu et du charbon par les ménages (en particulier ceux de la ville), entraînant le déboisement des massifs forestiers qui s'aggrave avec les pratiques de l'agriculture sur brûlis, les feux de brousse et le surpâturage ;

ce phénomène réduit les capacités de stockage des gaz à effet de serre et accroît le risque de désertification à certains endroits (au Nord du pays).

Graphique 3.2

Contribution de chaque secteur aux émissions totales de GES en E- CO₂



Source : Communication initiale sur les changements climatiques au Bénin, (décembre 2001).

La contribution du secteur de l'industrie (notamment celle de la cimenterie) aux émissions de gaz à effet de serre reste pour le moment encore faible : 98,02 Gg en 1992 et 96,43 Gg en 1995, soit environ 0,15 % du total. Il en est de même pour l'énergie électrique. La consommation d'électricité par habitant au Bénin était l'une des plus faibles au monde en 1998, soit 0,28 tep contre 1,76 tep au niveau mondial, 4,31 tep pour l'Europe et 8,46 tep pour l'Amérique du Nord.

Le Bénin fait partie des pays les moins avancés (PMA) qui sont vulnérables aux impacts des changements climatiques dans plusieurs domaines :

- la désertification : le Bénin présente déjà des poches de désertification au Nord qui risquent de s'aggraver considérablement en raison de l'érosion, de la dégradation des sols, de la salinisation et des risques d'incendie ;
- le réchauffement planétaire pourrait accélérer l'élévation du niveau de la mer, avec pour

conséquence, l'engloutissement de certains quartiers de Cotonou et Grand-Popo ;

- les changements climatiques auront des répercussions graves sur la dégradation de la qualité de l'eau et accentueront l'assèchement des points d'eau ;
- du point de vue agricole, les cultures, les pâturages et les écosystèmes agricoles seront fortement menacés.

Les enjeux du Bénin en vue de la mise en œuvre de la CCNUCC sont :

- la protection et la gestion de la zone côtière ;
- la réhabilitation des aires dégradées par la déforestation et la désertification ;
- la protection de l'atmosphère ;
- la surveillance du système climatique ;
- la promotion du développement durable.

La volonté politique béninoise nécessaire pour inverser ces tendances existe bel et bien. La société civile est aussi consciente de ces problèmes. L'aide du FEM est perçue comme un atout pour affronter ces défis.

Les eaux internationales

Le réseau hydrographique est composé d'environ 3 048 km de cours d'eau et de plus de 333 km² de plans d'eau (lacs et lagunes). Il appartient à six grands bassins qui sont pour la plupart partagés avec d'autres pays et gérés par des agences responsables des bassins :

- le bassin de la Pendjari ou de la Volta ;
- les hauts-bassins de la Kéran et de la Kara ;
- le bassin du Couffo ;
- le bassin du Mono et de la Sazué ;

- le bassin de l'Ouémé, qui comprend l'Ouémé Supérieur et l'Ouémé Inférieur situés respectivement sur le socle Dahoméen et sur les formations sédimentaires du bassin côtier ;
- le bassin du Niger²², dont la section nationale se caractérise par un tracé rectiligne orienté du nord-ouest au sud-est et qui reçoit en rive droite les apports de quatre affluents coulant d'ouest en est : la Mékrou (10 500 km²), le Kompa Gourou (1 950 km²), l'Alibori (13 740 km²) et la Sota (13 360 km²) ; au Nord-Est du Bénin, le fleuve reçoit les apports des affluents nigériens, à savoir : l'Ilogourou (360 km²) et la Wara (954 km²) sur le grès de Kandi et l'Oli (2 419 km²) sur les granites du Dahoméen.

Ces cours et plans d'eau subissent un ensablement en raison des impacts anthropiques liés aux mauvaises pratiques culturales extensives, à la mise en culture des berges, à l'utilisation de plus en plus importante d'intrants agricoles qui contribuent à la dégradation physicochimique et à l'augmentation des risques de pollution chimique des sols, à la méconnaissance et à la faible vulgarisation et application effective des textes et lois en vigueur, etc.. Ce phénomène se traduit notamment par la diminution considérable des ressources en eau, la baisse du niveau de la nappe phréatique et le tarissement des puits, l'assèchement et l'envasement des cours et des plans d'eau, la diminution des ressources halieutiques, ainsi que la progression du phénomène de désertification (la dégradation et l'appauvrissement des sols).

Le Bénin est situé dans le golfe de Guinée et possède une côte marine de 125 km au sud (entre la frontière du Nigéria, à l'est, et celle du Togo, à l'ouest). Cette zone côtière joue actuellement des fonctions diverses : une fonction de production (pêche, artisanat), une fonction spatiale (plaisance, baignade), une fonction de régulation écologique (habitat d'oiseaux aquatiques,

tamponnage des inondations) et des fonctions culturelles (mythes, rites, espaces sacrés). Selon la récente étude sur la création des aires marines au Bénin, plusieurs facteurs et problèmes menacent la conservation et l'utilisation durable de la zone côtière au Bénin : la forte pression démographique, la pollution bactériologique et chimique des sols et des plans d'eau, les changements climatiques et leur incidence (l'élévation des températures et du niveau des mers), etc. Ainsi, plusieurs espèces animales sont fortement menacées et d'autres ont disparu.

Les communautés des localités marines, de concert avec les pouvoirs publics, ont décidé de créer des aires marines protégées (AMP), qui reposent sur un fondement législatif et dont l'entrée en vigueur est attendue. Quatre sites potentiels de 21 049 ha ont été identifiés en vue de devenir des AMP ; voir le tableau 3.3 ci-dessous :

Les polluants organiques persistants (POP)

En 2004, la République du Bénin a ratifié la Convention de Stockholm sur les POP, qui s'insère dans un ensemble législatif, notamment la Loi n° 91-004 du 11 février 1991 portant réglementation phytosanitaire en République du Bénin, visant sept des douze POP (de la Convention de Stockholm) : l'aldrine, le chlordane, le DDT, la

dieldrine, l'endrine, l'heptachlore et le mirex²³. Même si cette législation nationale prend en compte, de façon large, des pesticides qui sont des POP, elle reste lacunaire dans plusieurs domaines, notamment l'élimination et le transport des POP, et elle ne traite pas des BPC, des dioxines et des furanes. Un autre point faible de cette loi réside dans l'insuffisance de son application en raison du manque de personnel qualifié et d'équipement de contrôle.

En effet, on constate, au Bénin, que l'utilisation des produits chimiques ne cesse d'augmenter, même si les taux d'utilisation observés sont toujours très loin de ceux des pays développés. Les quantités de pesticides importés au Bénin sont passées d'un million de litres en 1990 à plus de 5,8 millions de litres en 2000. Pour l'exercice 00-01, la valeur des pesticides utilisés représentait huit milliards de francs CFA (soit 1,76 % des importations du pays). Les producteurs de coton ne paient en général que 56 % du coût réel des pesticides au Bénin dans la filière coton et l'État subventionne 44 %²⁴. Cette réduction entraîne une consommation plus forte de pesticides. Comme l'insecticide appliqué sur le coton est beaucoup moins cher que les autres insecticides, il est détourné vers les autres filières. C'est ainsi que certaines cultures telles que le niébé sont traitées par des agriculteurs avec un

Tableau 3.3

Aires marines à protéger au Bénin

Site	Location	Potential beneficiaries	Area (hectares)
Avlékété	Dans la mer	Cocotiers, baleines, dauphins, tortues marines	16 390
Avlékété-Togbin	Plaine côtière	Mangroves	1 800
Lac Nokoué	Sud de la lagune de Porto-Novo	Mangroves	339
Nazoumè-Bouche du Roi	Zone côtière (lagune de Grand-Popo, petits lacs et étangs d'eau)	Mangroves, hippopotames	2 512
Total			21 041

Source : : Création des aires protégées : identification et description des sites (2007).

insecticide qu'ils achètent dans le cadre de l'aide gouvernementale à la production du coton.

Le Gouvernement du Bénin, conscient de toute la problématique des POP dans son pays et désireux d'honorer les engagements qu'il a pris en ratifiant la Convention de Stockholm, a lancé le processus d'élaboration du Plan national de mise en œuvre de la Convention de Stockholm, qui s'est achevé en 2007. Ce plan se compose de trois stratégies :

- la stratégie de recensement des stocks, des articles utilisés et des déchets à prendre en considération, visant à déterminer et à réduire le volume des rejets et les stocks des pesticides, de DDT, de BPC et d'hexachlorobenzène ;
- la stratégie d'échange d'information, en vue de la consolidation des mesures prises avec les autres pays de la sous-région et de la communauté internationale ;
- la stratégie de recherche-développement essentiellement orientée vers la recherche de solutions de rechange à l'utilisation des substances chimiques nocives que contiennent les POP.

La dégradation des terres

Le Bénin a signé et ratifié la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification respectivement le 15 octobre 1994 et le 29 août 1996. De plus, le Gouvernement du Bénin a approuvé le PAN/LCD, qui est coordonné par le Comité national de lutte contre la désertification (CNLD), le 17 novembre 1999. Grâce à la récente Loi n° 2007-03 portant régime foncier rural en République du Bénin, sur laquelle l'Assemblée nationale a délibéré et qu'elle a adoptée lors de sa séance du 30 janvier 2007, l'État a fait des progrès sur les règles et principes fondamentaux relatifs au régime foncier rural en République du Bénin. Cette loi insiste particulièrement sur la

préservation du patrimoine écologique et sur la promotion de l'écodéveloppement²⁵.

L'analyse de la problématique de la désertification au Bénin laisse entrevoir la réduction très nette du couvert forestier de près de la moitié²⁶ en un demi-siècle. En 1949, ce couvert représentait 20 % du territoire national, alors qu'il en constitue moins de 12 % aujourd'hui. Les cultures du coton et de l'igname au Centre et au Nord du Bénin, la transhumance du bétail et la pratique des feux de brousse sont à l'origine de cette réduction de la densité des strates arbustive et arborée. Toute la zone englobant Boukoumbé, Coby, Matéri et Tanguiéta (Département de l'Atacora), Ouaké, Djougou et Copargo (Département de la Donga), Karimama, Malanville, Kandi, Banikoara et Ségbana (Département de l'Alibori) est la plus touchée par ce phénomène de désertification. Le tableau 3.4 présente la distribution de l'occupation des terres au Bénin.

Au Bénin, on distingue deux types de dégradation des sols : la dégradation chimique et physique, et la salinisation. La première est une perte de fertilité du sol, en raison du système de production, qui touche toutes les terres cultivées du Bénin. La seconde se manifeste principalement à travers l'érosion hydrique et éolienne. Il en ressort :

- des sols extrêmement dégradés (en raison de l'érosion hydrique et éolienne due à la rareté du couvert végétal) dans les régions de Boukoumbé et de Ouaké et couvrant 1 240 km² ;
- des sols fortement dégradés dans les régions de Matéri, de Natitingou et certaines régions d'Ouaké dans l'extrême Nord (16 % de la superficie de cette zone). On les rencontre aussi dans la zone soudanienne du Centre-Est et du Nord-Ouest (sur une superficie de 4 880 km²), dans la zone soudanienne du Nord et Nord-Est (sur la quasi-totalité de la zone). Ces sols fortement

Tableau 3.4**Occupation des terres au Bénin**

Formations végétales	Superficie (ha)	% de la superficie
Forêts semi-caducifoliées (y compris les galeries forestières importantes)	631,25	0,55
Forêts claires et savane boisée	12 743,75	11,13
Savane arborée et arbustive	60 956,25	53,26
Savane arborée et arbustive saxicole	2 350,50	2,05
Savane arborée et arbustive et périodiquement inondée	1 625,00	1,43
Formations riveraines marécageuses		
Savane cultivée	28 706,25	
Cultures sous palmier	6 475,00	30,84
Palmeraies	118,75	
Teckeraies	68,75	
Sols nus	456,25	
Eaux	325,00	0,28
Agglomérations importantes	68,75	0,06

Source : Projet pilote sur la surveillance continue de la couverture forestière tropicale

dégradés ont été identifiés dans les régions de Malanville, de Karimama et de Guéné, couvrant une superficie d'environ 5 390 km², ainsi que dans la zone soudano-guinéenne de transition (3 150 km²). Pour sa part, la zone soudano-guinéenne sur terre de barre présente des sols fortement dégradés sur les versants des plateaux, sur une superficie d'environ 3 750 km² ;

- des sols moyennement dégradés sont situés dans l'extrême Nord sur une superficie de 8 600 km², dans la zone soudanienne du Centre-Est et du Nord-Ouest (couvrant 24 % de la superficie de la zone) et s'étendent sur 16 % de la zone de l'Alibori. Dans la zone soudano-guinéenne sur terre de barre, ils couvrent une superficie d'environ 6 750 km². Enfin, dans la zone sableuse littorale et fluvio-lacustre, ces sols sont situés au Nord de Cotonou, à l'Ouest de Comé et de l'axe routier Lokossa-Djakotomey ;
- des sols faiblement dégradés dans les cordons littoraux anciens et récents situés entre Cotonou et Grand-Popo dans la zone sableuse

littorale et fluvio-lacustre d'une superficie de 2 170 km² et occupant la presque totalité de la dépression de la Lama à l'intérieur de la zone soudano-guinéenne sur vertisols. Dans la zone soudano-guinéenne de transition, ils représentent 10 % de la superficie de la zone. Les sols sont répartis de façon éparsée dans toute la zone soudanienne du Centre-Est et du Nord-Ouest sur une superficie d'environ 29 127 km². Dans la zone soudano-sahélienne de l'extrême Nord, ils couvrent une superficie de 14 045 km².

3.3 Cadre réglementaire et législatif sur l'environnement au Bénin

Après un système politique de plein État et de crise économique pendant 17 ans, la République du Bénin, grâce à sa Conférence des forces vives de la nation tenue en février 1990, s'est engagée sur la voie de la transparence dans la gestion des affaires publiques, de l'amélioration du cadre législatif national, de la promotion de l'initiative privée,

des mouvements associatifs et de la société civile. Cette dernière a donné l'impulsion nécessaire à la Constitution du 11 décembre 1990, assise juridique sur laquelle repose la République du Bénin, à ses articles 8, 27, 9, 28, 29. L'État assure à ses citoyens l'égalité d'accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à l'information, à la formation professionnelle et à l'emploi (art. 8). De plus, l'État veille à la protection de l'environnement (art. 27) pour que toutes les personnes aient droit à un environnement sain, satisfaisant et durable, et il a le devoir de le défendre. Tout être humain a droit au développement et au plein épanouissement de sa personne dans ses dimensions matérielle, temporelle, intellectuelle et spirituelle (art. 9). Le stockage, la manipulation et l'évacuation des déchets toxiques ou polluants provenant des usines et autres entreprises industrielles ou artisanales installées sur le territoire national sont réglementés par la loi (art. 28). Le transit, l'importation, le stockage, l'enfouissement, le développement sur le territoire

national de déchets toxiques ou polluants étrangers, et tout accord y étant relatif, constituent un crime contre la nation. Les sanctions sont définies par la loi (art. 29)²⁷.

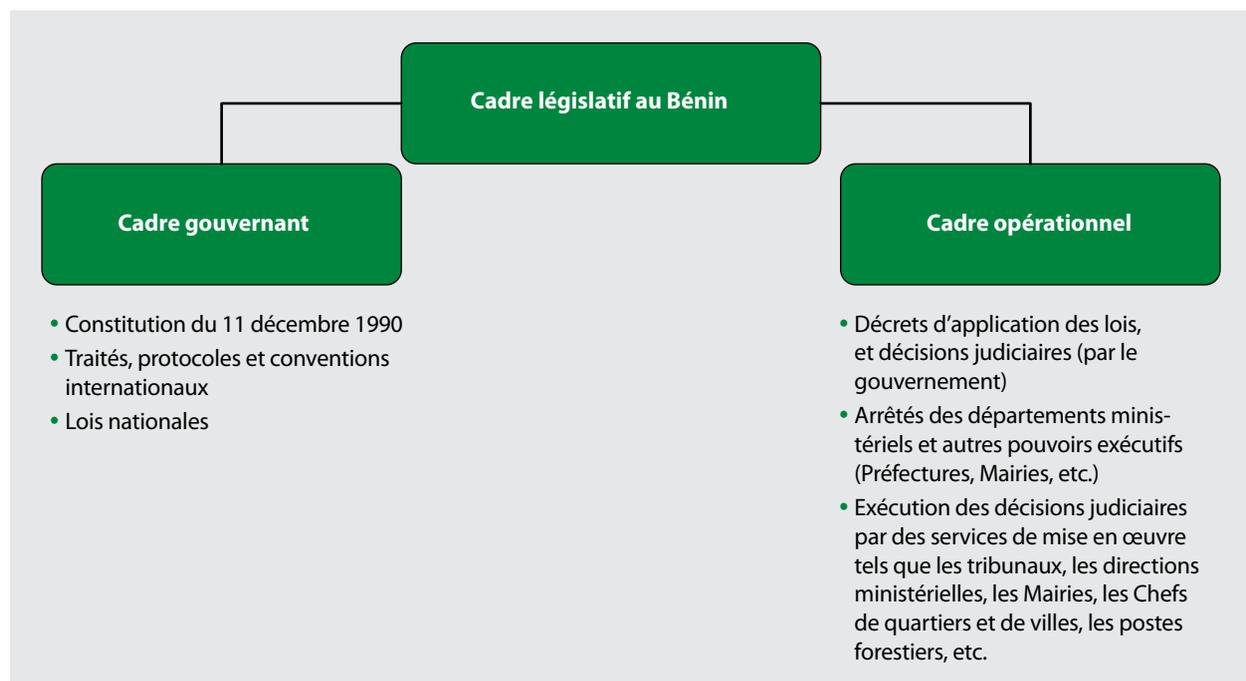
La Cour constitutionnelle est désormais chargée de veiller à la constitutionnalité de toutes les lois et décisions de l'État et des divers secteurs de compétence. La Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication est chargée d'assurer la garantie de la liberté de la presse.

Le fonctionnement du cadre législatif au Bénin, présenté dans le graphique 3.3, est le suivant :

En réalité, c'est à partir des années 90 que l'environnement est devenu une préoccupation majeure pour le Gouvernement du Bénin. En juillet 1991, le ministère spécifiquement chargé de l'environnement (décret n° 92-17 du 28 juillet 1992) a été créé. Dès lors, une concertation et une série de mesures ont été prises sur les questions environnementales et se sont soldées par l'adoption du PAE en 1993,

Graphique 3.3

Cadre législatif au Bénin



par la création de l'ABE en 1995 et par l'adoption de l'Agenda 21 national en 1997. Le Bénin a également signé un certain nombre de conventions internationales visant une action concertée pour la protection de l'environnement.

Principaux accords, traités, protocoles et conventions internationaux auxquels le Bénin a adhéré dans le domaine de l'environnement

Le Bénin a signé et ratifié la majorité des principaux accords, traités, protocoles et conventions qui figurent au tableau 3.5.

Principales lois sur l'environnement au Bénin

De nombreux textes et dispositions réglementaires ont été adoptés par le Bénin en vue de protéger la nature, notamment :

- le décret n° 82-435 du 30 décembre 1982 portant interdiction des feux de brousse et incendies de plantations en République Populaire du Bénin ;
- le décret n° 86-516 du 15 décembre 1986 portant définition des responsabilités en matière de gestion du littoral ;
- le décret n° 90-366 du 4 décembre 1990 portant modalités d'application de la Loi n° 87-014

Tableau 3.5

Principaux accords, traités, protocoles et conventions signés par le Bénin et ayant trait aux objectifs du FEM

Date d'adoption	Date de mise en vigueur	Traités, conventions et accords
Mai 2001	En attente	Convention de Stockholm sur les POP
Septembre 1997	Octobre 1997	Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination
Novembre 1999	Mai 2000	Convention de Ramsar sur les zones humides
Juin 1994	Juin 1996	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification
Juin 1992	Juin 1994	Convention sur les changements climatiques
Juin 1992	Décembre 1992	Convention sur la biodiversité
	Mars 1993	Convention de Vienne
	Mars 1993	Protocole de Montréal
Janvier 1991		Convention de Bamako sur les déchets dangereux
Janvier 1990	En cours	Convention de Bamako sur les déchets dangereux
Septembre 1987	1er janvier 1989	Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone
Mars 1985	Septembre 1989	Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone
Décembre 1982	Août 1983	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
Mars 1981	En cours	Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique
Mars 1981	En cours	Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de l'Afrique de l'Ouest et du Centre
Novembre 1980	Novembre 1980	Convention portant création de l'autorité du bassin du Niger et Protocole relatif au Fonds de développement du bassin du Niger
Juin 1979	Avril 1986	Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage
Juin 1972	Septembre 1982	Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel

de septembre 1987 portant réglementation de la protection de la nature et de l'exercice de la chasse en République du Bénin qui a été remplacée par la loi 2002 016 du 2 octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin.

Loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin (Loi no 98-030 du 12 février 1999) est le principal instrument législatif qui définit les bases d'une politique en matière de gestion intégrée de l'environnement et organise sa mise en œuvre. Elle est mise en application par huit décrets adoptés en 2001 et traitant de :

- la protection et la mise en valeur des milieux récepteurs et naturels (sols et sous-sols, eaux continentales, eaux maritimes et leurs ressources, et air) ;
- la protection et la mise en valeur du milieu naturel et de l'environnement humain (faune et flore, établissements classés, substances chimiques nocives ou dangereuses, bruit) ;
- l'étude d'impact, l'audit environnemental, l'audience publique sur l'environnement, les plans d'urgence et les mesures d'incitation ;
- les sanctions (recherche et constatation des infractions, dispositions pénales diverses, infractions et inculpations connexes) ;

Outre la Loi citée ci-dessus, on note encore des lois relatives à la réforme de l'administration territoriale et à la création des communes, ainsi qu'une loi récente qui a trait au régime foncier et qui présente toutes des effets profonds sur l'environnement.

À tout cela s'ajoutent :

- la création de la Commission nationale de lutte contre la pollution (Commission nationale pour l'environnement) en 1974 ;

- la création du Comité national du Programme sur l'homme et la biosphère de l'UNESCO (MAB-PHI-PICG) en 1976 ;
- l'individualisation des trois sous-comités qui sont devenus le comité MAB (Comité Man and Biosphere), le Comité du Programme hydrologique international (PHI) et le Programme international de corrélation géologique (PICG) en 1985 ;
- le décret n° 92-17 du 28 juillet 1992 qui établit et définit les prérogatives du ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, créé en juillet 1991 et chargé de « l'assainissement du territoire et de la promotion et du contrôle de la gestion des ressources naturelles renouvelables ».

Mais, comme la plupart de ces documents législatifs sur l'environnement sont très récents, il est évident que la mise en place de cette législation se fera progressivement et prendra plusieurs années.

Politique nationale sur l'environnement au Bénin

Le cadre réglementaire sur l'environnement présenté ci-dessus est soutenu par des documents de politiques et des plans stratégiques (dont certains relèvent des conventions et traités internationaux signés par le Bénin) visant la gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

Le PAE (version révisée, novembre 2001) constitue le document de référence le plus complet sur l'analyse environnementale au Bénin. Il met en relief les grands défis du Bénin aujourd'hui et à moyen terme. Il vise trois objectifs principaux : le changement de comportement de tous les Bénéinois ; la possibilité de suivre l'évolution des ressources naturelles et leur gestion ; l'amélioration du cadre de vie des Bénéinois.

La mise en œuvre du PAE, de l'Agenda 21 national et des différentes conventions internationales en matière d'environnement qui ont été ratifiées par le Bénin remonte au PNGE dont l'objectif principal est de contribuer à la réduction de la pauvreté grâce à la baisse continue des coûts de la dégradation de l'environnement au moyen de la pérennité des pratiques de gestion durable de l'environnement et de la création d'emplois durables. Il est intégré dans les différents programmes d'action des gouvernements, le Plan stratégique du MEPN et le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté.

Dans le MEPN, quelques ressources nationales sont mises à la disposition de la DGE pour assurer le fonctionnement du PNGE, qui intègre les comités nationaux des conventions (voir le tableau 3.6). Ces ressources sont jugées insuffisantes par les principaux intervenants et elles n'arrivent souvent pas à temps.

Tableau 3.6

Financement du PNGE

en milliards de FCFA

2006	2007	2008	2009
2 380	2 586	2 441	2 471

Source : Extrait du budget du MEPN (2007).

Cadre institutionnel en matière d'environnement

Cet environnement législatif et opérationnel de gestion environnementale est coordonné par le MEPN, créé en juillet 1991 et chargé de « l'assainissement du territoire, de la promotion et du contrôle de la gestion des ressources naturelles ». Il faut également mentionner la création des structures qui participent à la protection de l'environnement et au développement durable, soit l'Agence béninoise pour l'environnement (ABE), la Commission nationale pour le développement

durable (CNDD) et des organismes d'exécution tels que l'AGETUR et la SERHAU-SA.

On note également l'émergence des acteurs de la société civile tels que des ONG, des organisations paysannes et des collectivités locales (à la suite de la décentralisation) qui s'occupent de plus en plus de la gestion de l'environnement. La commune exerce ses compétences en conformité avec les stratégies sectorielles, la réglementation et les normes nationales en vigueur. Ces compétences touchent les domaines suivants :

- le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme (plan de développement communal, plan d'urbanisme, etc.) ;
- les infrastructures, l'équipement et les transports (voies urbaines, pistes rurales, œuvres d'art, gares routières, turbines hydrauliques villageoises, transports publics, etc.) ;
- l'environnement, l'hygiène et la salubrité (distribution d'eau potable, collecte et traitements des déchets, évacuation des eaux usées, espaces verts, hygiène des aliments, latrines, fosses septiques, puisards, etc.) ;
- l'enseignement primaire et maternel (construction, équipement et entretien des écoles primaires et maternelles publiques) ;
- l'alphabétisation et l'éducation des adultes (promotion des langues nationales) ;
- la santé, l'action sociale et culturelle (centres de santé, centres sociaux, centres culturels, terrains de sport au niveau de l'arrondissement et du village ou du quartier de ville) ;
- les services marchands et les investissements économiques (marchés, abattoirs, zones commerciales, artisanales et industrielles, forêts communales, etc.).

Il existe enfin toute une panoplie de projets et programmes qui sont développés avec l'appui des bailleurs de fonds grâce à la coopération internationale multilatérale et bilatérale en matière d'environnement (la Banque mondiale, l'Agence française de développement, la GTZ, la Danida, le FEM, etc.). Une synthèse de ces projets et programmes est présentée à la section 6.4.

3.4 Synthèse des enjeux environnementaux et priorités stratégiques pour le développement durable au Bénin

Malgré toutes ces stratégies et tous ces instruments législatifs et réglementaires, les principaux enjeux environnementaux au Bénin demeurent les mêmes. On peut citer :

- la progression de la désertification ;
- la dégradation générale du couvert végétal ;
- le recul des dernières zones forestières (déforestation) et la raréfaction des essences de valeur ;
- le recul de la biodiversité dû au braconnage et à la déforestation ;
- l'accroissement de l'érosion hydrique et éolienne ;
- l'érosion côtière ;
- l'ensablement des cours et des plans d'eau ;
- la pollution atmosphérique ;
- les inondations régulières ;
- la baisse de fertilité des sols (culture itinérante sur brûlis, réduction de la jachère) ;
- l'empiètement sur les zones humides ;
- l'utilisation de polluants chimiques nocifs contenant des POP.

Les causes fondamentales de l'aggravation de ces enjeux environnementaux sont : la pauvreté et ses conséquences au niveau individuel et collectif, le manque d'information et d'éducation sur la gestion de l'environnement, la croissance démographique, l'insécurité foncière, le manque de qualité et de motivation dans l'action des services publics, le manque de respect des textes réglementaires existants et l'absence de moyens pour en assurer l'application.

La relecture des stratégies sectorielles²⁸ permet de mieux résumer les priorités des mesures en matière de développement qui reposent sur l'utilisation des ressources naturelles. Pour bien comprendre les priorités d'action identifiées au niveau national, on peut regrouper les stratégies sectorielles liées au développement en trois grandes dimensions :

Première dimension (environnement biophysique)

Elle suggère la restauration des conditions biophysiques favorables au rétablissement de l'équilibre des écosystèmes (sols, couvert végétal, ressources en eau (douce et marine), ressources fauniques et halieutiques), la surveillance du système climatique, la protection de l'atmosphère et l'inversion du processus de désertification, d'une part, et le maintien de cet équilibre par une gestion durable des ressources de ces écosystèmes, d'autre part (mesures curatives et préventives).

Deuxième dimension (environnement humain)

Elle a trait au développement et à la promotion des mesures de renforcement des capacités humaines propices à l'aboutissement de la lutte contre la dégradation des terres à travers la lutte contre la pauvreté, le développement des compétences et l'adoption de comportements individuels et collectifs écologiquement viables (sécurité énergétique,

sécurité alimentaire, aménagement d'espaces pastoraux, éducation, alphabétisation et formation, amélioration du cadre de vie des populations, expertise nationale et savoir-faire local).

Troisième dimension (gouvernance)

Elle prévoit l'introduction, le maintien et le renforcement de la bonne gouvernance à tous les niveaux (central, décentralisé et local) dans un environnement institutionnel, politique et législatif (tant national que sous-régional) adapté à la lutte contre la dégradation des terres.

Notes

1. Recensement général de la population humaine (2002).
2. ABE, Répertoires des métadonnées sur l'environnement et le développement durable, décembre 2001.
3. *ibid.*
4. Répertoire des métadonnées sur l'environnement et le développement durable au Bénin (1^e version, page 19 ; ABE, décembre 2002).
5. RGPH 3, in Rapport sur la situation économique et sociale au Bénin en 2004, PNUD ; juin 2005.
6. Rapport sur la situation sociale et économique au Bénin en 2004 (pages 3 et 20, PNUD ; juin 2005).
7. Document d'orientation stratégique de développement du Bénin (2006-2011).
8. Rapport sur la situation économique et sociale au Bénin en 2004, PNUD ; juin 2005.
9. *ibid.*
10. *ibid.*
11. *ibid.*
12. *ibid.*
13. Rapport sur la situation sociale et économique au Bénin en 2004 (page 21).

14. 2005 Environmental Sustainability Index (World Economic Forum).
15. Création des aires marines protégées du Bénin : Identification et description des sites (page 20).
16. Document de stratégie nationale et plan d'action pour la conservation de la diversité biologique au Bénin (page 71).
17. FAOSTAT (<http://apps.fao.org>- juin 2001).
18. Bamisso (2006), cité dans le Document de stratégie nationale et plan d'action pour la conservation de la diversité biologique au Bénin (page 83).
19. Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques du Bénin (PANA-Bénin Draft), page 16.
20. Stratégie nationale et plan d'action pour la conservation de la diversité biologique (page 86).
21. Communication initiale sur les changements climatiques au Bénin.
22. Étude d'élaboration du schéma directeur de lutte contre l'ensablement dans le bassin du Niger (février 2007).
23. Arrêté n° 225/MDR/MCAT/DC/CC/CP du 19 mai 1993 relatif à l'interdiction d'emploi en agriculture des matières actives entrant dans la composition de produits phytopharmaceutiques.
24. Analyse des aspects environnementaux : Programme d'appui au développement du secteur agricole (PADSA), phase II, décembre 2002 (MAEP, DANIDA).
25. Article 2, chapitre 2 de la Loi n° 2007-03.
26. Programme d'action national de lutte contre la désertification.
27. Loi N° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.
28. Stratégie nationale de développement durable au Bénin, Plan d'action environnementale (version 2001).

4. Activités financées par le FEM au Bénin

Le FEM a financé une multitude de projets au Bénin, en collaboration avec des partenaires nationaux et régionaux. Ces projets ont été développés sans cadre stratégique du FEM. Le portefeuille du FEM au Bénin représente une série d'initiatives individuelles qui ont été approuvées et mises en œuvre de manière isolée, étant donné que ni le FEM, ni le Bénin n'avait développé de programme ou de plan stratégique pour guider l'action du FEM dans le pays. On ne peut donc pas parler de programme national quand on parle de l'action du FEM au Bénin.

Le Bénin a reçu du financement grâce à une foule de modalités du FEM, en autres :

- les activités habilitantes ;
- les projets de grande envergure (il n'y a pas eu de projets de moyenne envergure) ;
- le Programme de microfinancements ;
- le fonds préparatoire de projet ;
- les projets régionaux avec d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest ;
- les projets globaux.

L'annexe F donne la liste complète des activités financées par le FEM au Bénin.

4.1 Activités incluses dans l'évaluation

Afin de bien cerner les résultats des projets financés au Bénin, l'évaluation n'a pas inclus tous les

projets auxquels le Bénin a participé mais plutôt un échantillon de projets selon les critères suivants :

- les projets nationaux financés et entrepris exclusivement au Bénin ;
- les projets régionaux financés et comportant une importante composante Bénin (avec la cellule d'exécution) ;
- l'échantillon couvrait des initiatives à différents stades du cycle de projet : préparation, mise en œuvre ou initiatives achevées.

Ces critères de sélection ont permis de définir un groupe homogène et représentatif d'activités à évaluer et d'entreprendre une approche analytique cohérente avec les ressources disponibles pour l'évaluation. Une liste des projets non inclus dans l'évaluation se trouve à l'annexe H. Le tableau 4.1 présente les projets inclus dans l'évaluation et qui sont regroupés en projets nationaux, régionaux et du Programme de microfinancements, ainsi que leur domaine d'intervention, l'Agent d'exécution du FEM, le type de projet du FEM, et l'état d'avancement de leur exécution. Le tableau montre que le Bénin a participé à des projets dans la majorité des domaines d'intervention du FEM auxquels participent tous ses Agents d'exécution.

Tableau 4.1

Activités financées par le FEM incluses dans l'évaluation

Nom du projet	Domaine d'intervention	Entité d'exécution	Type de projet	État
Échelle nationale				
Stratégie et plan d'action nationaux pour la biodiversité	BD	PNUD	AH	Achevé
Centre d'échange	BD	PNUD	AH	Achevé
Évaluation des besoins en capacités pour la mise en œuvre du plan d'action national	BD	PNUD	AH	Achevé
Projet de conservation et gestion des parcs nationaux	BD	BM	PGE	Achevé
Projet Aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone	CC	PNUD	PGE	Achevé
Première communication nationale en application à la CCNUCC	CC	PNUD	AH	En cours
Deuxième communication nationale en application à la CCNUCC	CC	PNUD	AH	En cours
Financement additionnel pour le développement des capacités en changement climatique	CC	PNUD	AH	En cours
Plan d'action national pour l'adaptation au changement climatique	CC	PNUD	AH	En cours
Programme de gestion des forêts et terroirs riverains	Multiplés	BM	PGE	En cours
Plan national de mise en œuvre de la Convention sur les POP	POP	PNUE	AH	En cours
Autoévaluation nationale des capacités à renforcer pour gérer l'environnement mondial	Multiplés	PNUD	AH	En cours
Projet de gestion communautaire de la biodiversité marine et côtière	BD	BM	PGE	En préparation
Échelle régionale				
Grand écosystème marin du golfe de Guinée, phase I	EI	PNUD	PGE	Achevé
Grand écosystème marin du golfe de Guinée, phase II	EI	PNUD-PNUE	PGE	En préparation
Inversion des tendances à la dégradation des terres et des eaux dans le bassin du Niger	EI	BM-PNUD	PGE	En préparation
Développement de la capacité scientifique et technique pour la gestion efficace et l'utilisation pérenne de la diversité des terres arides dans les réserves biosphères de l'Afrique de l'Ouest	BD	PNUE	PGE	En cours
Renforcer l'efficacité et catalyser la durabilité du système des aires protégées du W-Arly-Pendjari	BD	PNUD	PGE	En préparation

Note : AH = activité habilitante ; BD = biodiversité ; BM = Banque mondiale ; CC = changement climatique ; EI = eaux internationales.

4.2 Par Agent d'exécution du FEM

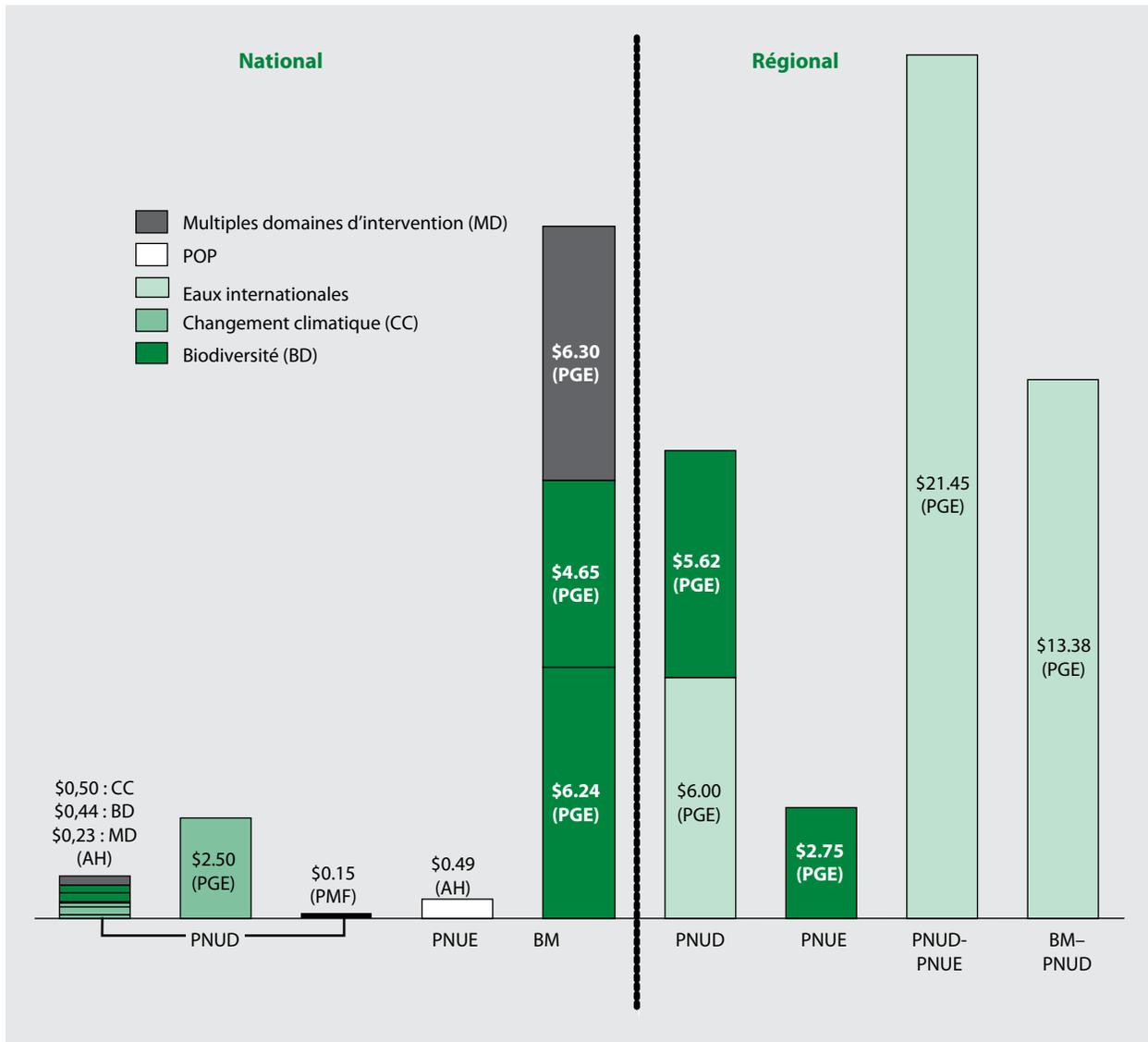
Le graphique 4.1 présente les activités financées par le FEM au Bénin par Agent d'exécution. À l'échelle nationale, le graphique démontre que le Bénin a reçu une participation plus grande de la part de la Banque mondiale, soit 81 % du portefeuille complet de financement. Vient ensuite le PNUD, qui a participé à la majorité des projets au

Bénin mais qui ne représente que 17 % du portefeuille de financement. Finalement, le PNUE a été le moins présent au Bénin, avec une participation au portefeuille de 2 %.

La participation de la Banque mondiale au Bénin représente un budget total de 17,2 millions de dollars avec lequel la Banque a entrepris trois projets de grande envergure : deux dans le domaine

Graphique 4.1

Activités financées par le FEM au Bénin, par Entité d'exécution



Source : Secrétariat du FEM.

Notes : AH = activité habitante. Millions de dollars.

d'intervention de la biodiversité (un achevé et un en cours) et un dans de multiples domaines d'intervention (en préparation). La valeur moyenne est de 5,73 millions de dollars par projet.

La participation du PNUD au Bénin représente un budget inférieur à celui de la Banque mondiale, soit 3,6 millions de dollars. Par contre, l'entité a

participé à une plus grande variété de projets dans les domaines d'intervention du FEM. Le PNUD a entrepris la majorité des activités habitantes, notamment quatre dans le domaine des changements climatiques (deux en cours, une achevée et une en préparation), trois en biodiversité (toutes achevées) et une dans de multiples domaines d'intervention (en cours), ainsi qu'un projet de grande

envergure dans le domaine du changement climatique (achevé). La valeur moyenne est de 0,45 million de dollars par projet. Le PNUD se charge aussi du Programme de microfinancements. Dans son premier cycle de programmation, au moment de l'évaluation, le Bénin avait approuvé trois projets, dont deux dans le domaine du changement climatique (un en cours et un approuvé) et un dans le domaine de la biodiversité (approuvé), d'une valeur d'environ 50 000 dollars chacun.

La participation du PNUE au Bénin se limite à un budget de 0,5 million de dollars pour un projet à l'échelle nationale dans le domaine d'intervention des POP (en cours). Néanmoins, le PNUE est plus présent dans les projets régionaux et mondiaux.

À l'échelle régionale, les activités financées par le FEM sont concentrées dans la région de l'Afrique de l'Ouest, qui inclut les pays voisins du Bénin, entre autres, le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger et le Nigéria. Le PNUD a entrepris deux projets de grande envergure, dans les domaines des eaux internationales et de la biodiversité, d'une valeur moyenne de 5,81 millions de dollars. Le PNUE a exécuté un projet en biodiversité d'une valeur de 2,75 millions de dollars. Ces programmes ont aussi entrepris en partenariat un projet de grande envergure dans le domaine d'intervention des eaux internationales d'une valeur de 21,4 millions de dollars, qui est le plus grand projet financé par le FEM dans le cadre de l'évaluation. Le PNUD a aussi entrepris un partenariat avec la Banque mondiale afin de réaliser un projet de grande envergure dans le domaine des eaux transfrontalières, d'une valeur de 13,4 millions de dollars.

4.3 Par domaine d'intervention du FEM

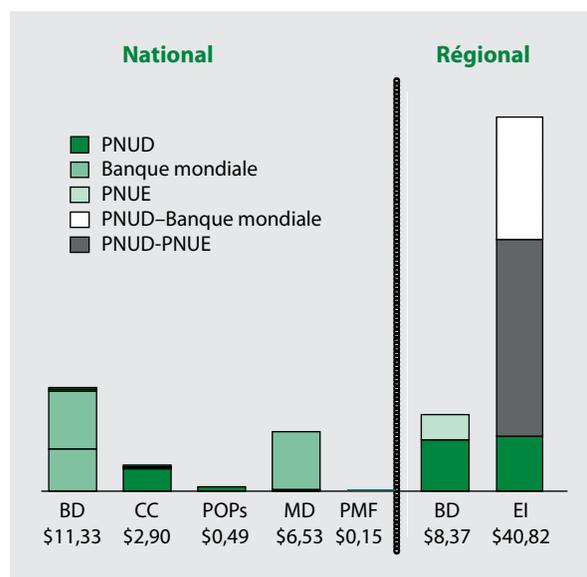
Le graphique 4.2 présente les activités financées par le FEM au Bénin par domaine d'intervention.

À l'échelle nationale, le graphique démontre que la majorité du budget est consacré au domaine d'intervention de la biodiversité, soit 53 % du portefeuille, suivi des projets dans de multiples domaines d'intervention, soit 30 %, en changement climatique, 14 %, des POP, 2 %, et du Programme de microfinancements, 1 %.

Les activités financées par le FEM au Bénin sont majoritairement dans le domaine d'intervention de la biodiversité, qui reçoit la majorité du budget représentant un montant total de 11,33 millions de dollars pour cinq projets, soit trois activités habilitantes achevées, un projet de grande envergure achevé et un projet de grande envergure en cours, donnant une moyenne de 2,27 millions de dollars par projet. Le domaine d'intervention des changements climatiques cumule un budget de 3,0 millions de dollars pour cinq projets également, soit quatre activités habilitantes (deux

Graphique 4.2

Activités financées par le FEM au Bénin, par domaine d'intervention



Source : Secrétariat du FEM.

Notes : BD = biodiversité ; CC = changement climatique ; EI = eaux internationales ; MD = multiples domaines d'intervention. Millions de dollars.

achevées, une en préparation, une en cours) et un projet de grande envergure achevé, donnant une moyenne de 0,58 million de dollars par projet. Les domaines d'intervention de la biodiversité et des changements climatiques cumulent le même nombre de projets, par contre, il y a une différence de financement de 8,44 millions de dollars au total en faveur des interventions dans le domaine de la biodiversité. Le FEM a aussi approuvé une activité habilitante dans le domaine des POP d'une valeur de 0,49 million de dollars. Pour ce qui est des activités dans de multiples domaines d'intervention, les ressources connexes du FEM s'élèvent à 6,53 millions de dollars et sont partagées entre une activité habilitante et un projet de grande envergure, donnant une moyenne de 3,27 millions de dollars par projet.

À l'échelle régionale, le budget total des projets examinés dans le cadre de l'évaluation est de 49,2 millions de dollars, dont 40,82 millions de dollars pour trois projets dans le domaine d'intervention des eaux internationales (un achevé, trois en préparation), soit 83 % du portefeuille, donnant une moyenne de 13,61 millions de dollars par projet. Le FEM a aussi investi 8,37 millions de dollars dans deux projets en biodiversité (un achevé, un en développement), soit 17 % du portefeuille, donnant une moyenne de 4,19 millions de dollars par projet.

4.4 Par objectif

Les objectifs des projets financés par le FEM au Bénin inclus dans le cadre de l'évaluation ainsi que les projets régionaux et globaux non inclus dans l'évaluation sont présentés dans l'annexe H. Les objectifs et les résultats de ces projets sont présentés à l'annexe I et examinés plus en détail dans le chapitre 5.

4.5 Programme de microfinancements

Le Bénin a commencé à recevoir des fonds du Programme de microfinancements en 2006 et, depuis 2007, le pays a trois projets approuvés (voir le tableau 4.2). Le PMF est un programme corporatif du FEM exécuté par le PNUD dans tous les domaines d'intervention et respectant le cadre du DAR. Le PMF au Bénin compte actuellement trois projets d'une valeur totale de 150 000 dollars, pour une moyenne de 50 000 dollars par projet. Les trois projets sont aux premiers stades de la mise en œuvre, d'une durée de deux ans, dans les domaines d'intervention suivants : deux en changements climatiques et un en biodiversité.

Au Bénin, le PMF/FEM tire son origine dans les problématiques soulevées par la Stratégie nationale du développement durable, l'Agenda 21 national et le Plan d'action environnemental (PAE). Établi depuis 2006, l'objectif du PMF/FEM au Bénin est de contribuer à moyen et long termes à la réalisation des avantages environnementaux locaux et mondiaux en faisant participer les populations à la base, grâce à la mise en œuvre de projets par les ONG, les organisations communautaires à la base, pour conserver la biodiversité, lutter contre les changements climatiques, protéger les eaux internationales, défendre et restaurer les sols de manière durable, et éliminer progressivement les polluants organiques persistants¹.

Au Bénin, le PMF est géré, depuis 2006, par un Comité national de pilotage (CNP) composé de membres volontaires et bénévoles provenant des ONG, des partenaires financiers actifs au Bénin, des institutions universitaires et scientifiques, d'autres organisations de la société civile, du Bureau du PNUD au Bénin et des structures gouvernementales, dont la majorité des membres proviennent du secteur non gouvernemental. Ce

Tableau 4.2

Projets du PMF au Bénin

Projet	Domaine d'intervention	Budget	État du projet	Objectifs principaux
Promotion et vulgarisation des foyers économiques et autocuisers dans la commune de Zangnando pour la lutte contre la déforestation et la réduction des effets des changements climatiques	Changement climatique	\$50,000	En cours	Le projet vise la réduction de la déforestation grâce à l'économie du bois énergie et à l'efficacité énergétique afin de contribuer à la réduction de l'émission de gaz à effet de serre
Promotion de la pourghère (<i>Jatropha curcas</i>) par les groupes féminins et sensibilisation à l'utilisation de son huile comme biocarburant dans les villages de Dotan et Avobgana au Bénin	Changement climatique	\$50,000	En cours	Ce projet vise la promotion des énergies renouvelables et des engrais biologiques et est donc une réponse à cette grande préoccupation
Sauvegarde des tortues marines de l'Atlantique et de leurs habitats le long du littoral du Bénin	Biodiversité	\$50,000	En cours	L'objectif global de ce projet est de contribuer à la conservation durable des dernières populations de tortues marines, espèces migratrices importantes à l'échelle internationale qui fréquentent la côte Atlantique du Bénin pendant la saison de ponte

Note: Tous les projets sont implémentés par PDNU (Juin 2007–Juillet 2009).

comité donne des conseils généraux et assure l'orientation du programme national. Il participe à la sélection des projets et contribue à la formulation et à la mise en œuvre des stratégies pour garantir la pérennité du programme national, ainsi que le suivi et l'évaluation des projets.

En 2007, le CNP a mis en place la stratégie en vue de réaliser la phase pilote du programme, de 2006 à 2007. Les objectifs de cette phase présentés par thème sont :

Diversité biologique

- Accroître la conscience environnementale collective pour assurer la préservation de la biodiversité en améliorant le niveau d'éducation et l'esprit d'initiative des populations vivant dans les zones dégradées ou proches des aires protégées ;

- Jeter les assises de la promotion d'activités génératrices de revenus, fondées sur l'utilisation durable de la biodiversité ;
- Contribuer à la promotion de systèmes de production durables, économiquement rentables et socialement acceptables ;
- Réaliser des études pour asseoir des mécanismes efficaces de gestion de la biodiversité.

Changement climatique

- Sensibiliser davantage la population et les autorités locales aux mesures d'efficacité énergétique et à l'utilisation des sources d'énergie qui peuvent remplacer le bois ;
- Améliorer le partenariat public-privé afin de promouvoir des technologies propres et d'utiliser des sources d'énergie de rechange.

Eaux internationales

- Accroître la conscience environnementale collective pour assurer la gestion efficace et durable des zones humides ;
- Promouvoir des pratiques culturelles et de pêche appropriées ;
- Réaliser des études de vulnérabilité au changement climatique (agriculture, pêche, élevage, côte, érosion) et des expériences pilotes d'adaptation pour asseoir des mécanismes efficaces de gestion des zones humides.

Polluants organiques persistants

- Accroître la conscience environnementale des communautés rurales et urbaines à l'égard des risques liés à l'utilisation des POP ;
- Promouvoir des systèmes de production efficaces et exempts de l'utilisation d'intrants contenant des POP.

Terres dégradées

- Accroître la conscience environnementale des structures gouvernementales, des ONG, du secteur privé et des communautés rurales afin de promouvoir des pratiques culturelles durables, économiquement rentables et socialement acceptables ;
- Appuyer des pratiques culturelles efficaces, fondées sur les connaissances endogènes ;
- Élaborer, selon une approche participative, des plans de gestion intégrée des terres dégradées².

Pendant la première année, le PMF du Bénin a obtenu 150 000 dollars pour financer des projets. Deux cents concepts de projets ont été reçus au départ et ont mené à 50 propositions de projet complètes. De ces 50 propositions, 23 ont été sélectionnées et priorisées par le CNP suivant les critères de sélection préétablis. En août 2007, le

CNP a approuvé le financement des trois premiers projets, d'environ 50 000 dollars chacun. Lors de son deuxième appel de proposition de projet, le CNP envisage financer les huit projets suivants les plus méritants, pour un budget total de 200 000 dollars.

L'évaluation a fait ressortir un défi nouveau : le développement des capacités des organismes partenaires pour qu'ils puissent assurer une gestion serrée et un suivi professionnel de leurs projets. Ce défi risque aussi de s'étendre à la coordination du PMF dans son ensemble, alors que le volume de projets à coordonner et dont il faudra assurer le suivi augmentera lorsque le programme commencera à prendre son envol.

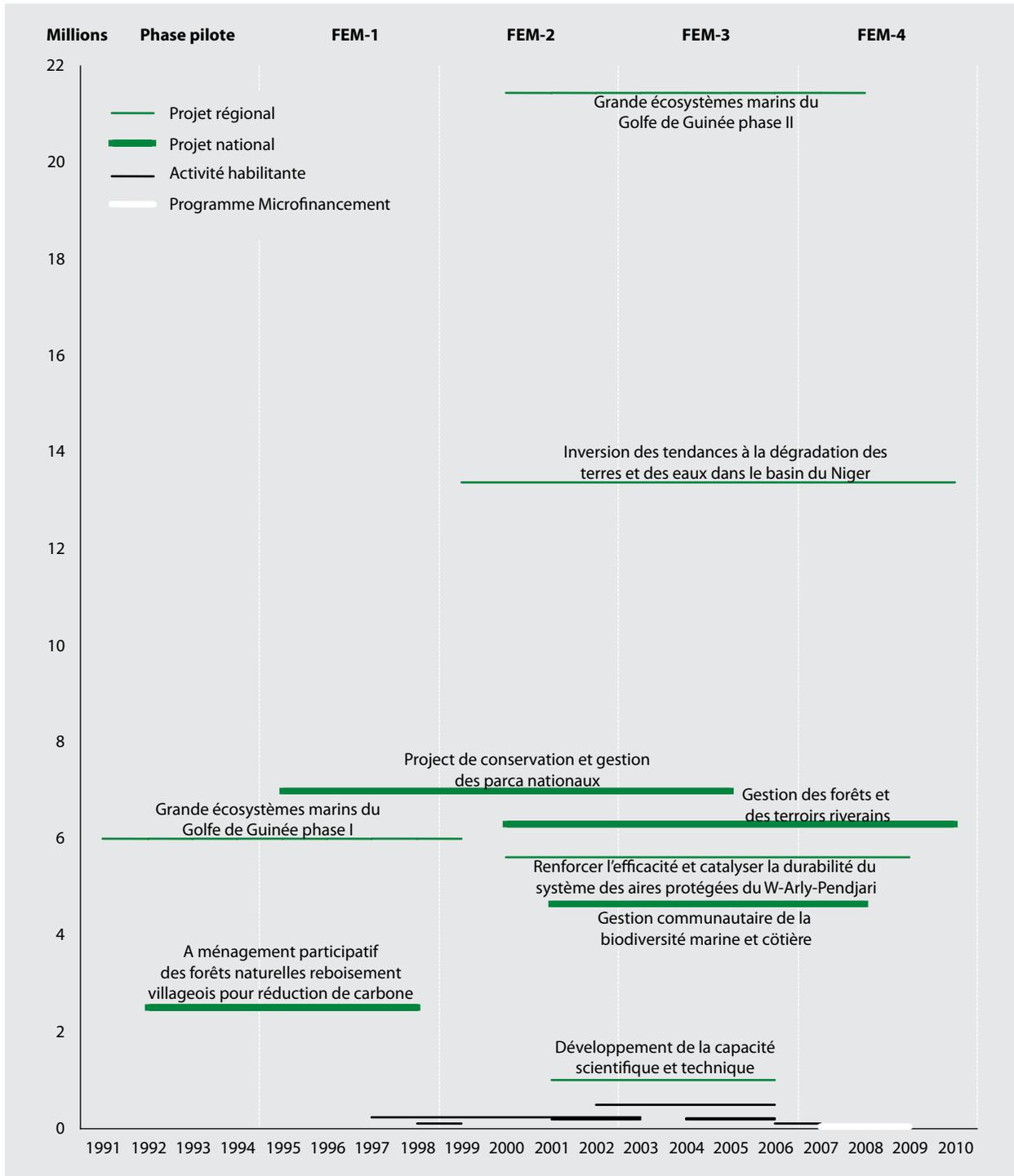
4.6 Chronologie des activités

Le graphique 4.3 présente la chronologie des activités financées par le FEM au Bénin du début de la phase pilote (1991) à la fin du FEM-4 (2010). Le tableau présente la durée complète du projet, dès son entrée dans la filière du FEM, jusqu'à l'année où il sera achevé.

La majorité des projets (12 des 18 projets évalués) ont été réalisés pendant le cycle du FEM-3, y compris deux des quatre projets nationaux de grande envergure, notamment la gestion communautaire de la biodiversité marine et côtière (4,6 millions de dollars) et la gestion des forêts et des terroirs riverains (6,2 millions de dollars), ainsi que les deux plus grands projets régionaux de grande envergure, soient le Grand écosystème marin du golfe de Guinée, phase II (21,44 millions de dollars), et Inversion des tendances à la dégradation des terres et des eaux dans le bassin du Niger (13,38 millions de dollars). Ces activités ont pris vie après les initiatives politiques du Gouvernement béninois en matière d'environnement, notamment l'adoption de l'Agenda 21 national (1997), de la Loi-cadre sur l'environnement (1998),

Graphique 4.3

Chronologie des activités financées par le FEM



Source : Secrétariat du FEM.

la Loi sur la décentralisation (1999) et le Plan d'action environnemental (2001). Cette logique chronologique s'applique également aux nombreuses activités habilitantes entreprises durant le cycle du FEM-3.

Le premier projet de grande envergure entrepris à l'échelle nationale visait le domaine d'intervention des changements climatiques avec le projet Aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone (2,5 millions de dollars) pendant la phase pilote. Les cycles du FEM-2 et FEM-3 ont plutôt vu apparaître des projets dans le domaine de la biodiversité, de même que des projets dans de multiples domaines d'intervention. À l'échelle régionale, on note une prépondérance continue des projets de grande envergure dans le domaine d'intervention des eaux internationales, et ce, dès la phase pilote. Par contre, le cycle du FEM-3 marque l'arrivée de projets en biodiversité à l'échelle régionale.

4.7 Évolution du financement du FEM au Bénin

Afin de bien cerner l'évolution du financement, le tableau 4.3 présente le financement du FEM au Bénin par cycle, par domaine d'intervention et par Agent d'exécution. À l'échelle nationale, le domaine d'intervention de la biodiversité a fait l'objet de financement continu depuis le FEM-1 et a reçu la majorité du financement (15,99 millions de dollars au total), comparativement aux interventions dans le domaine des changements climatiques qui ont aussi fait l'objet de financement continu depuis la phase pilote mais d'une valeur moindre (trois millions de dollars au total). Par ailleurs, les activités dans de multiples domaines d'intervention ont reçu, durant le FEM-2, un appui comparable à celui accordé dans le domaine de la biodiversité, totalisant 6,3 millions de dollars. Pour ce qui est des Agents d'exécution, c'est la Banque

mondiale qui a reçu la majorité du financement, d'une valeur de 21,84 millions de dollars depuis le FEM-2 et jusqu'à maintenant. Pour sa part, le PNUD reçoit du financement du FEM depuis sa phase pilote mais celui-ci s'est limité jusqu'à présent à un total de 3,68 millions de dollars. Toutefois, la majorité des projets du portefeuille ont été exécutés par cette entité. Le PNUE, au chapitre des activités à l'échelle nationale, ne s'est vu attribuer que 0,49 million de dollars au total, et ce, uniquement durant le FEM-2.

À l'échelle régionale, il y a eu peu d'activités pendant le FEM-1 et le FEM-2 mais, depuis le FEM-3, le domaine d'intervention des eaux internationales domine les activités financées par le FEM, avec un total de 34,97 millions de dollars, y inclus la phase pilote. Le domaine d'intervention des changements climatiques n'a reçu aucun financement entre la phase pilote et le FEM-3. Par contre, même si une activité dans le domaine des changements climatiques est actuellement dans la filière, c'est le domaine d'intervention le moins bien représenté pour le moment, avec 1,75 million de dollars. Au niveau des Agents d'exécution, le financement est à peu près égal pour le PNUD et le PNUE. La Banque mondiale joue un rôle moins dominant à l'échelle régionale, comparativement à l'échelle nationale.

Cofinancement des activités du FEM au Bénin

Le tableau 4.4 démontre qu'en termes absolus, le cofinancement a augmenté pendant chaque cycle du FEM, depuis le FEM-1. Par contre, le tableau 4.7 fait ressortir un ratio de cofinancement variable des activités du FEM. La phase pilote et le FEM-1 ont le même ratio de cofinancement (1 sur 1), toutefois, le FEM-2 démontre une augmentation considérable (2,94 sur 1) mais, au FEM-3, le ratio diminue (1,12 sur 1), pour une moyenne de 1,52. Cette moyenne est relativement basse si on

Tableau 4.3

Évolution du financement du FEM au Bénin par cycle, par domaine d'intervention et par Entité d'exécution, au mois de janvier 2008

Projet	Phase pilote	FEM-1	FEM-2	FEM-3	Filière	Total
Nationale						
Par domaine d'intervention						
Biodiversité	0	0,25	6,45	4,65	4,65	16,00
Changement climatique	2,50	0,10	0,10	0,30	—	3,00
Multiples	—	—	6,30	0,23	—	6,53
POP	—	—	0,49	0	—	0,49
PMF	—	—	—	—	0,15	0,15
Par Entité d'exécution						
Banque mondiale	—	—	12,54	4,65	4,65	21,84
PNUD	2,50	0,35	0,30	0,53	—	3,68
PNUE	—	—	0,49	—	—	0,49
Régionale						
Par domaine d'intervention						
Biodiversité	0	0	0	8,37	—	8,37
Changement climatique	0	0	0	0	1,75	1,75
POP	—	—	0	0	4,48	4,48
Eaux internationales	6,00	0	0	34,83	—	40,83
Par Entité d'exécution						
PNUD	6,00	—	—	5,62	—	11,62
PNUE	—	—	—	2,75	6,23	8,98
Banque mondiale-PNUD	—	—	—	13,38	—	13,38
PNUD-PNUE	—	—	—	21,45	n,a	21,45
Cofinancement	8,50	0,35	39,19	60,68	0,00	108,72

la compare à la moyenne du cofinancement par projet, soit 4,1, qui est présentée dans le rapport annuel 2005 du FEM.

Tableau 4.4

Ratio de cofinancement du FEM par cycle

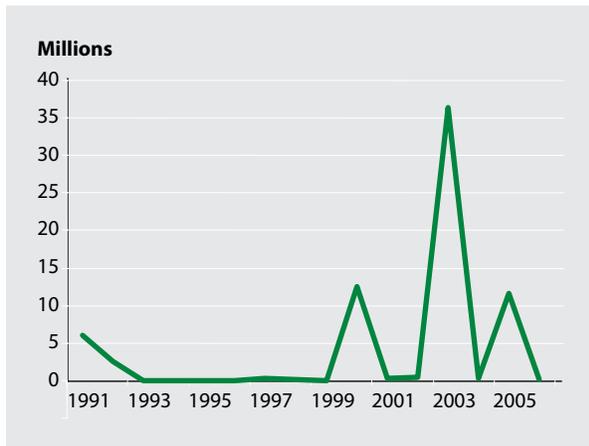
Cycle du FEM	Ratio
Phase pilote	1,00
FEM-1	1,00
FEM-2	2,94
FEM-3	1,12
Moyenne	1,52

Évolution de la coopération internationale au Bénin

Le graphique 4.4 présente l'évolution du financement FEM au Bénin pour la période de 1991 à 2006. Généralement, le financement du FEM au Bénin présente une tendance à la hausse pendant la période. Le graphique 4.5 présente une comparaison de l'évolution de la coopération internationale et de l'appui du FEM au Bénin pour la période allant 1991 à 2006. Les données sur la coopération internationale incluent le financement bilatéral et multilatéral dans tous les secteurs tandis que les données du FEM se limitent aux activités en

Graphique 4.4

Évolution de l'appui du FEM au Bénin, 1991 à 2006



Source : Secrétariat du FEM.

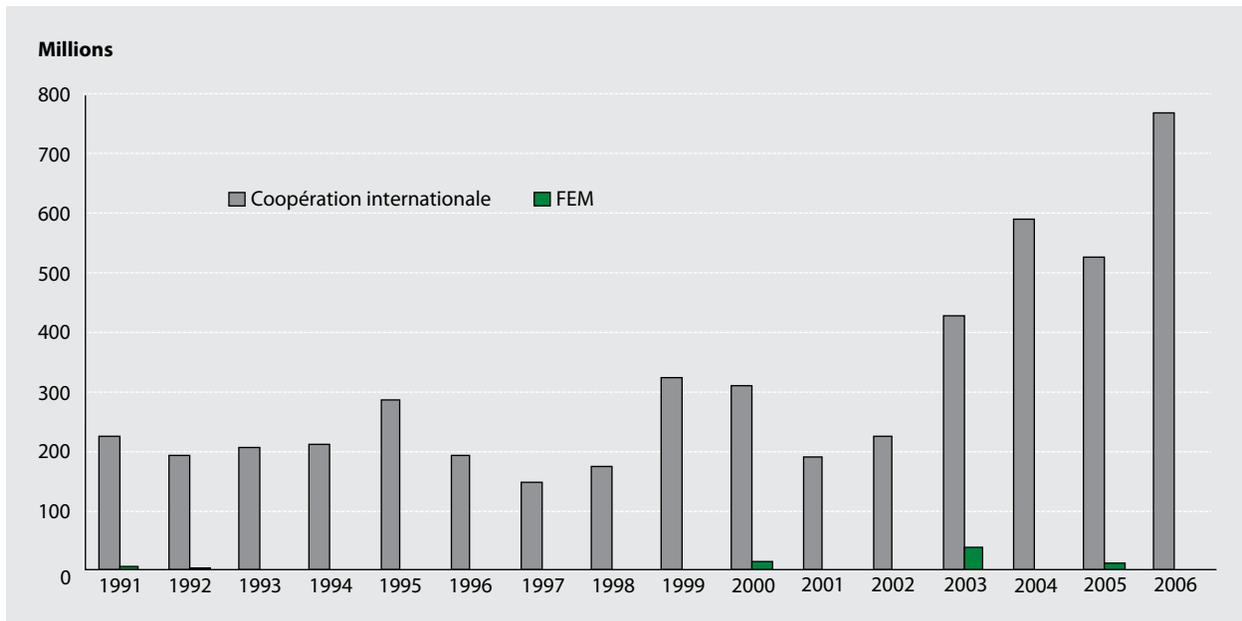
environnement. Les données du FEM proviennent des projets inclus dans le cadre de l'évaluation, soit les projets nationaux et régionaux.

La tendance de la coopération internationale est à l'augmentation entre les années 91 et 06 mais il y a une baisse entre 1995 et 1997, ainsi qu'en 2001 et 2002, suivie d'une augmentation accrue entre 2003 et 2006. Le financement du FEM n'a pas énormément fluctué, mais demeure tout de même un montant limité si on le compare à la totalité de la coopération internationale. Toutefois, on note en particulier une augmentation du financement en 2003, de 42,22 millions de dollars. En 1993 et 1996, on ne note aucun financement du FEM au Bénin, ces deux années faisant figure d'exception.

Les données démontrent que le Bénin joue un rôle important dans les activités régionales de l'Afrique de l'Ouest, notamment dans le domaine des eaux internationales. À l'échelle nationale, le Bénin n'en est encore, à bien des égards, qu'à entreprendre des mesures de mise en œuvre des conventions, étant donné que la majorité des projets, soit neuf

Graphique 4.5

Comparaison de l'évolution de la coopération internationale et du FEM au Bénin



Source : Statistiques de l'OCDE et Secrétariat du FEM.

Note : Les données sur la coopération internationale comprennent de financement bilatéraux et multilatéraux dans tous les secteurs. Les données sur l'appui du FEM sont limitées aux activités aux niveaux national et régional.

sur treize, se concentraient sur les activités habilitantes. Néanmoins, le Bénin a eu quatre projets de grande envergure, dont deux pendant le FEM-2.

Le graphique 4.6 présente le financement par le FEM d'activités nationales, par cycle, pour les pays voisins du Bénin, excluant le financement accordé au PMF. Le Bénin se trouve dans la médiane du financement du FEM dans la région, recevant 21,35 millions de dollars, soit 10 % du montant qu'obtiennent les pays indiqués. Le Niger et le Nigéria ont reçu un financement équivalent respectivement à 46,37 millions de dollars et 45,93 millions

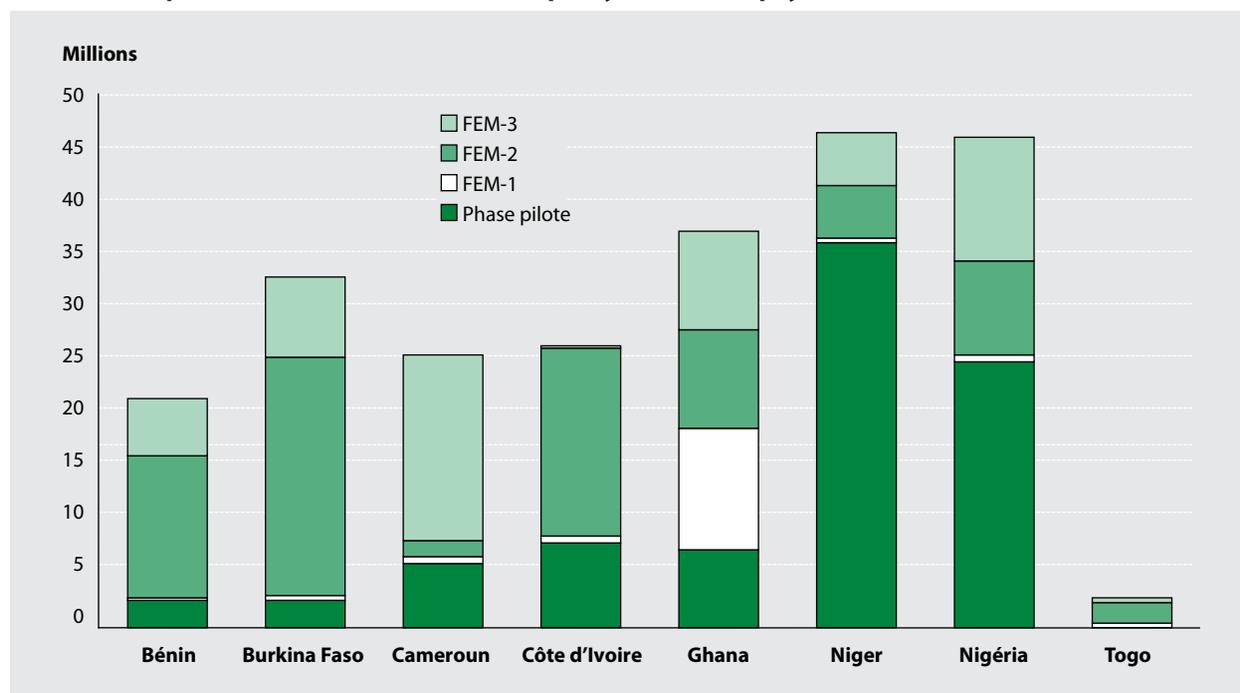
de dollars, soit 22 % chacun, suivis du Ghana avec 37,14 millions de dollars (18 %), du Burkina Faso avec 32,75 millions de dollars (15 %) et du Cameroun avec 25,55 millions de dollars (12 %). Dans la région, seul le Togo a obtenu moins de financement du FEM que le Bénin depuis la phase pilote, soit 2,7 millions de dollars (1 %).

Notes

1. Coordination nationale du PMF/FEM-PNUD/ Bénin, Stratégie de programme du Bénin pour la quatrième phase opérationnelle, janvier 2007.
2. Ibid.

Graphique 4.6

Financement par le FEM d'activités nationales, par cycle, dans les pays voisins du Bénin



Source : Secrétariat du FEM.

5. Les résultats de l'appui du FEM au Bénin

Le présent chapitre revoit les résultats des différents projets mis en œuvre au Bénin avec l'appui du FEM. Afin d'évaluer si ces projets ont également contribué à faire progresser le débat politique dans le pays, les effets liés au développement des capacités institutionnelles et nationales sont aussi analysés dans la mesure du possible. Les résultats ont été mesurés en fonction :

- des impacts environnementaux globaux ;
- des effets catalyseurs et de reproductibilité ;
- de la viabilité (tant institutionnelle que politique, socioéconomique ou financière).

1. L'information sur les résultats représente une compilation des données provenant des entretiens, des visites sur le terrain ainsi que des évaluations des projets qui mettaient l'accent presque entièrement sur les résultats liés aux effets, donnant de l'information plutôt limitée sur les impacts, ce qui donne à penser que les outils de suivi et d'évaluation au niveau des projets ne sont peut-être pas les plus appropriés pour rendre compte des résultats à ce niveau. En effet, dans plusieurs cas, étant donné que les impacts prennent un certain temps à se matérialiser, les évaluations entreprises n'ont tout simplement pas pu mesurer ces impacts encore en devenir.

De plus, comme on peut le noter au chapitre 4, la majeure partie du portefeuille du FEM au Bénin est constituée d'activités habilitantes pour le

moment. Les impacts sur l'environnement global restent donc limités à ce point-ci de l'évolution du portefeuille. Ces activités habilitantes visent essentiellement à appuyer le développement de communications nationales, de diagnostics, de stratégies et de plans d'action pour créer certaines des conditions de base nécessaires à la mise en œuvre des conventions multilatérales sur l'environnement. Ce faisant, les résultats obtenus sont donc restreints, dans certains cas seulement, au développement des capacités individuelles et institutionnelles, que nous aborderons ci-après. Or, à ce stade-ci, on ne peut leur imputer aucun impact sur l'environnement mondial.

5.1 Les impacts environnementaux globaux

Changement climatique

Le section 6.3 du présent rapport analyse en détail la pertinence de l'appui du FEM par rapport à l'indexe des bénéfices du FEM pour les changements climatiques. On notera simplement ici, pour situer l'évaluation des impacts, que globalement, l'analyse du portefeuille démontre que les projets financés par le FEM au Bénin ont mis l'accent sur la séquestration de CO₂ à travers des activités de plantation afin de réduire les émissions de carbone, et non sur la réduction de l'intensité des émissions de carbone.

Au plan de la discussion des impacts globaux concrets, mises à part les activités habilitantes qui n'ont pas en soi d'impact à court terme sur les changements climatiques étant donné leur nature, on ne dénombre pour le moment qu'un seul projet national mis en œuvre, le projet Aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone. Au terme de ce projet, on a pu stocker 915 000 tonnes d'équivalent carbone. On estime ainsi que 125 000 ha de forêts classées (Goungoun, Sota) ont été aménagés, que 816 000 plants ont été mis en terre et que la réduction des feux de brousse est de 30 %. Les visites sur le terrain réalisées par l'équipe d'évaluation sur quelques-uns des sites de ce projet auront permis de confirmer, plusieurs années après la fin du projet, que les plantations sont toujours en exploitation et donc, au moins sur les sites visités, qu'il se peut que la possibilité de séquestration ait été originellement activée. Dans la sous-section suivante (sur la viabilité), nous donnerons les raisons expliquant le succès soutenu au chapitre des impacts.

C'est le cas notamment du Programme de gestion des forêts et terroirs riverains (PGFTR), qui vient tout juste de débiter et qui compte reprendre certaines des approches novatrices de gestion participative qui ont fait le succès du projet d'aménagement participatif. Ce nouveau projet dans de multiples domaines d'intervention cherchera, dans le domaine des changements climatiques, à accroître et à améliorer la capacité de stockage de carbone grâce à l'enrichissement des forêts classées comme étant dégradées et à la plantation d'arbres sur les terres adjacentes. Les indicateurs d'impact à ce niveau seront : le taux d'accroissement de la capacité de séquestration de carbone au-dessus des sols, lié à l'accroissement de la couverture forestière des 1 000 autres hectares prévus pendant la cinquième année du projet. Il reste à vérifier si ce projet pourra donner des résultats.

En effet, bien que le PGFTR s'applique à mettre à profit les mesures couronnées de succès, réalisées en gestion participative et dont le projet du FEM Aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois a fait la promotion, le PGFTR dépend dans une large mesure des mesures prises par le gouvernement sous le plus grand programme d'appui budgétaire au secteur forestier. Or, l'équipe d'évaluation a été à même d'apprécier sur le terrain et dans la Direction générale des forêts que ces mesures sont elles-mêmes soumises à un certain nombre de retards en raison des lents et complexes processus de gestion budgétaire du gouvernement.

Biodiversité

Encore une fois, la section 6.3 du présent rapport analyse en détail la pertinence de l'appui du FEM par rapport à l'indexe des bénéfices du FEM pour la biodiversité. On notera à ce stade, pour bien situer la discussion sur les impacts sur la biodiversité au Bénin, que tous les projets financés par le FEM en biodiversité couvrent les deux écorégions principales du Bénin, avec un accent sur l'écorégion de la Savane soudanienne de l'ouest, qui représente la plus grande écorégion du pays.

En terme d'impacts globaux, tel que mentionné dans le chapitre 4, la majeure partie de l'appui du FEM dans le domaine de la biodiversité est concentrée sur des activités habilitantes, ne menant donc pas directement à des impacts globaux dans le court terme. Cela étant dit, les mesures concrètes devant mener à des impacts sur la biodiversité au Bénin se sont concentrées dans les parcs nationaux de la Pendjari et du W et autour d'eux. Par ailleurs, il faut bien noter que la gestion durable des parcs nationaux est un processus à long terme. Les impacts sur la diversité biologique ne peuvent donc pas être mesurés pleinement après cinq ans à peine. Cependant, dans le cadre du projet de Conservation et gestion des

parcs nationaux (PCGPN), les mesures mises en œuvre ont permis une régénération rapide de la faune du parc de la Pendjari. Notamment, l'augmentation de la population d'éléphants, qui était très réduite en 1999, est passée à 900 en 2003 et à plus de 1 600 en 2006¹, pendant que les populations de cobe de buffon passaient de 2 000 en 2000 à 9 000 en 2005. De plus, il y a une baisse générale de chasse illicite dans le Parc de la Pendjari². Mis à part ce projet, il y a aussi le projet régional MAB-UNESCO, de développement de la capacité scientifique et technique pour la gestion efficace et l'utilisation pérenne de la diversité des terres arides dans les réserves de biosphère de l'Afrique de l'Ouest, qui est le complément, par l'entremise de son soutien à la recherche, des efforts de ce premier projet et des mesures continues du Gouvernement béninois en gestion du parc de la Pendjari. On peut donc conclure qu'il est venu contribuer aux impacts notés au niveau du parc de la Pendjari grâce à ces projets pilotes, en cogestion avec les communautés villageoises.

Le PGFTR, dont la mise en œuvre en est à ses débuts, s'attaquera aussi à la problématique de la biodiversité au Bénin. On cherchera, entre autres, à améliorer la protection de la diversité biologique dans les forêts classées comme étant à usages multiples durables et à identifier les zones et espèces qui offrent une possibilité écotouristique. Un des indicateurs clés de la biodiversité est le pourcentage d'espèces menacées vivant dans la zone de conservation visée par le projet. On tentera aussi d'augmenter de 1 000 hectares la couverture forestière dans la zone ciblée par le projet, au moyen de mesures de reforestation.

Le projet régional visant à renforcer l'efficacité et catalyser la durabilité du système des aires protégées du W-Arly-Pendjari (WAP) est aussi en préparation. Ce projet portera sur la conservation à long terme et l'utilisation durable de la biodiversité

dans le complexe formé des trois parcs du W, d'Arly et de la Pendjari (WAP) au Bénin, au Burkina Faso et au Niger et se fera donc le complément des mesures déjà entreprises grâce au financement du FEM et/ou d'autres partenaires de développement dans cette région (notamment la CE, la GTZ/KfW et l'AFD/FFEM). Cela se fera au moyen de la gestion réelle et coordonnée des aires protégées par les trois pays. Les indicateurs concrets de la conservation de la biodiversité, pour ce qui est des espèces protégées, et autres seront établis pendant l'élaboration du plan de surveillance écologique prévu dans le projet.

Finalement, un dernier projet en biodiversité est toujours au stade d'approbation, il s'agit du Projet de gestion communautaire de la biodiversité marine et côtière (PGCBMC). Les impacts globaux attendus de ce dernier sont le maintien de la diversité biologique et des fonctions écologiques des zones humides côtières et autres écosystèmes des zones côtières, tout en appuyant les activités génératrices de revenus et les possibilités économiques des communautés vivant dans ces zones.

De l'avis de l'équipe d'évaluation, il est encore trop tôt pour juger de la possibilité d'atteindre les résultats que recherchent ces trois derniers projets. Pour le PGFTR, l'évaluation a déjà fait allusion aux risques à gérer dans la sous-section précédente. En ce qui concerne le WAP, le succès du projet, et donc les impacts sur l'environnement mondial, dépendront, dans une large mesure, du financement attendu des autres partenaires de développement lié au fonctionnement du parc (en particulier, la CE) et du maintien de l'approche de gestion du parc, de concert avec les différentes parties prenantes locales. Dans la mesure où ces conditions sont remplies, les succès notés jusqu'à présent dans la gestion du WAP permettent d'espérer les impacts attendus du projet appuyé par le FEM dans le domaine de la biodiversité. Pour ce

qui est des possibilités qu'offre le PGCMBC, aux dernières nouvelles, on attendait toujours l'approbation du FEM. Par ailleurs, il restait à confirmer la coordination liée aux zones d'action sur le terrain avec l'autre projet du FEM ayant une portée géographique similaire, soit le Projet régional du grand écosystème marin du golfe de Guinée, phase II (eaux internationales).

Eaux internationales

Il s'agit ici du domaine où se concentre une bonne part des ressources pour les projets régionaux, avec 40,82 millions de dollars pour trois projets dans le domaine d'intervention des eaux internationales. Parmi les projets examinés à cet égard, on notera en particulier les projets régionaux suivants achevés ou au stade de la mise en œuvre : le Projet régional du grand écosystème marin du golfe de Guinée, phase I, et le Projet régional du grand écosystème marin du golfe de Guinée, phase II. En ce qui a trait au Projet régional du grand écosystème marin du golfe de Guinée, phase I, l'objectif était de protéger et de restaurer le grand écosystème du golfe de Guinée et ses ressources naturelles. On ne note pas d'impact immédiat sur l'environnement mondial pendant la première phase de ce projet régional, qui était essentiellement un projet de développement de la capacité de coopération scientifique, de diagnostic et de planification au niveau régional pour bien cerner la problématique et les pistes d'action afin d'y remédier. La phase II, qui commence maintenant, permettra de mettre de l'avant des projets pilotes (au Bénin et dans d'autres pays de la région) pour tester les pistes d'action identifiées durant la phase I. Ces projets pilotes sont toujours en voie de planification avec les populations locales. Bien que les zones d'intervention aient été identifiées pour le Bénin (Nazoumè-Bouche du Roi, Avlékété-Togbin, Avlékété et Lac Nokoué), il reste donc toujours à formuler les impacts sur la biodiversité qui

sont tout spécialement attendus. Le projet ciblera cependant ces quatre écosystèmes critiques, qui seront démarqués et mis sous protection/gestion grâce à la création de réserves. Parmi les possibilités que ces sites offrent en matière de préservation, notons en particulier les mangroves, les populations d'hippopotames, les cocotiers, les baleines, les dauphins et les tortues marines.

Un autre projet est en préparation dans ce domaine d'intervention. Il s'agit du projet Inversion des tendances à la dégradation des terres et des eaux dans le bassin du Niger. Ce projet vise à réduire et à prévenir la dégradation des écosystèmes transfrontaliers liés à l'eau, à prévenir la dégradation des terres et à protéger une biodiversité d'importance mondiale, au moyen d'une gestion intégrée durable et coopérative du bassin du fleuve. Les impacts globaux spécifiques qu'on peut attendre de ce projet ne sont à ce stade-ci pas documentés, car ils seront identifiés ultérieurement pendant les neuf projets pilotes de démonstration qui seront développés, documentés et réunis grâce à ce projet régional. Malgré les tensions politiques et sociales occasionnelles dans le bassin, l'engagement à la coopération pris par les pays qui se partagent ce fleuve, et à l'endroit de l'Agence du bassin du Nil, porte à croire au succès de ce projet et à l'atteinte de ses objectifs à court et long termes.

Dégradation des terres

Les impacts globaux de l'appui du FEM au Bénin dans ce domaine d'intervention restent maigres jusqu'à présent en raison de la nouveauté du portefeuille, outre l'aide apportée au développement des communications nationales. Par exemple, les mesures prévues dans le PGFTR, qui n'en est qu'à ses débuts et dont on a brièvement discuté plus haut, chercheront, entre autres, à prévenir la dégradation des terres et de l'eau dans les forêts classées et sur les terres adjacentes. On prévoit que les impacts sur la dégradation des terres

seront mesurés en fonction de l'accroissement de l'efficacité de la conversion du bois en charbon. Un taux d'accroissement de 30 % de l'efficacité de la conversion est attendu à la fin du projet. Le projet Terra Africa, une initiative majeure du FEM au plan régional dans ce domaine d'intervention, ne fait pour sa part que débuter et n'a pas encore mené à un projet approuvé pour le Bénin.

POP

Les mesures prises jusqu'à présent au Bénin dans ce domaine d'intervention se sont limitées à une activité habilitante, qui a permis l'élaboration du Plan national de mise en œuvre de la Convention de Stockholm sur les POP, qui est en phase de finalisation. Il n'y a donc pas d'impact à signaler dans le court terme en ce qui concerne l'environnement global. C'est la mise en œuvre du plan qui doit suivre, et qui nécessitera un financement supplémentaire, qui risque de donner des impacts.

5.2 Effets catalyseurs et reproductibilité

L'effet catalyseur et la reproductibilité sont des domaines où le portefeuille du FEM au Bénin s'illustre bien. D'une part, on notera que, de par la nature même des activités habilitantes entreprises au Bénin, ces dernières ont été à même - par leurs processus participatifs et consultatifs - de rassembler autour des différents thèmes couverts une diversité d'acteurs concernés provenant de différents secteurs de la société béninoise. Cela aura permis de développer des capacités de base et une sensibilisation élargie qui sont des ingrédients nécessaires (quoique insuffisantes) pour catalyser des changements à long terme dans les domaines d'intervention du FEM au Bénin. D'autre part, la revue des projets et des mesures concrètes sur le terrain avec les acteurs locaux réalisée par l'équipe d'évaluation a clairement mis en lumière l'évolution du portefeuille au plan de l'effet catalyseur

et de la reproductibilité, en particulier pour les trois domaines d'intervention les plus ancrés au Bénin : changements climatiques, biodiversité et eaux internationales. En effet, on voit clairement que le FEM et ses partenaires au Bénin ont généralement su tirer parti de leurs premiers succès et même influencer par le fait même les pistes d'action d'autres partenaires de développement pour appuyer les objectifs environnementaux globaux au Bénin.

On notera en particulier, tel que mentionné plus haut, les approches novatrices de gestion participative des ressources naturelles développées et préconisées par le projet Aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone, qu'on retrouve aujourd'hui dans le cadre du projet PGFTR du FEM, de même que dans le cadre du programme plus large d'appui sectoriel au secteur forestier (portant aussi la dénomination PGFTR et considéré comme un cofinancement du projet du FEM) et qui regroupent l'appui de la Banque mondiale (avec un cofinancement de 21 millions de dollars). Ces approches novatrices sont décrites sommairement dans la sous-section suivante portant sur la viabilité.

Au niveau du Projet des parcs nationaux (PCGPN), l'appui de la Banque mondiale et du FEM a permis de jeter les bases de la gestion participative et durable des aires protégées au Bénin. Le CENAGREF, qui a bénéficié de l'appui institutionnel du FEM, est aujourd'hui considéré dans toute la sous-région comme un modèle à reproduire en gestion communautaire afin d'assurer la conservation de la diversité biologique dans les pays voisins. Le CENAGREF est maintenant un conseiller clé du gouvernement sur toutes les questions ayant trait aux politiques dans le domaine de la gestion des aires protégées et de la conservation de la biodiversité. La mise en place des AVIGREF à titre d'interlocuteurs crédibles dans la gestion véritable des

aires protégées et la mise en œuvre des initiatives locales de développement sont aussi des réalisations importantes du FEM et de ses partenaires au Bénin. Le réseau composé de 100 AVIGREF et de leur 2 390 membres représente des organisations communautaires fiables qui n'agissent pas seulement à titre de protecteurs des ressources naturelles, mais qui jouent aussi un rôle important dans la planification du développement local et villageois. Les AVIGREF ont inspiré plusieurs pays voisins (dont le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Sénégal), qui souhaitent reproduire cette approche. Cette méthode de gestion participative communautaire des ressources naturelles continue d'obtenir l'appui du gouvernement et des partenaires de développement dans le cadre d'initiatives nouvelles et/ou parallèles en gestion des aires protégées au Bénin et dans la sous-région. On notera à cet égard en particulier le projet WAP, dont le cofinancement de la CE (ECOPAS), de la GTZ/KFW et de l'AFD/FFEM s'élève à 18,56 millions de dollars, le projet régional MAB-UNESCO et d'autres projets de développement local.

Dans le domaine des eaux internationales, on notera surtout la continuité établie entre les deux projets portant sur le grand écosystème du golfe de Guinée (exécutés avec l'appui du PNUD et de l'UNIDO), les méthodes, les structures de coopération, les études, les diagnostics et les plans élaborés durant la phase I, de même que la démonstration du processus de coopération régionale. Tous ces éléments auront abouti à une phase de projets pilotes concrets durant la phase II dans les cinq pays visés à l'origine (dont le Bénin) et auront permis d'élargir ce processus de coopération à dix nouveaux pays, notamment l'Angola, le Congo, le Gabon, la Guinée-Bissau, la Guinée équatoriale, le Libéria, la RD Congo, Sao Tomé-et-Principe, la Sierra Leone et le Togo. Les zones identifiées en vue de la réalisation de projets pilotes au Bénin concordent aussi avec les zones retenues par un

autre projet qui désire obtenir l'appui du FEM, mais qui est mis en œuvre par la Banque mondiale, le PGCMBC.

5.3 Viabilité des résultats et développement des capacités

Analyse générale

L'évaluation de la viabilité des résultats de l'ensemble des projets appuyés par le FEM au Bénin fait ressortir un certain nombre de constats. Tout d'abord, le plus grand défi lié à la viabilité des résultats du portefeuille demeure la viabilité financière des institutions qui obtiennent un appui, tout particulièrement les institutions gouvernementales nationales et régionales. En général, d'entrée de jeu, ces institutions n'ont pas de plan de viabilité structuré à long terme. Et lorsqu'un tel plan est attendu, il n'est pas toujours mis en œuvre comme prévu.

- Dans les domaines institutionnel et politique, outre la viabilité financière, on notera qu'une bonne partie de l'appui du FEM au Bénin se limite à des activités habilitantes. Ces mesures auront permis le développement de capacités individuelles, institutionnelles, ainsi que d'un certain « plan » politique dans tous les domaines d'intervention du FEM (quoique dans une moindre mesure en ce qui concerne la dégradation des terres, qui est un domaine encore nouveau). Cependant, il reste à relever deux défis avant de pouvoir profiter des possibilités qu'offrent ces nouvelles capacités. D'une part, le défi de l'intégration de ces capacités et de leur diffusion, au-delà du MEPN, dans les structures sectorielles qui seront ultimement responsables, dans leurs champs de compétence, de la mise en œuvre réelle des conventions et qui y participeront. D'autre part, le défi de la mobilisation de ces nouvelles capacités. Cette possibilité de mobilisation apparaît pour le moins

limitée, étant donné les contraintes qu'imposera le DAR quant à l'envergure des mesures de mise en œuvre au Bénin, en particulier dans les domaines de la biodiversité et des changements climatiques, et en l'absence de financement de substitution en provenance d'autres partenaires de développement, qu'ils soient nationaux ou internationaux.

- L'équipe d'évaluation conclut que le portefeuille a, dans l'ensemble, affiché une bonne performance au plan socioéconomique, s'appuyant sur le développement et le renforcement des structures locales chargées de la cogestion des ressources naturelles et de leurs avantages, et que ces structures sont, dans plusieurs cas, au cœur des résultats durables des projets, comme expliqué plus en détail dans les sous-sections qui suivent.

Biodiversité

Dans le domaine de la biodiversité, au niveau institutionnel, les trois activités habilitantes auront permis, en particulier, de développer les capacités tant humaines que technologiques (centre d'échange) de la DGE et de certains consultants nationaux chargés de rédiger la stratégie et le plan d'action nationaux sur la biodiversité, et d'évaluer les besoins en capacités afin de mettre en œuvre le plan d'action national. Au niveau politique, cela aura permis la mise en place d'un cadre de référence clair afin de prioriser les futures mesures à prendre dans ce domaine. Cependant, l'équipe d'évaluation a pu constater, lors de ces entretiens, que les mesures prioritaires identifiées en vue de la mise en œuvre du plan d'action restent, dans une très large part, sans suite, faute de financement national ou international. Or, l'absence d'une telle suite milite à moyen terme contre le maintien et la mobilisation véritable des capacités qui ont été développées.

Par ailleurs, le projet national de grande envergure du FEM réalisé dans ce domaine d'intervention (le PCGPN) a aussi contribué à assurer la viabilité politique des mesures de conservation et a favorisé le renforcement de capacités institutionnelles spécifiques. On peut en dire autant, mais dans une moindre mesure, du projet MAB-UNESCO, qui s'est largement inspiré des approches développées dans le cadre du PCGPN. Tout d'abord au niveau politique, afin d'assurer la pérennité des acquis en matière de protection des aires protégées, le PCGPN a appuyé le CENAGREF et le gouvernement pendant la préparation et l'adoption de la Loi portant régime de la faune et ses arrêtés. Cette loi, adoptée en 2004, vise à réglementer la protection et l'exploitation de la faune de manière à rendre compatible sa gestion avec les besoins éducatifs, scientifiques et socioéconomiques de la société, en particulier les besoins des populations vivant près des zones visées.

On notera ensuite les mesures du PCGPN au niveau institutionnel. Par exemple, il y a tout d'abord l'appui au CENAGREF (établi en 1998 comme Office d'État Autonome pour lui conférer une certaine viabilité institutionnelle et une flexibilité d'opération) auquel ont fait référence dans la sous-section précédente et à son rôle en élaboration de politiques dans le domaine de la gestion des aires protégées. Cependant, l'équipe d'évaluation est d'avis que la question de la viabilité à long terme du CENAGREF (tant au centre qu'au niveau des unités de gestion des parcs) demeure réelle. En effet, le mécanisme qui devait être mis en place pour assurer la viabilité financière de l'organisation dans le cadre du projet PCGPN n'a jamais vu le jour. La création d'un fonds fiduciaire est maintenant prévue avec le nouveau financement disponible pour le projet WAP. Reste à voir si cette fois sera la bonne.

Finalement, on notera, au niveau local, les mesures de renforcement des capacités préconisées par le PCGPN et par MAB-UNESCO auprès des AVIGREF et leur rôle reconnu dans la cogestion des ressources naturelles au niveau communautaire. En 2003, les AVIGREF comptaient 500 membres, en 2005, leur nombre s'élevait à 2 390 membres, incluant 389 femmes. À ce niveau, l'équipe d'évaluation a été à même de confirmer le rôle réel et soutenu de ces organisations, et l'expérience du PCGPN et de MAB-UNESCO est probante.

Pour ce qui est de la viabilité socioéconomique, les résultats du PCGPN et plus récemment du projet MAB-UNESCO confirment l'importance critique de faire participer les communautés locales au développement de systèmes de conservation de la biodiversité. Ces deux projets ont ainsi accru leur légitimité auprès des populations. Les avantages qu'en ont retirés les communautés locales ont assuré la collaboration de ces dernières dans le contrôle du braconnage, les autres mesures dommageables pour l'environnement et l'entretien des infrastructures des parcs. Dans une large mesure, le PCGPN et le projet MAB-UNESCO ont réussi à combiner une panoplie d'activités qui avaient un impact réel et positif sur les conditions de vie des populations locales avec des mesures de conservation. Ces activités consistaient en : i) un mécanisme transparent pour le partage des revenus provenant de la chasse et du tourisme ; ii) l'emploi direct des populations locales dans les activités de gestion du parc ; iii) l'accès contrôlé aux ressources naturelles et leur utilisation contrôlée suivant un plan de gestion durable convenu par tous ; iv) le financement d'initiatives de développement communautaire ciblées, incluant le développement d'infrastructures sociales et de microfinancement pour des activités génératrices de revenus.

La viabilité de ce système de cogestion et des AVIGREF elles-mêmes est bien sûr conditionnelle à la

poursuite et à la bonification des mécanismes de partage des revenus liés à la gestion durable de ces ressources et mis en place entre les directions des parcs et les AVIGREF. Ici, la viabilité à long terme de ces structures et approches de gestion participative réside dans le maintien et même le renforcement de la philosophie de conservation par la cogestion préconisée jusqu'à présent et qui continuera d'être au cœur du projet WAP qui débute.

Changements climatiques

Un certain nombre (4) d'activités habilitantes ont été mises de l'avant dans ce domaine d'intervention. Ces dernières ont également contribué au développement des capacités du point focal en changements climatiques au MEPN, ainsi que d'un certain nombre de consultants béninois et d'autres parties prenantes associées à ces activités qui sont menées à l'aide d'une approche hautement consultative (première et seconde communications nationales, Plan national d'action en adaptation (PANA) et financement supplémentaire pour le développement des capacités). On notera également l'activité habilitante d'autoévaluation nationale des capacités à renforcer (ANCR) qui a permis de poser un diagnostic au plan des capacités nécessaires pour assurer la mise en œuvre à plus long terme de la convention au Bénin (bien que l'ANCR s'étende à tous les domaines d'intervention du FEM et pas seulement les changements climatiques).

Encore une fois, le défi pour la viabilité des capacités institutionnelles développées grâce à ces activités variées réside dans la mobilisation et l'actualisation continue de ces capacités par la mise en œuvre des plans qui ont été développés. Au moment de rédiger le présent rapport d'évaluation, aucun financement n'était encore disponible pour la mise en œuvre de l'ANCR, alors qu'il restait à activer la recherche de financement des mesures prioritaires du PANA à la suite de la finalisation

du plan. La situation liée aux activités habilitantes a été rappelée à plusieurs reprises à l'équipe d'évaluation par différents intervenants béninois qui se préoccupaient du manque de mesures concrètes et de financement nécessaires à la mise en œuvre des conventions.

Le seul projet de grande envergure du FEM mis en œuvre jusqu'à présent au Bénin dans ce domaine d'intervention a lui aussi contribué à renforcer les capacités de mise en œuvre de la convention sur les changements climatiques, en particulier au niveau décentralisé dans les régions de Sota, Goungoun et Goroubi, où il était actif. En effet, au niveau de la viabilité politique, le rapport d'évaluation finale du projet Aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone note que l'adoption et la mise en œuvre des plans d'aménagement participatif des forêts, avec l'appui du projet, constituaient des garanties véritables de la durabilité du projet. En juillet 1997, le Plan d'aménagement participatif des forêts classées de la Sota, de Goungoun et de la rôneraie de Goroubi était adopté par les populations et le Gouvernement du Bénin. Dès lors, les populations devenaient officiellement des participants à la gestion de ces forêts classées et étaient donc autorisées à faire des prélèvements suivant la nouvelle Loi sur le régime des forêts au Bénin.

Dans cette optique, au chapitre de la viabilité financière, il est intéressant de noter que le Gouvernement béninois, soucieux de la durabilité du projet et de la généralisation de l'approche à l'ensemble du territoire national, avait entrepris - en plus de ses propres efforts financiers potentiels - des démarches auprès des bailleurs de fonds (notamment avec les Pays-Bas et le PASNREP/UNDP) en vue de consolider les acquis et de mettre en œuvre ces plans, étant donné la durée relativement courte du projet. Le représentant des Eaux et Forêts de l'après-projet a depuis renseigné

la mission d'évaluation sur le financement annuel de 20 000 000 de francs CFA apporté par le Gouvernement béninois depuis l'arrêt du financement du FEM (jusqu'en 2004). On a également mentionné le financement par le CBDD (Pays-Bas) respectivement de 30 000 000 de francs CFA et de 20 000 000 de francs CFA reçus en 2001 et en 2002.

En ce qui concerne la viabilité des structures institutionnelles locales appuyées par le projet, selon le rapport d'évaluation finale du projet terminé en 1998, plus de 2 000 personnes ont été formées par le projet (1 500 paysans et 500 agents et cadres de l'administration). En outre, plus de 12 000 paysans (contre 5 000 prévus par le projet), surtout des femmes, ont été directement touchés par des opérations d'animation et d'initiation aux méthodes de protection. Le document d'évaluation finale du projet indiquait également que tous les villages ayant bénéficié de ce projet décentralisé disposaient maintenant d'organisations locales et actives (organisations villageoises de développement/OVD), de brigades anti-feux, de comités de gestion des ressources naturelles (CGRN), de comités de chasse, etc.. Ces institutions locales possédaient également des mécanismes de financement développés avec l'appui du projet et l'approche participative était devenue la démarche de base de tous les intervenants institutionnels de la zone.

L'équipe d'évaluation, lors de ces visites sur le terrain ciblées dans le cadre de l'évaluation du portefeuille, a été à même de constater que les institutions locales créées grâce au projet sont pour la plupart encore fonctionnelles en 2007 et s'intègrent assez bien dans le processus de décentralisation qui est apparu bien après la fin du projet. On note aussi la poursuite de mesures à divers niveaux tels que : l'entretien et la poursuite de la plantation de rôniers dans la rôneraie de Goroubi, ainsi que le maintien et la reproductibilité des

foyers améliorés dans certains villages de l'Atacora (Tiélé, Mamoussa). Certains anciens agents du projet ont même créé une ONG (dénommée UNSO Groupe) afin de soutenir les acquis du projet. Le financement actuel du PGFTR par le FEM, tant attendu par les intervenants de ce projet et par plusieurs autres intervenants rencontrés en région, peut en effet constituer une piste intéressante pour la consolidation et la poursuite de ces acquis.

Au chapitre de la viabilité socioéconomique, un grand changement s'est opéré grâce à la mise en place de ces organisations locales : la familiarisation des populations avec l'administration forestière. En effet, avant le projet, l'administration forestière était perçue comme étant répressive, mais aujourd'hui, les deux parties travaillent ensemble pour préserver les ressources naturelles. Selon le document d'évaluation finale du projet, avant l'avènement du projet, la forêt classée était considérée comme « la chose de l'État », qui lui avait refusé tout rôle économique. Ainsi, elle était exploitée sans souci de durabilité, puisqu'elle n'appartenait pas aux paysans. Mais, avec la mise en œuvre du projet, la gestion de cette même forêt a été confiée aux paysans qui ont la possibilité d'en tirer des ressources considérables et selon des règles de durabilité qu'ils formulent eux-mêmes.

Lors de ses visites sur le terrain, en novembre 2007, l'équipe d'évaluation a pu constater certaines des retombées économiques du projet sur les populations : commercialisation des perches, fabrication de savon et chiffres d'affaires issus de la vente de plants par les pépiniéristes formés dans le cadre du projet. Selon les villageois de Kargui, de Bensékou et de Bangou (Département de l'Alibori), les activités du projet ont favorisé par endroits des ententes et des échanges économiques entre les transhumants et les agriculteurs (à Bensékou, par exemple). Les taxes de pacage de 200 francs CFA

par tête de bœuf, instituées pendant la durée du projet, se poursuivent et permettent au CGRN d'avoir en caisse des fonds qui servent à refinancer des activités d'enrichissement de la forêt classée de la Sota. Aussi, les retombées issues des pêcheries continuent d'exister et les pépinières rapportent des revenus non négligeables aux pépiniéristes. Finalement, la régénération des forêts galeries a fait apparaître le rafia (une espèce qui avait presque disparu), qui est exploité pour fabriquer des objets d'art (chapeaux, éventails), offrant une autre source de revenus possible et aidant à viabiliser les acquis du projet.

Eaux internationales

Au nombre des projets de grande envergure revus, le projet du Grand écosystème du golfe de Guinée, phase I, a su contribuer au développement des capacités en gestion des eaux internationales au Bénin et dans la région. La phase II du projet vise à poursuivre ces efforts. En ce qui concerne la viabilité politique, le projet a fait beaucoup d'efforts pour « rassembler » les pays voisins du golfe afin qu'ils identifient conjointement les questions et problématiques majeures en gestion des ressources environnementales et vivantes transfrontalières, et qu'ils adoptent des approches régionales communes menant à des stratégies et à des politiques³. Prenant note des résultats notoires du projet en ce qui a trait à la promotion de mécanismes efficaces de consultation, de coordination et de suivi, et à la mise en place de mesures conjointes, le Comité ministériel qui s'est réuni à la fin du projet a reconnu le projet comme un éventuel outil de coopération régionale⁴. Ce concept de grand écosystème marin aura bien servi le projet en lui donnant un cadre d'organisation et en agissant comme catalyseur à plusieurs niveaux⁵.

Tout d'abord, selon le rapport d'évaluation finale, il aura eu des impacts évidents sur les politiques et stratégies des pays (incluant le Bénin), comme

en témoigne le développement de mesures axées sur la gestion dans la plupart des pays, comme les plans nationaux d'action de gestion intégrée des zones côtières⁶.

Ensuite, pour ce qui est de la viabilité institutionnelle, selon le rapport d'évaluation finale, le projet a remporté beaucoup de succès en renforçant la capacité institutionnelle au niveau régional. Différentes raisons expliquent ce succès, notamment l'enthousiasme et le soutien important des différentes parties prenantes, en particulier les gouvernements eux-mêmes, qui ont démontré une forte volonté politique en faveur de la promotion d'une approche régionale permettant de trouver des solutions à leurs problèmes communs. Deuxièmement, plus de 800 scientifiques, gestionnaires et cadres des agences réglementaires gouvernementales, de même que de nombreux représentants d'ONG, ont participé à 41 activités de formation dans le cadre de ce projet, permettant le développement d'un réseau régional d'experts pouvant appuyer le travail subséquent tant au plan national que régional. Au niveau régional, la capacité institutionnelle a été renforcée grâce à : la création du Centre régional de coordination à Abidjan ; la mise en place d'un réseau d'institutions scientifiques agissant comme points focaux dans chaque pays (au Bénin, il s'agissait de la Direction de l'hydraulique, au MEPN) ; et la création d'un réseau transsectoriel d'agences gouvernementales⁷.

Au chapitre de la viabilité socioéconomique, le projet aura permis la participation de plusieurs ONG au processus de consultation et de coordination régionale. Pour le Bénin, on parle surtout d'ONG participantes dans le domaine de la recherche (CEDA, CEDES). Cependant, à la suite des visites sur le terrain de l'équipe d'évaluation sur quelques-uns des sites sélectionnés au Bénin en vue de réaliser les projets pilotes à venir (Avlékété et Lac Nokoué), il est clair que c'est seulement avec le

début des mesures concrètes de la phase II du projet au Bénin qu'on sera en mesure de parler de participation directe des populations locales. Pour le moment, les populations ciblées rencontrées dans le cadre de l'évaluation avaient entendu parler du projet, mais entretenaient de grandes inquiétudes relativement à ses impacts sur leur mode de vie. On n'en est encore qu'au stade de la planification de ces mesures sur le terrain sur les zones côtières. Le vrai test de la viabilité à ce niveau se posera donc dans la participation de ces populations au processus de planification et, ultérieurement, de cogestion des ressources, qu'il reste à définir.

Finalement, pour ce qui est de la viabilité financière, l'évaluation finale de la phase I reconnaissait que l'avenir immédiat de la structure de coopération régionale et des prochaines mesures dépendrait largement du financement mis à disposition par les partenaires de développement internationaux, parce qu'il était clair, au niveau financier, que la seule contribution des pays participants ne serait pas suffisante pour assurer la pérennité des acquis du projet. La phase II du projet permettra donc de faire avancer davantage cette coopération régionale, bien qu'aucun plan de viabilité financière à moyen terme de la structure régionale ni de financement des plans d'action de gestion intégrée des zones côtières ne soit envisagé pour le moment. Encore une fois, c'est la mise en œuvre réelle, à terme, des mesures concrètes incluses dans ces plans qui sera garante de leur viabilité à long terme.

POP et dégradation des terres

Dans ces deux domaines d'intervention, jusqu'à maintenant, les actions appuyées par le FEM se sont essentiellement limitées à des activités habilitantes, qui ont permis de renforcer certaines capacités nationales, notamment au MEPN au niveau des points focaux pour ces deux conventions. Dans le domaine des POP, les entretiens réalisés

lors de l'évaluation ont confirmé que le développement du plan national d'action qui s'achève aura, de plus, permis la formation de quelques experts en dioxines et furanes, d'un expert en BPC dans des universités et de plusieurs étudiants universitaires possédant des compétences dans ces domaines. Le projet aura en outre permis l'acquisition d'équipement scientifique de mesure et la formation à son utilisation. Il va sans dire que, sans être suffisants, ces acquis représentent des éléments favorables à la viabilité institutionnelle des efforts dans ce domaine. Finalement, en ce qui concerne la viabilité socioéconomique, le travail de sensibilisation auprès des populations locales aura permis de mieux vulgariser la convention, notamment en ce qui a trait aux impacts sur la santé et l'environnement. Ces activités de sensibilisation auront suscité beaucoup d'intérêt de la part des populations villageoises potentiellement affectées, ce qui est, là encore, un gage de la viabilité du plan et de sa mise en œuvre à venir. Pour ce qui est de la viabilité politique, le plan d'action développé de manière consultative avec les différents ministères concernés, les institutions académiques, la société civile et les populations locales, donne maintenant une assise solide sur laquelle engager la discussion sur les prochaines priorités du Bénin dans ce domaine, à la lumière des intérêts des différentes parties prenantes. Cependant, encore ici, le défi de la mise en œuvre de la convention reste,

dans une large mesure, un défi financier pour le pays. La participation à venir du Bénin à un nouveau projet régional sur les BPC est un premier pas pour assurer la viabilité du plan d'action grâce à sa mise en œuvre. En effet, comme pour toute activité habilitante, le véritable test de la viabilité d'un plan ou d'une stratégie réside dans sa mise en œuvre réelle et soutenue.

5.4 Résultats des projets

Un résumé des deux projets nationaux de grande envergure du FEM qui sont achevés est présenté dans l'encadré 5.1 ci-bas, suivi des deux projets régionaux (un achevé et l'autre en cours). Les trois projets de microfinancement en cours sont aussi brièvement examinés.

Notes

1. Entretien avec le Directeur du parc de la Pendjari.
2. Banque mondiale, Rapport de fin d'exécution, juin 2006.
3. Cinquième rapport semi-annuel du projet, 1998.
4. Sommaire administratif, évaluation finale approfondie du projet, sans date.
5. Évaluation de mi-parcours du projet, 1998.
6. Sommaire administratif. Évaluation finale approfondie du projet, sans date.
7. Évaluation de mi-parcours du projet, 1998.

Encadré 5.1

Brève description des objectifs et résultats des projets du FEM achevés et en cours au Bénin

Projet de conservation et gestion des parcs nationaux. L'objectif environnemental mondial de ce projet consistait à assurer la conservation à long terme de la diversité biologique du Bénin, étant donné les pressions économiques défavorables à l'endroit de ces ressources. On devait y parvenir : i) en augmentant la sécurité écologique des espèces d'importance régionale, incluant un certain nombre d'espèces endogènes, grâce à la gestion améliorée des aires protégées et de leurs zones associées ; ii) en assurant la gestion durable des habitats et des écosystèmes qui sont d'importance régionale et mondiale, et qui subissent de plus en plus de pressions humaines diverses ; iii) en favorisant la préservation in situ de la diversité génétique, ce qui comprend des espèces qui revêtent une importance aux niveaux écologique, culturel et économique dans leur habitat ; iv) en appuyant la participation des communautés locales à la gestion des ressources naturelles et à la conservation de la diversité biologique ; v) en appuyant une réponse coordonnée à la gestion de l'écosystème transfrontalier entre les trois pays ; vi) en encourageant la gestion durable des écosystèmes fragiles semi-arides dans une zone en proie à la désertification.

La gestion durable des parcs nationaux est un processus à long terme. Les impacts sur la diversité biologique ne peuvent donc pas être pleinement mesurés après cinq ans à peine. Cependant, dans le cadre de ce projet, les mesures mises en œuvre ont permis une régénération rapide de la faune. Le programme a permis d'établir un cadre institutionnel et opérationnel robuste pour la conservation et l'utilisation durables de la diversité biologique à l'intérieur et autour des deux parcs nationaux. Parmi les réalisations majeures du projet, notons : l'accroissement de la faune et de la flore ; la diminution des pressions exercées sur les ressources naturelles ; la mise sur pied du CENAGREF, qui a depuis joué un rôle crucial dans la gestion durable des parcs nationaux au Bénin (et qui est maintenant considéré comme un modèle à suivre) ; la participation efficace des populations locales (au moyen des 100 AVIGREF qui ont été créées) ; l'augmentation des revenus (en provenance des parcs – augmentant conséquemment les revenus des ménages) ; la conscientisation accrue à l'échelle nationale ; et l'adoption de la Loi portant régime de la faune, en 2004.

Projet Aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone. Le projet avait pour objectif global d'assurer une absorption considérable du carbone et de contribuer en conséquence à amoindrir l'effet de serre grâce à la gestion des forêts naturelles exploitées avec la pleine participation des populations ainsi qu'aux mesures de reboisement villageois, réalisées dans le contexte plus large de l'amélioration des systèmes de production au niveau des terroirs villageois. Le projet a réussi à stocker 915 000 tonnes d'équivalent carbone et les communautés en ont récolté les retombées économiques. On estime ainsi à 125 000 ha les forêts classées (Goungoun, Sota) qui ont été aménagées, à 816 000 les plants qui ont été mis en terre et à 30 % la réduction des feux de brousse.

La démarche participative largement développée dans le projet, les qualités de l'équipe du projet et la détermination du gouvernement à poursuivre les acquis constituent des facteurs déterminants de l'une des principales chances de poursuite de ces acquis à la fin du projet. Parmi les acquis toujours en place après la fin du projet, on notera le marché de bois de Bangou (Alibori), la fonctionnalité de certaines caisses de crédit et leur gestion actuelle par des services de Microfinances agréées (CREP), la bonne marche des pépinières mises en place à Kanidifo et à Bensékou et de quelques AGR (activités génératrices de revenus) (telles que pêche annuelle, production apicole), ainsi que la bonne marche du système de gestion de la transhumance locale mis en place à Bensékou. Tous ces résultats ont pu être maintenus grâce à la fonctionnalité des organisations socioprofessionnelles créées grâce aux techniques de l'approche participative : les OVD (organisations villageoises de développement), le CGRN (Comité de gestion des ressources naturelles) et le CSAM. Ces différentes organisations créées avant l'avènement de la décentralisation ont été légitimées par les communes et constituent des interlocuteurs privilégiés de l'administration forestière.

Projet régional du grand écosystème marin du golfe de Guinée, phase I. L'objectif de ce projet était de protéger et de restaurer le grand écosystème du golfe de Guinée et ses ressources naturelles. On ne note pas d'impact immédiat sur l'environnement mondial durant la première phase de ce projet régional, qui constituait essentiellement un projet de développement de la capacité de coopération scientifique, de diagnostic et de planification au niveau régional pour bien cerner la problématique et les pistes d'action afin d'y remédier par la suite. La phase II, qui commence maintenant, permettra de

mettre de l'avant des projets pilotes (au Bénin et dans d'autres pays de la région) pour tester les pistes d'action identifiées durant la phase I.

Pour ce qui est des résultats d'envergure atteints par ce projet, cette première phase aura permis d'améliorer la communication dans la région aux niveaux intergouvernemental, intragouvernemental, intersectoriel et interdisciplinaire. Le projet a incité les gouvernements de la région à adopter des approches et pratiques de gestion intégrée des aires côtières et des plans nationaux de gestion intégrée des zones côtières. Le projet aura permis de combler le vide au niveau de la gouvernance en gestion des ressources naturelles dans les zones côtières de la région grâce à la création d'une structure de coopération régionale. Les agences de protection de l'environnement de plusieurs pays participants se sont entendues pour entreprendre des programmes d'échange de déchets non toxiques avec d'importantes industries actives, entre autres, dans les secteurs du gaz, du pétrole, des mines, du fer, de l'agriculture et de la production alimentaire, afin de réduire la pollution et d'utiliser de nouvelles technologies permettant de recycler les déchets de manière rentable, afin de protéger les riches ressources en pêches et autres ressources vivantes de l'écosystème du golfe de Guinée.

Projet régional de développement de la capacité scientifique et technique pour la gestion efficace et l'utilisation pérenne de la diversité des terres arides dans les réserves de biosphère de l'Afrique de l'Ouest. Le but de ce projet régional consiste à conserver et à utiliser de façon durable la biodiversité dans les six réserves de la biosphère de l'Afrique de l'Ouest qui sont majoritairement composées d'écosystèmes de savane. On y parviendra en : i) testant l'efficacité des stratégies viables de modes de vie qui préservent et utilisent de façon durable la biodiversité ; ii) améliorant la compréhension des processus biophysiques, socioculturels et économiques dans les écosystèmes de savane et dans les communautés qui en vivent, afin d'assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité de la savane ; iii) renforçant les compétences en matière de gestion et les capacités techniques des partenaires (responsables des réserves de la biosphère et leur personnel, communautés locales, groupes de femmes et groupes locaux, ONG et secteur privé) et des institutions (organes gouvernementaux et universités) qui prennent part à la gestion des réserves de la biosphère, en instaurant des mécanismes d'apprentissage et de formation appropriés.

Le projet a généré de l'information grâce à des activités de recherche appuyées et mises de l'avant par des chercheurs universitaires et leurs étudiants (thèses). Il a aussi permis de développer les capacités de parties prenantes clés qui participent à la gestion de ces réserves, incluant des représentants des communautés locales, et leur participation au processus de prise de décisions en gestion des réserves de la biosphère visées par le projet. Au Bénin, en particulier, le projet a réussi à créer des réserves villageoises de chasse autogérées (ReViCA) dans lesquelles les populations, par l'entremise des AVIGREF, peuvent accueillir des chasseurs professionnels. Ce résultat aide à diminuer les pressions des populations (chasseurs locaux) sur les réserves de la Pendjari. Le projet a permis de doter les CENAGREF/AVIGREF d'équipement de communication utile et très important pour l'échange de connaissances aux niveaux régional et local, y compris une connexion Internet à haut débit. Les AVIGREF ont ainsi pu créer et mettre en place, à Tanguiéta, un centre multimédia communautaire (renforcement de la radio rurale de Tanguiéta et création d'un cyber-café performant à Tanguiéta) afin de mieux communiquer avec les populations riveraines au sujet de la conservation des ressources fauniques du parc. En échange de cet appui institutionnel, la radio rurale de Tanguiéta réserve des plages d'émissions aux AVIGREF.

PMF : Le Bénin a commencé à recevoir l'appui du Programme de microfinancements en 2006 et, depuis 2007, trois projets sont approuvés au pays. Les trois projets qui sont décrits ci-bas sont aux premiers stades de la mise en œuvre, d'une durée de deux ans, et il est donc encore trop tôt pour évaluer l'atteinte des résultats. Cependant, la revue préliminaire des documents de projets, des sites et des capacités des organisations partenaires faite par l'équipe d'évaluation permet d'être positif quant aux possibilités d'atteindre les résultats de chacun.

- **Promotion et vulgarisation des foyers économiques et autociseurs dans la commune de Zangnanado pour la lutte contre la déforestation et la réduction des effets des changements climatiques.** Ce projet est mis en œuvre par l'ONG Organisation des femmes pour la gestion de l'énergie, de l'environnement et la promotion du développement intégré (OFEDI) et cherche à réduire la déforestation grâce à l'économie de bois énergie, à l'efficacité énergétique et au reboisement afin d'aider à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les bénéficiaires du projet sont prioritairement les groupements de femmes dont les activités nécessitent une forte consommation de bois énergie ; il s'agit de groupements de production de Kluiklui, d'extraction d'huiles d'arachide, de palme et de gari/tapioca. Au total, au moins

1 290 personnes seront touchées par le projet. Les principaux résultats attendus sont : l'utilisation véritable et généralisée des foyers à haut rendement énergétique et une politique locale d'exploitation durable du bois qui soit disponible et respectée.

- **Promotion de la pourghère (*Jatropha curcas*) par les groupements féminins et sensibilisation à l'utilisation de son huile comme biocarburant dans les villages de Dotan et Avobgana au Bénin.** Ce projet a été mis en oeuvre par l'ONG Groupe d'échanges de savoir-faire et d'appui aux initiatives rurales de développement (GEAID) et cherche à promouvoir des énergies renouvelables et des engrais biologiques dans le but de s'attaquer à la problématique des changements climatiques causés par les émissions de gaz à effet de serre, de même qu'à la lutte contre la dégradation des terres dans les localités de Dotan et d'Avogbanna. Les bénéficiaires locaux directs de cette intervention sont au nombre de 200. Les principaux résultats attendus du projet sont les suivants : les populations de Dotan et d'Avogbanna sont conscientes des possibilités qu'offre la *Jatropha* et l'utilisent pour améliorer leurs conditions de vie ; les villages de Dotan et d'Avogbanna s'organisent pour mieux exploiter les possibilités qu'offre la *Jatropha* ; les techniques culturales sont améliorées avec l'introduction de la *Jatropha* dans les systèmes de culture ; ainsi, les problèmes de dépendance énergétique et à l'égard des engrais des populations seront limités, d'une part, et ces populations connaîtront une amélioration de leurs conditions de vie grâce à la rentabilisation des possibilités qu'offre la *Jatropha*, d'autre part.
- **Sauvegarde des tortues marines de l'Atlantique et de leurs habitats le long du littoral du Bénin. Ce projet est mis en oeuvre par Nature Tropicale ONG.** L'objectif global de ce projet dans le domaine de la biodiversité est de contribuer à la conservation durable des dernières populations de tortues marines, espèces migratrices importantes à l'échelle internationale qui fréquentent la côte Atlantique du Bénin pendant la saison de ponte. Les bénéficiaires immédiats du projet sont les communautés locales côtières ; les autorités locales des départements du Littoral, Atlantique et Ouémé et Mono ; l'Administration publique ; les jeunes riverains des zones ; et les écoliers, élèves et étudiants des établissements scolaires. Le projet s'accompagnera d'engagements à prendre des mesures afin d'obtenir les résultats suivants : aider à conscientiser davantage les communautés locales et les autorités politiques et administratives à la gestion rationnelle des tortues marines ; renforcer les capacités techniques des écogardes et des communautés locales, de même que des agents administratifs pour assurer la gestion rationnelle des ressources du littoral et surtout des tortues marines ; surveiller, protéger et sauver les tortues et leurs œufs sur les sites de ponte et les aires d'alimentation, ainsi que le long des itinéraires de migration ; assurer la mise en place d'aires protégées marines et côtières ; appuyer des activités pilotes de rechange génératrices de revenus pour les écogardes ; améliorer les échanges d'information avec les autres pays ; renforcer la coopération régionale et sous-régionale au niveau des structures locales et étatiques (Unité régionale de mise en oeuvre du Memorandum d'accord sur la conservation des tortues marines de l'Atlantique, et réseau Gold Coast Sea Turtle Conservation Network).

6. Pertinence de l'appui du FEM au Bénin

Le présent chapitre passe en revue la pertinence de l'appui du FEM au Bénin dans le contexte des finalités et priorités du pays et de celles du FEM. L'équipe d'évaluation s'est questionnée et ce chapitre résume ses conclusions quant aux points suivants :

- L'appui du FEM correspond-il bien : au programme national de développement durable et aux priorités environnementales ; aux besoins et aux difficultés du pays en matière de développement ; aux plans d'action nationaux dans les domaines d'intervention du FEM ?
- Le FEM et ses Agents d'exécution soutiennent-ils la définition des priorités de développement durable et de protection de l'environnement, et les mécanismes de décision connexes dans le pays ?
- L'appui du FEM au pays correspond-il aux effets recherchés sur l'environnement mondial ?
- Le pays soutient-il aussi la mission du FEM et les programmes et stratégies dans les domaines d'intervention du Fonds avec ses propres ressources et/ou l'appui d'autres bailleurs de fonds ?
- Quelle est la pertinence du DAR par rapport aux priorités du pays ?

6.1 Pertinence par rapport à la politique environnementale et du développement durable du pays

Pertinence par rapport aux priorités nationales

La pertinence de l'appui du FEM par rapport aux priorités en matière de développement du Bénin a été évaluée en fonction de l'à-propos du processus de développement des projets et des résultats des projets par rapport aux plans de développement nationaux (voir le tableau 6.2). Durant la période des appuis du FEM, la politique environnementale du pays a été guidée prioritairement par trois principaux documents : le PAE (1993) et sa nouvelle version de 2001, l'Agenda 21 national et le PNGE. La présente section fournit un résumé de cette évaluation ; pour plus de détails, voir l'annexe I.

Les principaux documents de référence sur les questions environnementales au Bénin, soit le PAE, l'Agenda 21 et le PNGE, ont largement bénéficié de l'appui du FEM grâce à plusieurs projets qui s'articulent autour des défis environnementaux énumérés dans ces différents programmes. On dénombre parmi ces mesures d'appui : le financement du projet d'élaboration de la stratégie nationale et des plans d'action sur la biodiversité (2002) qui a eu pour tâche de faire l'inventaire et l'étude des espèces et des écosystèmes du Bénin ; le cofinancement par le FEM (avec d'autres bailleurs

Tableau 6.1

Pertinence de l'appui du FEM aux plans et stratégies nationales en environnement

Projet	Plans nationaux d'action sur l'environnement				Stratégies et Programmes nationaux				
	PAE 1993	Agenda 2 1998	PAE (version actuelle) 2001	PNGE 2002	NLTPS 2000	PRSP 1 2002	SNDDB 2005	SCRIP (PRSP 2) 2006	LCD
Nationale									
Projet de gestion communautaire de la biodiversité marine et côtière									
Projet de conservation et gestion des parcs nationaux									
Projet Aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone									
Projet de gestion de forêts naturelles et terroirs riverains									
Régionale									
Développement de la capacité scientifique et technique pour la gestion efficace et l'utilisation pérenne de la diversité des terres arides dans les réserves de biosphère de l'Afrique de l'Ouest									
Renforcer l'efficacité et catalyser la durabilité du système des aires protégées du W-Arly-Pendjari									
Grand écosystème marin du golfe de Guinée, phase I									
Grand écosystème marin du golfe de Guinée, phase II									
Inversion des tendances à la dégradation des terres et des eaux dans le bassin du Niger									
Activités habilitantes									
Financement additionnel pour le développement des capacités en changement climatique									
Évaluation des besoins en capacités pour la mise en œuvre du plan d'action national									
Centre d'échange									
Première communication nationale en application à la CCNUCC									
Stratégie et plan d'action national pour la biodiversité									
Autoévaluation nationale des capacités à renforcer pour gérer l'environnement mondial									
Plan d'action national pour l'adaptation au changement climatique									
Plan national de mise en œuvre de la Convention sur les POP									
Deuxième communication nationale en application à la CCNUCC									

Projets ayant des liens avec les plans d'action et les stratégies nationales

Projets ayant des rapports avec les impacts prévus des plans d'actions

de fonds) du programme de gestion et de conservation des parcs nationaux (1999-2005) confié au CENAGREF (parc W et parc de la Pendjari) et qui assure la gestion durable des parcs nationaux et des zones cynégétiques en faisant participer les populations riveraines à la cogestion des réserves ; le renforcement des capacités de l'administration forestière et des villageois dans la gestion efficace des aires protégées ; et leur durabilité financière. Le cofinancement du projet de gestion communautaire de la biodiversité côtière et marine du Bénin assure le renforcement des capacités nationales en gestion durable des zones humides côtières et des écosystèmes connexes. Finalement, on notera le cofinancement (avec d'autres bailleurs de fonds) de la recherche sur l'état synthétique de l'environnement de la zone côtière du Bénin qui a permis d'identifier quatre sites où établir des aires marines protégées (AMP).

Le FEM a financé des initiatives sur les changements climatiques grâce à divers projets, dont le projet Aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone (1993-1998), qui a accompagné les populations pendant la gestion rationnelle des ressources naturelles, et l'élaboration des premiers plans nationaux de gestion participative des forêts classées de la Sota, de Goungoun et de la rôneraie de Goroubi. Le financement de la Communication nationale du Bénin sur les changements climatiques a permis de créer un inventaire des gaz à effet de serre, d'étudier deux zones vulnérables dans la zone côtière au Bénin (lac Nokoué et lac Ahémé), la vulnérabilité du trait de côte, ainsi que la vulnérabilité de l'agriculture et des productions agricoles. Finalement, on notera le financement récent du Programme de gestion de forêts naturelles et terroirs riverains (PGFTR) et le Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques. Ce dernier a permis d'identifier des mesures urgentes et immédiates à prendre afin de

réduire la vulnérabilité des écosystèmes fragiles et des populations aux effets néfastes des changements climatiques.

Le FEM a financé l'élaboration du plan stratégique de lutte contre la désertification au Bénin et le plan d'action pour sa mise en œuvre, de même que la stratégie nationale et le plan d'action de mise en œuvre des accords de Stockholm sur les POP. Cette dernière stratégie a permis d'adopter les approches et méthodes de recensement des stocks, des articles utilisés et des déchets à prendre en considération afin de déterminer et de réduire le volume des rejets et des stocks de pesticides, de DDT, de BPC et d'hexachlorobenzène. Elle a aussi permis l'échange d'information, en vue de la consolidation de l'action menée avec les autres pays de la sous-région et de la communauté internationale, et favorise la recherche-développement axée sur la recherche de solutions de rechange à l'utilisation des substances chimiques nocives qui contiennent les POP.

Le FEM finance plusieurs programmes d'envergure régionale et internationale (Afrique de l'Ouest et/ou Afrique centrale) qui cadrent avec les points clés de la stratégie de développement durable au Bénin et de la gestion de l'environnement et qui prennent en compte les problématiques du Bénin dans les domaines de la gestion des ressources en eaux (eaux internationales), des changements climatiques, de la biodiversité et des POP.

Tous ces projets et programmes financés par le FEM sont connexes aux principaux documents de référence sur la gestion de l'environnement au Bénin et sur les dispositifs juridico-institutionnels existants. En effet, tous les documents de ces projets, de par leur contexte et leur cadre logique, évoquent ces différents points.

La mise à contribution des organisations de la société civile (OSC) et des organisations des

communautés de base (OCB), par l'entremise du Programme de microfinancements (PMF), est récente (2007). Elle concerne trois projets en démarrage : la promotion et la vulgarisation des foyers économiques et autocuiseurs (24 364 200 francs CFA) avec l'ONG OFEDI ; la promotion de la pourghère par les groupements féminins et la sensibilisation à l'utilisation de son huile comme biocarburant dans les villages (24 402 000 francs CFA) par l'ONG GE Aid ; ainsi que la sauvegarde des tortues marines de l'Atlantique et de leurs habitats le long du littoral du Bénin (24 402 000 FCFA) par l'ONG Nature Tropicale. Ces projets sont tout à fait pertinents, étant donné les priorités et problématiques propres au Bénin, qui sont examinées au chapitre 3. Le PMF devra cependant être mieux popularisé et préconisé pour permettre aux organisations non gouvernementales de participer plus activement à la gestion de l'environnement au Bénin.

Appropriation des acquis par le pays

Plusieurs des projets financés par le FEM au Bénin ont été entrepris par des experts nationaux qui font preuve d'engagement personnel. Un cas exemplaire est celui du projet Aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone. Son origine remonte au projet de plantation de bois à buts multiples financé par le Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne/UNSO de lutte contre la désertification et la sécheresse. Ce projet a vu le jour grâce à l'engagement du Gouvernement du Bénin et de ses cadres avec l'appui soutenu du PNUD, et à l'engagement des gestionnaires de ces projets sur le terrain. Depuis la fin du projet, le gouvernement continue de faire des efforts de financement pour multiplier et pérenniser les acquis ; de plus, certains gestionnaires s'investissent dans des mesures de pérennisation par l'entremise des ONG qu'ils ont créées. C'est le

cas de l'ONG UNSO-Groupe, créée par d'anciens gestionnaires du projet Aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone. L'équipe d'évaluation a également constaté l'appropriation des acquis par les populations sur le terrain (voir la grille de projets). Cependant, un bémol doit être apporté à cette conclusion. Lors de ses entretiens avec différents représentants actuels et antérieurs du Gouvernement béninois, ces derniers ont noté la nature souvent imposée des initiatives financées par le FEM et mise en œuvre par les Agents d'exécution (mentionnant en particulier les activités habilitantes). Les représentants ont reproché aux Agents d'exécution leur manque de consultation suffisante sur les priorités réelles du Bénin avec les autorités gouvernementales dans le passé, clarifiant que la situation s'était améliorée plus récemment.

Modalités de réalisation des mesures du FEM au Bénin

Toutes les stratégies et études réalisées dans le cadre de l'appui du FEM au Bénin ont été faites avec des consultants et des experts nationaux (en général, des universitaires), sous la direction du MEPN où sont logés les points focaux nationaux des Conventions appuyées par le FEM. De même, les projets et programmes sont mis en œuvre par des institutions nationales (les Directions générales et leurs agences) pour la plupart reliées au MEPN, soit la DGFRN, la CNDD, l'ABE, le FNE, le CBRST et la DGE. Les ONG et les OCB viennent d'entrer en jeu par l'entremise des PMF. Les communautés de base participent aussi, au niveau des localités, à la mise en œuvre des projets.

Concernant les PMF (ou SGP), on note une forte mobilisation des ONG et OCB par le PNUD, ce sur quoi le pays pourrait capitaliser pour assurer une forte présence de la société civile dans la mise en œuvre des appuis du FEM au Bénin. En effet, la Coordination du SGP a formé 60 ONG sur les

200 qui ont répondu au premier appel à candidature, et trois d'entre elles exécutent déjà sur le terrain des projets. Mais les ONG rencontrées se plaignent surtout de la lourdeur administrative et financière du PNUD, ce qui appelle au renforcement de leurs capacités de gestion. En 2007, avec l'ANCR-GEM, l'appui du FEM a permis de réaliser une autoévaluation nationale pour centrer les besoins en renforcement des capacités (à tous les niveaux et dans tous les domaines d'intervention du FEM) sur la gestion de l'environnement mondial, qui est devenue une priorité nationale depuis la Conférence de Rio. Un programme national de développement et de renforcement des capacités pour la gestion de l'environnement mondial est le résultat de ce processus d'autoévaluation, dont la mise en œuvre reste cependant à assurer.

En général, le FEM a provoqué au Bénin une prise de conscience des questions environnementales par les autorités politiques, les chercheurs et les populations des zones d'action des projets du FEM. Les autorités béninoises croient que la participation du FEM est une occasion non seulement d'améliorer l'environnement mondial, mais aussi de résoudre les problèmes environnementaux locaux et, par conséquent, d'agir en vue de réduire la pauvreté. Toutefois, selon les documents préparés sur le FEM au Bénin (juillet 2003) et le rapport de mission de préparation de la réunion bilan sur les activités du FEM au Bénin¹, le nombre de projets en cours ou exécutés au Bénin est insuffisant au vue des besoins et des potentialités. Il reste à faire des efforts pour bénéficier du financement du FEM et couvrir les surcoûts convenus des mesures visant à améliorer la protection de l'environnement, notamment par la soumission de beaucoup plus de projets et par l'accélération du processus de déblocage des fonds auprès des Agents d'exécution. Dans ces soumissions, le rapport de 2003 spécifiait que le Bénin devait orienter les soumissions de projets vers le renforcement et

la consolidation des acquis dans les domaines de la biodiversité et des changements climatiques et rechercher à s'engager toujours plus activement dans les autres domaines d'activité du FEM : notamment, eaux internationales, désertification et POP. Comme on l'a vu au chapitre 5, certaines avancées sont depuis notables à cet égard dans le domaine des eaux internationales en particulier.

Dans le contexte de mise en œuvre du DAR, il est clair que le niveau limité des ressources associées aux domaines d'intervention de la biodiversité et des changements climatiques militera plutôt en faveur de projets nationaux d'envergure moyenne dans ces deux champs d'actions, plutôt que des projets de grande envergure qui ont caractérisé le portefeuille dans le passé (au-delà des nombreuses activités habilitantes). L'exception à ce mouvement concernera les interventions en adaptation aux changements climatiques. Ici, on peut espérer d'autres projets de grande envergure pour le Bénin, plusieurs des fonds associés à ce domaine n'étant pas régis par le DAR (par exemple le LCCE, SCCE, et le Fonds pour l'adaptation récemment confié au FEM par la Convention à sa Conférence des parties tenue à Bali en décembre 2007). Surtout que ce domaine en est une des priorités pour le pays.

Par ailleurs, toujours dans le contexte du DAR, on doit aussi s'attendre à davantage de projets régionaux de grande envergure en biodiversité et changements climatiques, plutôt que des projets à caractère purement régional.

Finalement, à la lumière des ressources limitées pour ces deux domaines d'intervention par rapports aux nombreux besoins identifiés dans les différents plans d'action et diagnostics, la mise en œuvre de ces deux conventions jugées prioritaires devra passer par une plus grande implication des partenaires de développement nationaux et internationaux. Cela pourrait aussi nécessiter du FEM – à moyen terme - une remise en cause de

ses approches à la mobilisation des ressources. Cela pourrait inclure un questionnement, par exemple, quant à la flexibilité des modalités existantes de financement du FEM, à la lumière du rôle potentiel que le FEM pourrait être appelé à jouer aux tables de concertation sectorielles avec les autres partenaires de développement. Sachant que, comme le reconnaît lui-même le FEM, la mise en œuvre durable des conventions globales, passe nécessairement par leur intégration dans la planification et la mise en œuvre dans les secteurs clés du développement national.

6.2 Importance de l'appui du FEM dans la prise en compte des Indicateurs globaux sur l'environnement

Le FEM n'a pas d'indicateurs standards établis pour mesurer les bénéfices environnementaux globaux de ses activités. D'après une étude sur les domaines d'intervention du FEM entreprise par le Bureau de l'évaluation de 2001 à 2004², cette absence d'indicateur a contraint les évaluations précédentes.

Néanmoins, cette évaluation souhaite tout de même explorer la pertinence du portefeuille-pays par rapport à l'agenda environnemental global. Étant donné que les projets se rapportent à un domaine d'intervention du FEM - un critère de base pour l'approbation des projets - l'évaluation s'est donnée comme objectif d'aller au-delà de cette analyse de base de la pertinence. Dans cette optique, l'évaluation a fait appel aux critères établis pour le Dispositif d'allocation des ressources (DAR) du FEM pour la biodiversité et les changements climatiques, tel que présentés ci-bas, comme indicateurs environnementaux à l'échelle globale. Toutefois, l'équipe d'évaluation note que ces critères ont été établis après l'implantation de la majorité des projets revus dans le cadre de cette

évaluation, et que les projets n'ont donc pas été planifiés explicitement sur la base de ces critères.

Biodiversité

L'indexe des bénéfices du FEM pour la biodiversité permet au FEM de « maximiser l'utilité de l'information scientifique valable et disponible pour une évaluation de la biodiversité terrestre et marine à l'échelle du pays » (GEF 2005, traduit par les auteurs). Dans le but d'appliquer l'indexe, la superficie terrestre du monde est divisée en 825 écorégions terrestres, 450 écorégions d'eaux douces, et 229 écorégions marines et côtières (tel que présentées dans la carte géographique du World Wild Life Fund). Pour chaque écorégion, l'indexe de biodiversité est donc compilé en se basant sur les critères suivants :

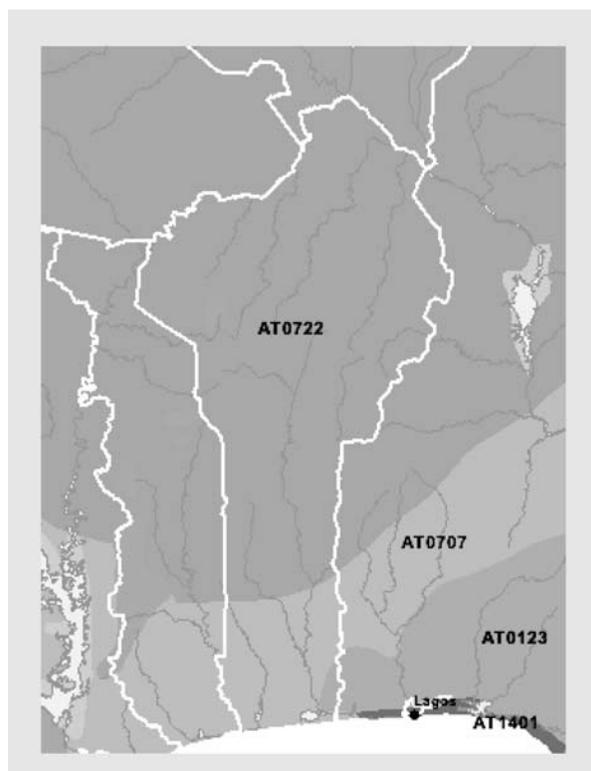
- Espèces représentées,
- Espèces menacées,
- Écorégions représentées,
- Écorégions menacées.

L'indexe de la biodiversité pour les écorégions marines est basé sur les espèces représentées, tandis que pour les écorégions terrestres celui-ci est basé sur les espèces menacées.

D'après l'Indexe des bénéfices globaux en biodiversité du DAR, le Bénin se retrouve à 1,6, ce qui représente une part globale de 0,0 %³. Le Bénin occupe quatre écorégions terrestres⁴, présentées ci-dessous dans le graphique 6.1, et chaque écorégion possède un niveau de menace qui lui est spécifique. Dans le cas du Bénin toutes les écorégions sont considérées comme en situation critique/en voie de disparition. Les activités financées par le FEM sont situées dans deux des quatre écorégions faisant face à une situation critique/en voie de disparition au Bénin, notamment l'écorégion de la Savane soudanienne de l'ouest et la Forêt savane guinéenne (voir tableau 6.2).

Graphique 6.1

Carte des écorégions du Bénin



Source : World Wildlife Fund / National Geographic.

Note : AT = Région Afrotropicale. Les noms et le niveau de menace se trouvent dans le tableau 6.2.

Parmi les neuf projets FEM en biodiversité au Bénin, trois des cinq projets à l'échelle nationale avaient pour but d'entreprendre des activités habilitantes en lien avec la préparation des rapports nationaux à la convention, alors que les deux autres projets couvraient les deux écorégions principales du Bénin. À l'échelle régionale, trois des quatre projets FEM en biodiversité visaient l'écorégion principale (Savane soudanienne de l'ouest), alors qu'un projet se concentrait sur la biosécurité (projet Biosécurité régionale de l'Afrique de l'Ouest). Tous les projets financés par le FEM en biodiversité couvrent les deux écorégions principales du Bénin, avec un accent sur l'écorégion de la Savane soudanienne de l'ouest, qui représente la plus grande écorégion du pays. Les projets FEM sont donc pertinents par rapport aux besoins prioritaires de protection de la biodiversité au Bénin.

Changements climatiques

L'index des bénéfices du FEM pour le domaine d'intervention des changements climatiques « permet un classement relatif entre les pays inclus dans

Tableau 6.2

Activités financées par le FEM et les écorégions du Bénin

Écorégion	Projet FEM	Niveau de menace
AT0722 Savane soudanienne de l'ouest	<ul style="list-style-type: none">• Gestion de la conservation des parcs nationaux (Nationale)• Augmenter l'efficacité et catalyser la durabilité du système protégé du W-Arly-Pendjari (WAP) (Régionale)• Renforcé les capacités scientifiques et techniques pour une gestion efficace et durable de la biodiversité des réserves de biosphère de l'Afrique de l'Ouest (Régionale)• Gestion communautaire des ressources génétiques sur les fermes dans les régions arides et semi-arides de l'Afrique subsaharienne (Régionale)	Critique/En voie de disparition
AT0707 Mosaïque savane-forestée guinéenne	Gestion communautaire de la biodiversité de la région côtière (Nationale)	Critique/En voie de disparition
AT0123 Forêt des plaines nigériennes	—	Critique/En voie de disparition
AT0111 Forêts guinéennes de l'est	—	Critique/En voie de disparition

l'indice » (GEF 2005, traduit par les auteurs). Afin d'atteindre les objectifs du DAR, l'indice se base sur les indicateurs suivants :

- Émission des gaz à effet de serre en 2000 provenant du pétrole, de la production de ciment, et d'autres sources (les émissions provenant du changement de l'utilisation du territoire ne sont pas considérées dans le calcul de cet indice)
- Facteur d'ajustement de l'intensité du carbone. L'intensité du carbone est équivalente au montant de carbone émis par unité d'activité économique (kilogrammes carbone/1 dollar produit intérieur brut) ; le facteur d'ajustement est la proportion de l'intensité du carbone en 1990 comparée à l'intensité du carbone en 2000. L'ajustement du facteur est multiplié par le niveau des émissions de gaz à effet de serre. Le but est de récompenser les pays qui ont réduit le niveau d'intensité de carbone à travers des actions en efficacité énergétique ou en augmentant leurs sources d'énergie renouvelable.

D'après l'indice des bénéfices globaux en changements climatiques du DAR, le Bénin se retrouve à 2 252, ce qui représente une part globale de 0,0 %⁵. À l'échelle nationale, la majorité des projets au Bénin dans le domaine d'intervention des changements climatiques sont des activités habilitantes requises pour la préparation des Rapports nationaux à la convention. À l'échelle régionale, la majorité des projets ont mis l'accent sur le développement des capacités pour la mise en œuvre de la convention. Les projets financés par le FEM au Bénin revus dans le cadre de cette évaluation ont mis l'accent sur la séquestration de CO₂ à travers des activités de plantation afin de réduire les émissions de carbone, et non sur la réduction de l'intensité des émissions de carbone. En effet, dans un pays comme le Bénin, le potentiel de réduction de l'intensité des émissions de carbone est présentement relativement mince étant donné les émissions de

carbone limitées du secteur industriel. Par conséquent, en général, on peut conclure que, dans la mesure du possible, les projets au Bénin dans le domaine d'intervention des changements climatiques, sont effectivement en concordance avec l'indice du DAR.

6.3 Le financement du FEM et l'aide publique au développement

Un portrait global de l'évolution des financements du FEM par rapport à l'aide publique au développement au Bénin a déjà été présenté dans le chapitre 4 (section 4.7).

Le FEM coopère en matière de financement avec d'autres partenaires de développement. C'est le cas, entre autres, des projets clés suivants : le projet de gestion communautaire de la biodiversité (partenaires associés : gouvernement/IDA, France, FNUAP), le Programme de conservation et de gestion des parcs nationaux (partenaire associé : KfW), le Programme de conservation et de gestion des parcs nationaux (PCGPN) [(partenaires associés : GTZ, KfW, l'Union européenne (UE), l'Agence française de développement (AFD) et le Service néerlandais de coopération (SNV)].

Enfin, le Bénin apporte régulièrement sa contrepartie, même si le montant est relativement faible. Il faut dire que le Bénin dépend essentiellement de l'extérieur pour le financement de ses projets visant l'amélioration de l'environnement national et régional.

En effet, depuis 1991 jusqu'à aujourd'hui, plusieurs programmes forestiers, recoupant plusieurs domaines d'intervention, pilotés par le pays et cadrant bien avec les priorités nationales ont été financés par divers partenaires de la communauté du développement du Bénin tels que la Banque mondiale, l'Agence française de développement, la GTZ, la CBDD, l'Ambassade royale des Pays-

Bas et la SNV. Malheureusement, ces programmes (PGRN, PGTRN, PRRF, PAMF, Projet bois de feu, etc.) sont pratiquement tous achevés. Outre le ProcGRN financé par la GTZ, l'espoir béninois est tourné vers l'appui du FEM qui finance plus de 60 % des mesures actuelles d'amélioration de l'environnement au Bénin identifiées comme étant des priorités nationales dans ce domaine.

L'annexe F permet d'apprécier, la complémentarité des mesures principales du FEM au Bénin à ce jour et de celles des autres partenaires de développement, alors que le tableau 6.3 présente leur insertion dans des programmes nationaux plus larges.

6.4 Pertinence du DAR par rapport aux priorités du pays

Le Bénin, après avoir développé des capacités de base, de même que des diagnostics, des stratégies et des plans d'action détaillés pour la mise en œuvre des conventions par l'entremise de diverses activités habilitantes, est maintenant prêt à les mettre en œuvre. Or, cette mise en œuvre est généralement exigeante en termes de ressources humaines et financières. Bien que le DAR permette maintenant au Bénin de s'assurer de l'accès aux ressources du FEM dans les domaines d'intervention de la biodiversité et des changements climatiques, cet accès sera très limité étant donné le classement du Bénin sur la liste et en raison des mesures nécessaires déjà identifiées par le pays pour assurer la

mise en œuvre réelle de ces deux conventions. Il est clair que le FEM ne peut être qu'un catalyseur de la mise en œuvre de ces conventions et que son appui doit être évalué et planifié en conjonction avec celui des autres partenaires de développement, tant nationaux qu'internationaux, dans le cadre plus large des priorités et des plans nationaux. Cependant, les ressources mises à la disposition du Bénin grâce au DAR risquent même de limiter la capacité du FEM à jouer ce rôle de catalyseur au Bénin dans ces deux domaines d'intervention. En effet, les responsables du MEPN rencontrés à ce propos sont très pessimistes quant aux potentiels de résultats positifs du DAR. Pour ces derniers, non seulement ce dispositif est difficile à comprendre et à mettre en œuvre, aucun pays d'Afrique subsaharienne n'a pu bénéficier jusqu'ici des ressources du FEM dans le cadre du DAR.

Notes

1. Rapport de mission dans le cadre de la préparation d'une réunion bilan sur les activités du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) au Bénin
2. Voir, par exemple, GEF Evaluation Office (2004a, 2004b, 2004c)
3. Source : www.gefweb.org/interior_right.aspx?id=17104&menu_id=120.
4. Source : World Wildlife Fund.
5. Source : www.thegef.org.

Tableau 6.3

Programmes et projets environnementaux au Bénin

Projet/programme	Domaine d'intervention	Type d'appui/approche	Emplacement géographique
Projet de gestion des ressources naturelles (PGRN)	Encourager la gestion de systèmes de production durables et des ressources naturelles par les communautés rurales	Diagnostics concertés dans les villages partenaires, identification et réalisation de mesures d'aménagement des terroirs et des ressources naturelles, émergence et consolidation des capacités locales en GRN	Aplahoué et Klouékanmé, Ouessè, Allada et Kpomassè, Boukoubé
Programme de gestion des terroirs et ressources naturelles (PGTRN)	Appui à la planification et à la réalisation de mesures de gestion des terroirs et des ressources naturelles, mise en œuvre de stratégies de diffusion à grande échelle des méthodes et approches de GTRN. Expérimentation du Plan foncier rural (PFR) comme outil de sécurisation foncière et de GRN	Diagnostics concertés dans les villages partenaires, identification et réalisation de mesures d'aménagement des terroirs et des ressources naturelles, émergence et consolidation des capacités locales en GTRN	Aplahoué et Klouékanmé, Ouessè, Allada et Kpomassè, Ouaké, Boukoubé, Sinendé
Projet de gestion de forêts naturelles et terroirs riverains (PGFTR)	Gestion intégrée des écosystèmes dans les forêts et les terroirs riverains		
Projet d'amélioration et de diversification et systèmes d'exploitation (PADSE)	Filières agricoles de diversification, lutte étagée ciblée (LEC) sur le cotonnier, conseils de gestion aux exploitations, enquêtes villageoises	Recherche, formation et conseils	Borgou Alibori, Collines et Zou
Programme d'appui au développement participatif de la pêche artisanale (PADPPA)	Renforcement des capacités institutionnelles, réhabilitation des plans d'eau, rationalisation de la filière pêche et AGR, organisation		Littoral maritime, complexes fluvio-lagunaires, lacs indépendants, Toho, Sazoué, Togbadji et villages riverains
Programme national de gestion de l'environnement (PNGE)	Intégrer l'environnement dans tous les projets, contribuer à la protection et à la gestion durable de l'environnement, renforcer les capacités de gestion des futures communes, assurer l'acquisition, par les populations, des connaissances, des valeurs, des comportements et des compétences pratiques nécessaires en matière de gestion de l'environnement, développer une capacité nationale en gestion de l'information environnementale	Le programme reposera intégralement sur les responsabilités clarifiées par la décentralisation et le principe de participation	Territoire national : zone côtière, métropoles urbaines, zone soudano-sahélienne
Projet d'appui au développement rural du Mono (PAMR Mono)	Promotion des OP, développement des filières, amélioration de la mise en œuvre du financement rural, renforcement des fonctions exclusives du CARDER	Préciser et renforcer les fonctions exclusives du CARDER, confier à d'autres (privés ou publics) les autres fonctions	Mono Couffo
Projet d'aménagement des massifs forestiers d'Agoua et des monts Kouffé et de Wari-Marou	Aménagement et protection participatifs des forêts classées (Agoua Monts Kouffé et Wari-Marou), gestion des terroirs, renforcement des structures locales	Approche participative centrée sur la gestion de terroirs villageois et l'aménagement participatif des forêts	Massifs forestiers d'Agoua, des monts Kouffé et de Wari-Marou et villages riverains
Projet de développement de l'élevage (PDE)	Développement de l'élevage, développement de l'agropastoralisme, recherche-développement, formation, vulgarisation et organisation des producteurs, aménagement et gestion de l'espace agropastoral	Approches participatives (responsabilisation, participation des producteurs), formation des producteurs et productrices	
Agence de financement des initiatives de base (AGeFIB)	Microréalizations communautaires, activités génératrices de revenus	Diagnostic participatif, planification villageoise, formation, financement, appui-conseil par mise en relation des promoteurs, comité villageois de développement	Boukoubé, Ouaké, Allada, Kpomassè, Ouessè, Sinendé, Aplahoué

Tableau 6.3

Programmes et projets environnementaux au Bénin

Projet/programme	Domaine d'intervention	Type d'appui/approche	Emplacement géographique
Programme d'activités génératrices de revenus (PAGER)	Promotion d'associations villageoises de financement (microcrédit et épargne)	Formation, appui logistique et autogestion des caisses par les villageois sociétaires	Allada, Kpomassè, Ouessè et Aplahoué
Projet Collines/Picardie	Conseils en planification locale, développement communal et villageois, renforcement des capacités locales de maîtrise d'ouvrages, assainissement	Approche axée sur la décentralisation et mise en place d'organes élus tenant lieu de conseils de village, de conseils communaux (conseils de développement de territoire) qui gèrent un fonds de développement local ouvert à tous bailleurs de fonds, financement des mesures planifiées constituant le projet de territoire (projets d'envergure villageoise, intervillageoise ou communale)	Ouessè (en perspective une coopération avec UGREN et UGEDREN : première rencontre prévue pour le 13 avril 2000)
Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF/DEVECOM)	Formation de planificateurs villageois, appui aux réalisations communautaires, alphabétisation, production de manuels pour le développement communautaire		Boukoubmé, Ouaké, Allada, Kpomassè, Ouessè, Sinendé, Aplahoué Sinendé d'ici la fin de l'année
Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF/EDUCOM)	Planification communautaire centrée sur la femme, la scolarisation des filles et la santé des enfants		Boukoubmé, Ouaké, Allada, Kpomassè, Ouessè, Sinendé, Aplahoué Sinendé
Projet d'appui au développement dans le Borgou-Est et l'Atacora-Ouest (PADEL/FENU)	Pépinière villageoise, reboisement, lutte anti-érosive, lutte contre les feux de brousse, organisation de la communauté villageoise, infrastructure, pharmacopée villageoise, aménagement des bas-fonds, accroissement des revenus des femmes	Diagnostic participatif, planification villageoise, formation, financement, appui-conseil par mise en relation des promoteurs, comité villageois de développement, de trois à cinq projets par village pour un montant de 70 à 100 millions de francs CFA en fonction de la création d'un FDV en milieu rural et d'un FIL en zone urbaine. Participation de la communauté limitée à 20 % des réalisations	Nikki, Tanguiéta
Projet d'appui au monde rural (PAMR)	Financement à 80 % des microréalisations acceptées par le projet	Appui aux microréalisations liées à l'APNV avec des comités de concertation au niveau villageois et sous-préfectoral	Sinendé
Budget national (Programme d'investissement public)	Infrastructures communautaires	Appui à l'identification et à la planification des microprojets par l'agent CIPEN (coordination des initiatives et projets d'emplois nouveaux)	Boukoubmé, Ouaké, Ouessè, Allada, Kpomassè, Sinendé, Aplahoué
Plan international Bénin	Microréalisations villageoises	Financement à 100 % du reboisement, de la lutte anti-érosive	Aplahoué, Allada, Kpomassè
Projet d'appui aux zones humides (PAZH)	Étude, appui aux organisations de pêcheurs, reconstitution de la mangrove, lutte contre la destruction de la faune aquatique	Élaboration de schémas directeurs en préparation aux zones humides du Sud-Bénin	Kpomassè
Projet d'appui au développement institutionnel dans la commune (PADIC)	Microréalisations communautaires aux niveaux villageois, intervillageois et communal et formation des élus locaux en gestion des infrastructures. Appui aux activités génératrices de revenus	Planification communautaire, comités communaux (arrondissements actuels) d'approbation des microprojets, fonds de garantie pour l'acquisition des intrants agricoles pour les vivriers	Boukoubmé
Projet de promotion du tourisme (PPTOUR)/ coopération néerlandaise	Écotourisme : valoriser le potentiel touristique local par l'entretien du paysage et par la création de revenus locaux (promotion du tourisme villageois)	IEC sur le tourisme durable et formation de guides touristiques villageois ; mise en place de comités d'accueil et de logement des touristes ; configuration de circuits touristiques villageois et intervillageois	Boukoubmé

7. Efficience des activités financées par le FEM

Le présent chapitre analyse l'efficience des initiatives financées par le FEM au Bénin. Dans le cadre de l'évaluation, la mesure de l'efficience repose sur les indicateurs suivants :

- le temps, les efforts et le montant total du financement nécessaires pour développer et mettre en œuvre un projet, par type de projet (projets de grande et moyenne envergure et activités habilitantes) ;
- les rôles et responsabilités des différents acteurs du projet ;
- le mécanisme du point focal du FEM au Bénin ;
- les leçons apprises des projets du FEM au Bénin ;
- les synergies entre les acteurs du FEM et entre les projets ;
- les implications de la mise en place du DAR.

Une conclusion souvent évidente dans les rapports du Bureau de l'évaluation du FEM, et qui se manifeste également dans la présente évaluation, est le manque d'information de base sur le cycle des projets du FEM. Cette lacune complique et limite nécessairement l'analyse de l'efficience de la gestion des projets financés par le FEM. Cette information gagnerait à être compilée de manière plus systématique afin d'améliorer l'analyse de l'efficacité.

Afin d'obtenir l'information la plus complète qui soit dans les circonstances, les données recueillies proviennent de plusieurs sources, en majeure partie du Secrétariat du FEM, mais aussi des documents des projets, des entrevues avec les Agents d'exécution, des évaluations de projets, des rapports de progrès, ainsi que de la correspondance entre le FEM et les Agents d'exécution. Il était nécessaire d'exploiter plusieurs sources afin d'avoir l'information la plus exacte qui soit pour surmonter les contradictions souvent retrouvées dans les documents et parfois le manque d'information.

7.1 Temps, niveau d'efforts et financement nécessaires pour développer et implanter les projets du FEM

Afin d'évaluer ces aspects de l'efficience, l'évaluation repose sur les indicateurs suivants :

- les phases du cycle d'activité du FEM au Bénin ;
- les dates réelles d'achèvement des projets.

Le cycle d'activité du FEM

Pour la plupart des parties prenantes rencontrées au Bénin dans le cadre de l'évaluation, le cycle des projets du FEM demeure complexe, beaucoup trop long et trop souvent opaque. Bien sûr, ces perceptions ont surtout trait à l'ancien cycle des

projets dans lequel le portefeuille a évolué jusqu'à maintenant. Cela dit, plusieurs parties prenantes n'ont pas manqué de souligner le besoin de bien former les acteurs nationaux sur le nouveau cycle des projets, qui devrait réduire le délai d'approbation des projets de grande envergure à une durée maximale de 22 mois. À plusieurs reprises, l'équipe d'évaluation a pu noter le manque flagrant de communication avec les acteurs locaux (surtout à l'extérieur du MEPN) sur les différentes phases d'approbation et sur les raisons menant aux délais d'approbation et de mise en œuvre, etc.. Pour plusieurs, le cycle de développement d'un projet du FEM demeure, pour ainsi dire, une boîte noire.

Le graphique 7.1 ci-dessous décrit le cycle complet d'un projet du FEM, de sa conception et de son développement jusqu'à son achèvement (1 à 6), ainsi que son cheminement dans le FEM (de A à E). Il s'agit bien sûr ici de l'ancien cycle des projets du FEM (revu et corrigé en juin 2007) et qui était en vigueur au moment du développement et de la mise en œuvre du portefeuille actuel du FEM au Bénin. Pour plus de détails sur le nouveau cycle d'activité du FEM, voir le site Internet du FEM au www.thegef.org.

Durée du cycle d'activité du FEM au Bénin

Le tableau 7.1 présente l'information de base recueillie à partir des différents documents de

projets, suivant le cycle d'activité du FEM en vigueur au moment du développement du portefeuille du FEM du Bénin et décrit ci-dessus dans le schéma 7.1. Pour chaque projet, le nombre de jours est indiqué à toutes les phases du projet dans le cycle du FEM.

Les cases bleues indiquent les phases pour lesquelles l'information n'était pas disponible, ce qui démontre des lacunes assez importantes dans l'information, ce qui, pour une large part, est attribuable aux changements apportés au cycle d'activité, aux procédures d'approbation du FEM au cours de son existence, ainsi qu'aux différences entre les procédures des Agents d'exécution. Certaines phases ne s'appliquent pas à tous les projets, en particulier les tous premiers projets qui n'étaient pas assujettis à toutes les phases (par exemple, la filière (A) et l'approbation du Conseil (B) n'étaient pas en vigueur à l'époque de la création du FEM ; par ailleurs, dans le cas du PNUD, les phases D et E sont en fait une seule et même phase). Les activités habilitantes ne passent pas par les phases A à D, celles-ci sont ainsi notées par des cases grises dans le tableau.

Le tableau 7.1 démontre que la durée des phases est très variable. Chacune des modalités du FEM possède un coefficient de variance différent. Par exemple, pour l'intervalle entre les phases A à E, les projets nationaux de grande envergure ont une

Graphique 7.1

Cycle d'activité des projets du FEM

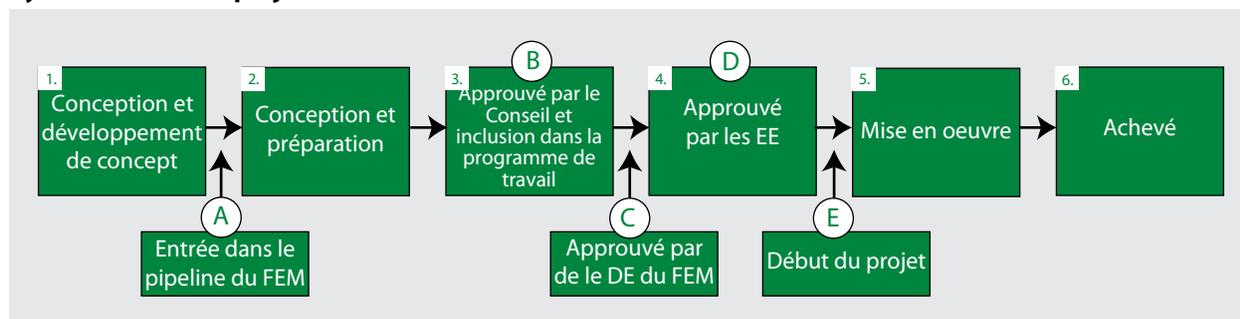


Tableau 7.1

Durée des phases du cycle d'activité du FEM au Bénin

En nombre de jours

Projet	A→B	B→C	C→D	D→E	B→E	A→E
Projet Aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone	—	4 278	58	—	370	—
Projet de conservation et gestion des parcs nationaux	840	355	464	98	917	1 757
Projet de gestion de forêts naturelles et terroirs riverains	31	2 199	51	271	2 521	2 552
Projet de gestion communautaire de la biodiversité marine et côtière	892	—	—	70	1 672	2 564
Moyenne, PGE nationaux	588	2 277	191	146	1 370	2 291
Grand écosystème marin du Golfe de Guinée, phase I	—	—	—	—	880	—
Inversion des tendances à la dégradation des terres et des eaux dans le bassin du Niger	1 445	346	24	327	697	2 142
Grand écosystème marin du Golfe de Guinée, phase II	1 319	271	58	108	437	1 756
Renforcer l'efficacité et catalyser la durabilité du système des aires protégées du W-Arly-Pendjari	1 821	—	—	—	—	—
Développement de la capacité scientifique et technique pour la gestion efficace et l'utilisation pérenne de la diversité des terres arides dans les réserves de biosphère de l'Afrique de l'Ouest	820	354	59	—	382	1 202
Moyenne, PGE régionaux	1 351	324	47	218	599	1 700
Stratégie et plan d'action national pour la biodiversité				—	—	—
Centre d'échange				—	17	17
Évaluation des besoins en capacités pour la mise en œuvre du plan d'action national				—	2	2
Première communication nationale en application à la CCNUCC				98	202	300
Deuxième communication nationale en application à la CCNUCC				160	—	160
Financement additionnel pour le développement des capacités en changement climatique				133	139	272
Plan d'action national pour l'adaptation au changement climatique				41	261	302
Autoévaluation nationale des capacités à renforcer pour gérer l'environnement mondial				70	524	594
Plan national de mise en œuvre de la Convention sur les POP				4	—	4
Moyenne, activités habilitantes nationales				84	191	206

Source : Secrétariat du FEM.

Note : Pour les activités habilitantes, l'approbation par le chef de la direction du FEM a été utilisé comme un proxy pour l'étape B (Approbation par le Conseil), il n'y a pas de l'étape A ou C.

variance de 27 %, qui n'est pas très différent de la variance enregistrée entre les projets régionaux, dont le coefficient est de 18 %, tandis que les activités habilitantes ont un coefficient de variance de 80 %. Ces variances démontrent une certaine discordance de la durée des cycles d'activité du

FEM au Bénin. Étant donné qu'il y a eu un nombre limité de projets, il est difficile d'établir des tendances pour chacune des phases ; par contre, on peut faire certaines observations. À l'échelle nationale, les phases allant de B à C (de l'approbation par le Conseil du FEM à celle du Directeur exécutif) sont

beaucoup plus longues qu'à l'échelle régionale, où les phases allant de A à B (de l'entrée dans la filière à l'approbation par le Conseil) demandent plus de temps en moyenne que les projets nationaux.

L'évaluation inclut seulement des projets de grande envergure et des activités habilitantes. Donc, il est évident que l'analyse de la durée des phases du cycle par modalité est différente. Le graphique 7.2 démontre la durée moyenne par modalité du FEM. Les projets de grande envergure durent en moyenne 2,7 années, comparativement aux activités habilitantes qui durent en moyenne 0,5 année.

En conclusion, le temps nécessaire au développement et à la négociation des projets varie grandement dans le portefeuille de projets au Bénin et on ne peut, à partir des données recueillies, tirer de conclusions quant à des tendances des différentes phases du cycle, si ce n'est que le cycle d'activité dans son ensemble est effectivement en général beaucoup trop long, comme plusieurs interlocuteurs béninois l'ont déjà décrit et reconnu lors de l'évaluation, et comme le FEM l'a lui-même admis lorsqu'il a mis en place son nouveau cycle de projet

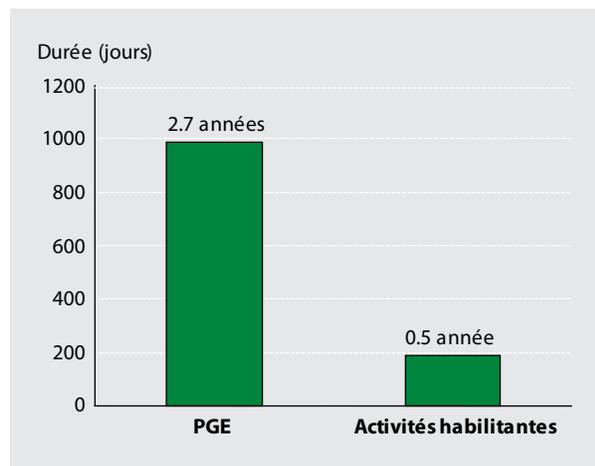
qui vise précisément, entre autres, à réduire considérablement la durée de ce cycle.

Il va sans dire que la mise en place de ce nouveau cycle de projets plus court est vue d'un œil très favorable par les différentes parties prenantes rencontrées dans le cadre de l'évaluation du portefeuille. Tel que mentionné plus haut, elles ont cependant insisté sur la nécessité d'avoir des activités et des mécanismes de communication entre le FEM et le Bénin, pour assurer une compréhension sans faille de ce nouveau cycle par tous les intéressés. À cet égard, il convient de souligner que les ateliers de travail sous-régionaux prévus dans le cadre du programme de support aux pays du FEM fourniront une formation de base sur ce nouveau cycle de projet. Les différentes parties prenantes rencontrées ont aussi souligné l'importance de réactiver le mécanisme de coordination du point focal au Bénin, le COCAFEM, pour assurer une meilleure coordination du concept des projets soumis (le présent rapport discute spécifiquement, dans une sous-section subséquente, de la structure du point focal au Bénin).

Par ailleurs, tant au gouvernement que dans la société civile, un thème récurrent au Bénin est le manque de capacité, même de base, nécessaire pour élaborer des propositions de projets qui soient persuasives pour le FEM et la nécessité de renforcer ces capacités de manière générale pour faciliter l'accès du Bénin en tant que PMA au fonds du FEM dans ce contexte. À quelques reprises lors des entretiens sur le terrain, des intervenants ont proposé, au sujet de cette capacité limitée et des exigences multiples du FEM, de mettre en commun les capacités limitées des pays de la région en travaillant au développement de projets communs grâce à des institutions régionales compétentes, comme l'UOEMA. Une autre suggestion concernait la création d'un bureau du FEM dans la région (Afrique de l'Ouest) pour faciliter l'accès au

Graphique 7.2

Durée des phases du cycle d'activité du FEM au Bénin



Source : Secrétariat du FEM.

financement du Fonds. Dans le contexte des capacités limitées d'un PMA comme le Bénin, l'importance de l'accès à l'appui des Agents d'exécution pendant le développement des propositions de projets a aussi été soulignée à quelques reprises, malgré la complexité supplémentaire que cette implication peut apporter.

Accès à l'information sur les procédures

Tel que mentionné précédemment, plusieurs des parties prenantes interviewées ont souligné le manque d'information suffisante sur les exigences et le cycle de projet du FEM, de même que l'absence d'explications claires sur les raisons des retards dans l'approbation ou le démarrage des projets.

En général, outre le MEPN, les parties prenantes (que ce soit les autres ministères, les représentants d'organisations locales ou les ONG) n'avaient qu'une connaissance lointaine du FEM et de ses procédures. Plus l'équipe d'évaluation s'éloignait du centre et du MEPN durant ces missions, plus cette réalité était flagrante.

Généralement, l'information disponible et l'accès à l'état des propositions étaient perçus comme étant plutôt pauvres.

Dates réelles d'achèvement des projets

Mis à part les points soulevés plus haut concernant la lenteur du processus du FEM avant le démarrage des projets, peu de problèmes ont été soulevés quant à la durée de la mise en œuvre des projets par les principaux partenaires de l'exécution, une fois que les projets ont démarré. Les procédures du FEM à cet égard ne semblent pas poser de problèmes particuliers. On soulignera cependant l'exception notable du Programme de micro-financements récemment lancé au Bénin. Certaines des ONG exécutant ces projets ont souligné, d'une part, la complexité des exigences au stade

du développement des propositions par rapport à celles d'autres partenaires de développement avec qui elles travaillent (ce qui, en ce sens, rejoint les commentaires sur les PGE et les activités habilitantes faites par d'autres acteurs) et, d'autre part, la complexité des mesures comptables une fois que l'exécution des projets du PMF a débuté. La dernière observation sur les procédures comptables semble cependant relever davantage du besoin de renforcer les capacités en gestion de certaines des ONG qui ne transigent avec le FEM que depuis tout récemment.

Le tableau 7.2 présente la durée moyenne de la phase de mise en œuvre par modalité du FEM. Comme on devait s'y attendre, la distinction est claire. Les projets de grande envergure ont une durée plus longue, avec une moyenne de 82,1 mois, soit 6,84 années, alors que les activités habilitantes ont une durée moyenne de 15,9 mois, soit 1,33 année, par projet.

Tableau 7.2

Average Duration of Implementation Phase by GEF Support Modality

Modalité du FEM	Durée moyenne (mois)
PGE	82,1
Activités habilitantes	15,9

Le tableau 7.3 présente une analyse des différences/écarts entre les dates visées de l'achèvement des projets au moment de leur démarrage et les dates réelles d'achèvement des activités financées par le FEM. Cette analyse est limitée, car il y a seulement trois projets achevés, soit deux nationaux et un régional. Les activités habilitantes ont été exclues de l'analyse en raison du manque d'information sur les dates réelles auxquelles les projets ont été achevés. Au sujet des projets nationaux, il y a une grande différence entre les dates réelles d'achèvement des projets, tandis que le projet

Tableau 7.3

Dates visées et dates réelles d'achèvement des PGEs financés par le FEM

Projet	Date visée d'achèvement du projet	Date réelle	Ecart
National			
Projet Aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone	10/1/1997	12/31/1998	37,9 mois
Projet de conservation et gestion des parcs nationaux	12/31/1997	12/31/1997	0 mois
Projet de gestion des forêts et des terroirs rivaux	11/30/2011	En préparation	Ce projet devait commencer le 05/30/2006, il a commencé le 27/03/2007. Ecart attendu : 10 mois après la date prévue
Projet de gestion communautaire de la biodiversité marine et côtière	Janvier 2009	En cours	Ce projet a commencé le 28/02/2008. Ecart attendu : 4 ans après la date prévue fixée en janvier 2004
Régional			
Grand écosystème marin du golfe de Guinée, phase I	10/30/1998	3/1/1998	- 20 mois
Inversion des tendances à la dégradation des terres et des eaux dans le bassin du Niger	1 ^{er} août 2009	En préparation	Ce projet devait commencer le 01/07/2004, il a commencé le 12/04/2005. Ecart attendu : 10 mois après la date prévue
Grand écosystème marin du golfe de Guinée, phase II	Août 2009	En préparation	Ce projet devait commencer en septembre 2004, il a commencé 31/01/2005. Ecart attendu : 4 mois après la date prévue
Renforcer l'efficacité et catalyser la durabilité du système des aires protégées du W-Arly-Pendjari (WAP)	Octobre 2010	En préparation	Ce projet devait commencer le 01/10/2005, en date du 13/09/2005, le projet était approuvé par le Conseil
Développement de la capacité scientifique et technique pour la gestion efficace et l'utilisation pérenne de la diversité des terres arides dans les réserves de biosphère de l'Afrique de l'Ouest	Octobre 2007	En cours	Ce projet devait commencer en octobre 2003, il a commencé le 01/06/2004. Ecart attendu : 8 mois après la date prévue

régional s'est achevé 20 mois avant la date visée. Dans ce dernier cas, il semble que cette exception soit attribuable au financement insuffisant qui était disponible pour la mise en œuvre de toutes les mesures prévues à l'origine dans le cadre de ce projet.

7.2 Rôles et responsabilités des partenaires

L'évaluation envisage les rôles et responsabilités des partenaires en posant les questions suivantes :

- Qui participe à la mise en œuvre des projets du FEM ?

- Est-ce que les rôles et responsabilités des partenaires sont clairs ?
- Comment se fait la coordination entre les projets ?

Qui participe à la mise en œuvre des projets ?

Seulement trois Agents d'exécution sont actifs au Bénin, notamment le PNUD et la Banque mondiale, ainsi que le PNUE avec une présence plus limitée. Elles ont entrepris la mise en œuvre de tous leurs projets nationaux en partenariat avec les agences gouvernementales (voir le tableau 7.4). Les projets régionaux ont été mis en œuvre par des organismes gouvernementaux et paragonnementaux régionaux et des Agents d'exécution axés sur des activités régionales. Dans le contexte plus large de l'intégration transversale nécessaire à la mise en œuvre des conventions, il est de plus intéressant de noter que la très grande majorité des projets sont mis en œuvre, pour le moment, par l'entremise du ministère de l'Environnement (anciennement le MEHU et maintenant le MEPN, qui regroupe aussi l'ABE et maintenant le CENAGREF).

Aucun des projets, mis à part les PMF, n'est mis en œuvre directement par des ONG, quoique deux ONG axées sur les sciences (CEDES et CEDA) aient été associées de près à la mise en œuvre de composantes importantes des projets du grand écosystème du golfe de Guinée, phases I et II. Dans certains cas, des ONG se sont retrouvées. En fait, les ONG rencontrées ont souligné, de façon générale, leur manque d'accès aux données d'identification et d'accès direct au FEM pour les projets d'envergure.

Est-ce que les rôles et responsabilités des partenaires sont clairs ?

Les processus de développement et de mise en œuvre des projets du FEM, qu'il s'agisse d'activités

habilitantes ou de projets de grande envergure, sont généralement perçus comme étant très participatifs. Les nombreux entretiens et visites sur le terrain auront permis à l'équipe d'évaluation d'apprécier la portée de ces mesures, que ce soit par l'entremise des programmes de consultation, de sensibilisation et de priorisation retrouvés dans les activités habilitantes examinées, ou dans les projets de grande envergure, avec leur mécanisme de participation et de cogestion qui a été examiné plus haut. Cependant, en ce qui concerne le développement du portefeuille dans son ensemble et du choix des priorités telles que mentionnées plus haut, ici, les rôles et responsabilités sont moins clairs en l'absence d'un point focal opérationnel et d'un véritable comité du FEM depuis plus de deux ans.

Comment se fait la coordination entre les projets ?

Chaque Agent d'exécution a sa propre stratégie de mise en œuvre des activités financées par le FEM au Bénin. Depuis mai 2007, le FEM a formalisé le processus par lequel il table sur les différences entre les Agents d'exécution afin d'utiliser leurs avantages comparatifs dans la mise en œuvre de ses activités. Cette division et cette complémentarité entre les entités sont tout à fait caractéristiques du modus operandi établi au Bénin dans le portefeuille du FEM pour la période visée par l'évaluation. Le tableau 7.5 présente les avantages comparatifs et la stratégie d'exécution des Agents d'exécution du FEM œuvrant au Bénin.

Le PNUD est l'Agent d'exécution ayant à son actif le plus grand nombre de projets du FEM au Bénin et les différents entretiens de l'équipe d'évaluation avec diverses parties prenantes qui s'occupent directement ou indirectement du portefeuille du FEM au Bénin confirment que l'approche préconisée par le PNUD est la plus appréciée et, semble-t-il, la mieux coordonnée. Il faut dire que le

Tableau 7.4

Activités financées par le FEM au Bénin et mises en œuvre par les agences gouvernementales

Projet	Entité d'exécution	Agence d'exécution	Phase	Budget (million \$)
National				
Stratégie et plan d'action national pour la biodiversité	PNUD	DGE-MEHU	FEM-2	0,23
Projet Aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone	PNUD	DGE-MEHU	Phase pilote	2,50
Projet de conservation et gestion des parcs nationaux	Banque mondiale	CENAGREF	FEM-2	23,34
Première communication nationale en application à la CCNUCC	PNUD	DGE-MEHU	FEM-1	0,10
Deuxième communication nationale en application à la CCNUCC	PNUD	UNOPS-DGE-MEHU		0,10
Financement pour le développement des capacités en changement climatique	PNUD	PNUD-DGE-MEHU	FEM-2	0,10
Centre d'échange	PNUD	DGE-MEHU	FEM-1	0,01
Projet de gestion des forêts et terroirs riverains	Banque mondiale	Ministère du Développement Rural	FEM-4	28,30
Projet de gestion communautaire de la biodiversité marine et côtière	Banque mondiale	DGE-MEHU	FEM-3	14,45
Évaluation des besoins en capacités pour la mise en œuvre du plan d'action national	PNUD	DGE-MEHU	FEM-2	0,24
Plan national de mise en œuvre de la Convention sur les POP	PNUE	DGE-MEHU	FEM-3	0,53
Autoévaluation nationale des capacités à renforcer pour gérer l'environnement mondial (ANCR)	PNUD	DGE-MEHU	FEM-3	0,30
Plan d'action national pour l'adaptation au changement climatique (PANA)	PNUD	DGE-MEHU	FEM-3	0,23
Régional				
Inversion des tendances à la dégradation des terres et des eaux dans le bassin du Niger	Banque mondiale/ PNUD	Autorité du bassin du Niger	FEM-3	30,28
Grand écosystème marin du golfe de Guinée, phase I	PNUD	UNIDO	FEM-1	6,51
Grand écosystème marin du golfe de Guinée, phase II	PNUD/PNUE	UNIDO	FEM-3	55,32
Renforcer l'efficacité et catalyser la durabilité du système des aires protégées du W-Arly-Pendjari (WAP)	PNUD	UNOPS-CENAGREF	FEM-3	24,21
Développement de la capacité scientifique et technique pour la gestion efficace et l'utilisation pérenne de la diversité des terres arides dans les réserves de biosphère de l'Afrique de l'Ouest	PNUE	MAB, Comités nationaux, UNESCO	FEM-3	6,58

Source : Secrétariat du FEM et entretiens sur le terrain.

Tableau 7.5

Avantages comparatifs et stratégie d'exécution des Entités d'exécution du FEM

AI/AE	Avantage comparatif pour le FEM	Stratégie d'exécution
PNUD	<ul style="list-style-type: none"> • Un réseau mondial de représentants dans les pays. • Expérience en développement de politiques intégrées, développement des ressources humaines, renforcement des capacités institutionnelles, et participation des ONG et des communautés. • Expérience d'envergure en programmation inter-pays 	Coordination du système des Nations Unies à l'échelle nationale, pouvant ainsi faire la mise en œuvre directement avec des partenaires locaux, comme les agences gouvernementales et la société civile.
PNUE	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la gestion environnementale. • Expérience de travail avec la communauté scientifique et technique, y inclus un soutien au Comité consultatif scientifique et technique au FEM. • Expérience en suivi et évaluation. Ses liens dans les ministères et autres agences régionales. • Son rôle comme secrétariat de trois des ententes environnementales multilatérales pour lesquelles le FEM est le mécanisme financier. 	Coordination des projets régionaux, apportant des services techniques et scientifiques. Mise en œuvre indirecte avec les agences gouvernementales.
Banque mondiale	<ul style="list-style-type: none"> • Institution financière de grande envergure travaillant dans plusieurs secteurs relatifs aux domaines d'intervention du FEM. • Grande variété d'expertise interne et accès à de l'expertise à l'externe. • Perçue comme une partie impartiale possédant une vaste expérience en développement. • Capacité de levée de fonds et accès à des experts internationaux pour créer des partenariats avec différents pays. • Grande capacité opérationnelle reposant sur des standards fiduciaires, en matière de sécurité environnementale et sociale, et un bon système de suivi. 	Mise en œuvre indirecte des projets par l'entremise des agences locales.
UNIDO	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité de faire participer les partenaires industriels et du secteur privé aux projets. • Les thématiques correspondent à plusieurs domaines d'intervention du FEM. 	Mise en œuvre indirecte des projets par l'entremise d'institutions locales.

Source : GEF, 2007, *Comparative Advantages of GEF Agencies*. GEF/C31/5, Washington, DC.

PNUD est la seule agence qui possède une présence locale en environnement pour le moment, la Banque mondiale n'ayant pas de chargé de l'environnement au Bénin depuis un certain temps, ce qui, dans le contexte d'un PMA comme le Bénin, est un atout non négligeable pour faciliter l'accès et la gestion efficiente et efficace du portefeuille.

7.3 Le point focal du FEM au Bénin

Le rôle du point focal au Bénin a évolué au cours de la période visée par l'évaluation. Tout d'abord, outre les points focaux des conventions, il y a eu la nomination, à la demande du FEM, d'un point focal politique par le gouvernement dont le rôle consiste à recevoir l'ensemble de l'information et

de la correspondance à transmettre. Cependant, les activités et mécanismes de coordination du FEM à l'échelle nationale n'ont réellement vu le jour qu'en 2001, avec l'adoption d'arrêtés ministériels créant la cellule du FEM présidée par le point focal opérationnel et plus tard, en 2003, le Comité de coordination des activités du FEM (COCAFEM). Le point focal opérationnel était essentiellement le chef de la cellule du FEM au ministère de l'Environnement (le MEHU - maintenant le MEPN), alors que le COCAFEM devait agir comme cadre de concertation et de coordination des mesures du FEM au Bénin, avec des rencontres périodiques, et regroupait, entre autres, toutes les conventions recevant une aide du FEM

au Bénin, des représentants des différents ministères sectoriels touchés et de la société civile. Étant donné le manque de vision stratégique et le peu d'envergure du portefeuille du FEM du Bénin, en 2004, le point focal opérationnel a commandé une étude devant faire le point sur l'état du portefeuille et des structures de coordination et proposant un certain nombre de mesures spécifiques au contexte institutionnel béninois et visant à raffermir les mécanismes de coordination et l'approche stratégique du Bénin en ce qui a trait à l'appui du FEM¹.

Cependant, à la suite d'une réaffectation en 2005, le point focal opérationnel a dû quitter ses fonctions et, depuis ce temps, ce poste n'a pas été officiellement attribué et est de facto cumulé par le Directeur, Perspective et Planification (DPP) du MEPN. Avec le départ du point focal opérationnel de l'époque, le COCAFEM a cessé ses activités, limitant d'autant les possibilités de coordination et d'intégration transversale des mesures du FEM au Bénin. La plupart des intervenants rencontrés dans le cadre de l'évaluation déplorent la perte de momentum dans la structure opérationnelle et l'absence du COCAFEM depuis 2005. Cela dit, il faut souligner que les comités nationaux des conventions, quant à eux, continuent d'exister et de fonctionner, en particulier le comité des changements climatiques, qui est considéré comme étant plutôt vigoureux, et que des mesures de financement nationales sont prévues pour en assurer le fonctionnement (cinq millions de francs CFA/comité/année). L'équipe d'évaluation a été à même d'observer plusieurs possibilités de coordination et de développement transversal des mesures du FEM au Bénin qui ne sont pas pleinement exploitées, ce qui, du moins en partie, peut être attribué à l'absence d'une telle structure de coordination nationale. De plus, l'absence d'une structure et d'une vision stratégique solide pour l'ensemble du portefeuille du FEM au Bénin peut,

à tout le moins, expliquer en partie (sans le défendre) le rôle souvent considéré comme étant trop proactif et que jouent les Agents d'exécution dans l'identification des projets du FEM au Bénin, au détriment d'autres initiatives jugées plus prioritaires par les représentants béninois.

7.4 Leçons apprises et dissémination des résultats entre les projets du FEM

Pour ce qui est du partage des leçons apprises et de la dissémination des résultats entre les projets et les acteurs, en analysant le portefeuille du FEM au Bénin, on voit clairement qu'un certain nombre d'initiatives en développement ont su s'inspirer des modèles développés par d'autres activités financées par le FEM sur le terrain (cogestion villageoise, AVIGREF, etc.) et, dans certains cas, assurer leur plus large diffusion (en particulier le projet MAB-UNESCO dans le domaine de la biodiversité et le PCGPN). La section 5.2 du rapport présente une analyse détaillée sur ce point.

Cela semble en partie être attribuable au nombre limité d'acteurs dans le domaine de l'environnement mondial au Bénin et au rôle de courroie de transmission de l'information du PNUD, deux facteurs qui favorisent les échanges et le réseautage informel. De plus, les projets tendent à s'agglutiner autour de régions communes, comme on a pu le noter, permettant une concentration des efforts dans l'espace et le temps.

Cela dit, l'équipe d'évaluation a pu noter, lors de ses entretiens, la possibilité de systématiser les outils et mécanismes de coordination et d'échange de leçons et d'expérience entre des projets, surtout quand ceux-ci sont mis en œuvre par des Agents d'exécution et des agences gouvernementales différentes (par exemple, la coordination entre le projet UNIDO du grand écosystème marin et le

projet PGC BMC de la Banque mondiale pour ce qui est de leurs mesures distinctes mais prévues sur des sites similaires).

En ce qui concerne la coordination entre les Agents d'exécution en particulier, encore une fois, l'absence de chargé de l'environnement représentant la Banque mondiale au Bénin ne milite pas en faveur d'une coordination accrue.

Au plan de la coordination plus large au Bénin, l'appui du FEM, en collaboration avec d'autres partenaires de développement, a contribué dans certains cas (notamment en ce qui a trait à la gestion des parcs nationaux et des ressources naturelles) à la mise en place des éléments fondamentaux (structures institutionnelles du CENAGREF, structure de coopération avec les communautés locales telles que les AVIGREF et autres structures de cogestion participative), menant à l'implication à plus long terme et le financement soutenu d'autres partenaires de développement dans ces domaines et autour de ces thématiques. On pensera par exemple à l'action de la CE et de la GTZ/KfW dans la gestion des parcs nationaux). C'est dire qu'à certains égards le FEM a su accompagner, à travers le cofinancement, le développement de dynamiques soutenues dans ses secteurs d'intervention (voir l'annexe F pour un aperçu des cofinancements sous le portefeuille FEM au Bénin).

Cela dit, il existe aussi des possibilités de synergie plus large avec les autres acteurs dans le domaine de l'environnement au Bénin. L'un des défis à relever pour le Gouvernement béninois, le FEM et les autres partenaires de développement (notamment GTZ/KfW, FFEM/AFD, DGIS et la CE) et identifié par des intervenants durant la mission d'évaluation, consistera - dans les années à venir - à cadrer leurs mesures dans une approche commune de développement des capacités dans le secteur de l'environnement, formulée autour du PNGE et

visant une planification, une gestion et un suivi intégré des mesures à l'échelle nationale. Une telle approche pourrait aussi permettre d'accroître la nature transversale des mesures en faveur de l'environnement mondial au Bénin et donc la synergie entre les ministères, de même que l'effet catalyseur de l'appui du FEM au Bénin.

Finalement, il faut noter les efforts de dissémination d'information appuyés par le FEM avec et auprès des acteurs nationaux et locaux dans le cadre de ses interventions.

D'une part, on notera les actions de sensibilisation et de dissémination typiques de la plupart des activités habilitantes sous le portefeuille FEM au Bénin. Par exemple, la campagne de sensibilisation menée dans le cadre du développement du plan national d'action pour la mise en œuvre de la Convention de Stockholm et qui a inclus : de nombreux ateliers de sensibilisation dans les chefs lieux des communes (groupes cibles comprenant les élus locaux, producteurs agricoles, commerçants, enseignants, agents de santé, agents des sociétés électriques, maraîchers et artisans, agents du ministère en charge de l'agriculture) ; des interventions sur les radios communautaires sur la Convention de Stockholm, les impacts négatifs des POP et de la manipulation inadéquate des pesticides ; de même que l'utilisation de supports de sensibilisation variés sur la Convention sur les POP (y compris 1 000 livrets, 5 260 dépliants, 4 750 affiches, 12 500 auto-collants, 42 banderoles et un site Internet dédié)².

D'autre part, on notera des actions de sensibilisation et de dissémination des résultats toutes aussi importantes dans le cadre des projets de grande envergure. Par exemple, le projet de Gestion des parcs nationaux et le projet MAB-UNESCO ont fait une grande utilisation des radios locales, par le biais de plus de 2 574 émissions dans

12 dialectes locaux. Entre 2002 et 2005, 5 000 étudiants de niveau secondaire ont fait des séjours de deux ou trois nuits dans les parcs (il y a un centre d'éducation situé dans le parc W) dans le cadre d'un programme en éducation environnementale. Chaque année, quatre à cinq thèses, traitant d'aspects variés de la gestion des aires protégées ont été produites par des étudiants de programmes d'études supérieures provenant du Bénin, du Burkina Faso, du Niger et de certaines institutions académiques européennes. Finalement, chaque année, environ 15 stagiaires ont travaillé sur le programme (dans les bureaux du CENAGREF sur le terrain et à Cotonou). Ce ne sont là que quelques exemples, mais qui démontrent bien l'utilisation faites d'outils variés de partage des connaissances et de dissémination sous le portefeuille FEM au Bénin³.

7.5 Mise en place du DAR

Les nombreux entretiens et documents examinés dans le cadre de l'évaluation ont laissé entendre qu'à bien des égards, il est encore trop tôt pour pleinement apprécier les impacts qu'aura la mise en place du DAR sur les opérations du FEM au Bénin. En effet, très peu de parties prenantes, mis à part les représentants des Agents d'exécution et le point focal, ont même entendu parler du DAR. Selon nos entretiens, ainsi que la réalité et les tendances observées au Bénin et décrites dans différentes sections du présent rapport, on peut tout de même s'attendre aux effets probables suivants, qui devront cependant être vérifiés dans les années à venir :

- le DAR assurera l'accès minimum du Bénin aux ressources du FEM pour des projets nationaux dans les domaines de la biodiversité et des changements climatiques, malgré la concurrence mondiale que suscitent ces ressources ;

- dans le contexte du Bénin, le DAR limitera très fortement, pour ne pas dire éliminera, toute possibilité de nouveaux projets nationaux d'envergure du FEM tant dans le domaine des changements climatiques (sauf en adaptation) que dans celui de la biodiversité, étant donné les allocations prévues pour le Bénin dans ces deux domaines d'intervention ;
- dans le contexte où le Bénin est un PMA et où la majeure partie des mesures jusqu'à maintenant ont pris la forme d'activités habilitantes visant à développer des capacités de base, des diagnostics, des stratégies et des plans d'action, la mise en place du DAR pourrait limiter, en l'absence de l'accroissement des autres sources de financement : 1) la mobilisation, par l'entremise de mesures nationales d'envergure, des capacités développées dans les domaines des changements climatiques (sauf en adaptation) et de la biodiversité grâce à ces activités habilitantes ; 2) la viabilité des capacités développées et de ces stratégies et plans d'action en l'absence de la mise en œuvre véritable des priorités nationales d'envergure établies dans ceux-ci ;
- la mise en place du DAR, à quoi s'ajoute la complexité reconnue des processus d'accès aux fonds du FEM pour un PMA comme le Bénin qui dispose d'une capacité limitée de développement de projets, militera en faveur du développement de projets régionaux, ce qui impliquera que le portefeuille des domaines de la biodiversité et des changements climatiques tournera autour de problématiques de nature essentiellement régionales, plutôt que spécifiquement nationales ;
- la mise en place du DAR, combinée aux différentes conditions préalables liées à l'accès à des fonds du FEM, risque fort de favoriser à moyen terme le désengagement au Bénin (dans les domaines des changements climatiques - sauf

en adaptation encore une fois - et de la biodiversité) des Agents d'exécution du FEM qui se tourneraient vers des projets d'investissements généralement de plus grande envergure, notamment la Banque mondiale ;

- dans le contexte des ressources du FEM limitées à l'échelle mondiale, la mise en place du DAR risque de promouvoir encore plus de concurrence tant dans la région qu'au niveau mondial à l'égard des ressources du FEM dans les domaines d'intervention non touchés par le DAR, ce qui risque de défavoriser un PMA comme le Bénin dans ses autres domaines d'intervention, parce qu'il n'a pas à sa disposition les capacités nécessaires pour développer les autres fonds du FEM et donc pouvoir y accéder rapidement, avant qu'ils ne soient épuisés ;
- finalement, étant donné que le portefeuille dans les domaines de la biodiversité et des

changements climatiques est encore largement sous la tutelle du MEPN et en l'absence d'un COCAFEM véritable, les limites financières imposées par le DAR dans les domaines de la biodiversité et des changements climatiques ne risquent pas de promouvoir une plus grande coopération transversale entre les ministères et avec des acteurs de la société civile dans ces deux domaines, limitant d'autant la mise en œuvre réelle de ces deux conventions au Bénin ; des efforts particuliers devront être mis de l'avant pour promouvoir cette coopération.

Notes

1. MEHU. Rapport de mission dans le cadre de la préparation d'une réunion bilan sur les activités du FEM au Bénin. Juillet 2004.
2. DGE. Rapport de progrès, juillet-septembre 2006.
3. Banque mondiale. Rapport d'évaluation finale PGPN.

Annexe A : Termes de référence

A.1 Contexte général et Introduction

Le Conseil du FEM a chargé le Bureau de l'évaluation d'évaluer le portefeuille du Fonds au niveau des pays (les Examens de portefeuilles-pays). Le Conseil a demandé ces évaluations dans un double objectif : 1) déterminer dans quelle mesure ces activités s'inscrivent dans le cadre des stratégies et priorités nationales et tiennent compte des grands défis écologiques au cœur de la mission du FEM ; et 2) obtenir des informations supplémentaires sur les résultats et le mode d'exécution des activités financées par le FEM.

Les pays retenus pour une évaluation de leur portefeuille sont choisis parmi les 160 pays pouvant prétendre à l'appui du FEM sur la base d'un échantillonnage aléatoire stratifié et d'un ensemble de critères stratégiques. En 2007, le Bureau de l'évaluation réalisera quatre examens de portefeuilles-pays en Afrique, en Afrique du Sud, au Bénin, au Cameroun et à Madagascar. Le Bénin a notamment été choisi en raison de son statut de PMA et de son travail avancé sur l'autoévaluation nationale des capacités à renforcer pour gérer l'environnement mondial (ANCR). La synthèse des quatre examens de portefeuilles-pays permettra au Bureau d'évaluer l'expérience et les problèmes communs de différents pays, et d'en rendre compte. Ces évaluations pourraient, par exemple, permettre de tirer des enseignements utiles pour l'objectif stratégique du FEM sur la gestion durable de la forêt.

D'une superficie de 115 762 km²,) le Bénin s'étend de l'océan Atlantique au fleuve Niger sur une longueur de 700 km. Sa largeur varie de 125 km (le long de la côte), à 35 km (latitude de Yanguiéta). Il est entièrement situé dans la zone intertropicale entre l'équateur et le tropique du Cancer. Le relief du pays ne présente pas de grandes dénivellations. L'altitude moyenne est de 200 m. Seule la chaîne de l'Atacora, de dimensions modestes dans le Nord-Ouest du pays, est accidentée (800 m par endroit). Le relief comprend quatre chaînes principales que sont la plaine côtière, les plateaux, la pénéplaine cristalline et la chaîne de l'Atacora. Le pays est constitué de quatre grands ensembles géologiques que sont le socle précambrien dominant le Centre et le Nord, le bassin sédimentaire du Bas-Bénin au Sud, le bassin sédimentaire de Kandi au Nord-Est et le bassin voltaïen du primaire au Nord-Ouest. D'une manière générale, le couvert végétal du Bénin est représenté par quelques reliques de forêts denses semi-décidues, de forêts denses sèches et de forêts galeries, l'ensemble dominé par de vastes étendues de savanes allant du type sahélien au guinéen. Les différents massifs sont de manière générale dégradés et en régression. Le taux de dégradation des forêts des années 50 à 80 a été estimé à 38 %, soit une superficie d'environ 43 066 km². La superficie forestière par habitant qui était de 1,63 ha en 1980 est passée à 0,87 ha en 1995, et elle devrait atteindre 0,29 ha en 2025, si les tendances actuelles se maintiennent.

En dehors des parcs nationaux et zones cynégétiques, les forêts classées, périmètres de reboisement et domaines protégés du Bénin, ont vu leurs populations d'animaux sauvages diminuer, voire disparaître progressivement au fil des années. Par exemple dans le parc du Pendjari, les populations d'animaux selon les espèces ont diminuées entre 12 à 66 % entre 1978 et 1989. Cette situation résulte des menaces et pressions anthropiques. Toutefois, on estime qu'il existe toujours au Bénin 187 espèces de mammifères et 630 espèces aviaires. La faune mammalienne compte, entre autres, une espèce de primate menacée au niveau mondial, le Cercopitèque à ventre rouge, et le colobe magistrat, qui est menacé à l'échelle du Bénin. De manière générale, la diversité biologique est mieux conservée dans les habitats naturels sous juridiction de l'État (parcs nationaux, zones cynégétiques, forêts classées). Les populations ont aussi gardé la tradition de conserver quelques portions de leurs terroirs sous forme de forêts sacrées. Ailleurs, dans les zones libres (domaines protégés) la diversité est banalisée par les pratiques agricoles.

Un certain nombre de documents clés développés et adoptés par le Gouvernement béninois, viennent supporter les actions dans les domaines de l'environnement global, notamment La loi-cadre sur l'Environnement (1998), le Plan d'action en environnement (première version révisée, novembre 2001), et l'Agenda 21 national adopté en 1997. Dans le domaine des forêts, un Programme de gestion des ressources naturelles (PGRN) bénéficiant du support de plusieurs partenaires de développement a été mis en œuvre de 1992 à 1999, suivi par le Programme de gestion des terres et ressources naturelles (PGTRN) de 2000 à 2004 pour tester et consolider une approche participative dans l'objectif d'inverser le processus de dégradation des ressources naturelles en collaboration avec les communautés et les groupes d'usagers, notamment à Allada (Atlantique), Aplahoué (Couffo),

Ouessè (Collines), Sinendé (Borgou), Ouaké (Donga), Boukoubé (Atakora). Plus récemment, le Programme de gestion des forêts et des terroirs riverains (PGFTR) débuté en 2003 capitalise sur les acquis du PGRN et PGTRN pour étendre cette approche participative de gestion des ressources naturelles à 17 massifs forestiers en plus de consolider les activités dans cinq forêts classées qui ont été couvertes par le PGRN. Le Programme national de gestion de l'environnement (PNGE) avec ses onze composantes vise également à assurer une action concertée des différents acteurs dans leurs actions dans le secteur. Par ailleurs, le Fonds national sur l'Environnement (FNE), financé par le biais d'une écotaxe, après une période de mise en place, a commencé à appuyer financièrement un certain nombre d'actions sur le terrain en 2006 et inclut, entre autres, au nombre de ses secteurs d'intervention potentielle : le contrôle de la pollution, le reboisement, le transfert de technologie environnementale et la conservation de la biodiversité. D'autres documents clés viennent finalement conditionner l'application des priorités environnementales et doivent être pris en compte dans l'analyse des actions supportées par le Bénin et le FEM, notamment la loi sur la décentralisation (Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999) et la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (2006).

La dimension « développement durable » – intégration de la lutte contre la pauvreté à la protection de l'environnement et à l'utilisation durable des ressources naturelles – occupe une place particulière au Bénin. Dans ce pays, le FEM a prêté son concours dans le Nord du pays à la gestion des parcs nationaux (surtout par le biais de la Banque mondiale), dans le Centre du pays à la séquestration de carbone à travers la gestion communautaire des savanes et des plantations (surtout par le biais du PNUD), et dans le Sud du pays à travers la gestion des aires protégées marines et côtières (Banque mondiale et PNUD).

Au Bénin, le FEM a consacré environ 21 millions de dollars à la gestion de l'environnement répartis en 13 initiatives, essentiellement dans le domaine d'intervention diversité biologique (11 340 millions de dollars pour cinq initiatives), et par le biais d'un projet multi-focal (6,3 millions de dollars). Trois des quatre projets de grande envergure ont été mis en œuvre par la Banque mondiale, l'autre ayant été mis en œuvre par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il existe aussi neuf projets d'activités habilitantes (trois reliés à la biodiversité, quatre aux changements climatiques, un aux polluants organiques persistants, et un multi-focal). Le portefeuille des projets en préparation a dû s'adapter à la mise en application du DAR dans les domaines d'intervention changements climatiques et diversité biologique et ne comprend pour le moment que deux projets régionaux. Un projet national de même qu'un certain nombre de projets régionaux sont également exécutés par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

A.2 Objectifs de l'évaluation

Dans le droit fil des objectifs généraux des examens de portefeuilles-pays du FEM (voir ci-dessus), l'évaluation du portefeuille du Bénin visera plus précisément à :

- évaluer de façon indépendante la pertinence et l'efficacité¹ de l'appui national du FEM à plusieurs niveaux : priorités environnementales nationales et mécanismes de décision ; mission du FEM et amélioration de l'environnement mondial ; et politiques et procédures du FEM ;
- évaluer l'efficacité et les résultats³ de l'ensemble des projets achevés et en cours dans les domaines d'intervention voulus ; et
- partager les enseignements et les acquis avec 1) le Conseil du FEM dans le cadre de son processus de prise de décision sur l'allocation des

ressources et l'élaboration des politiques et des stratégies ; 2) le pays en ce qui concerne sa participation au FEM ; et 3) les différentes entités et organisation associées à la préparation et à l'exécution des projets et activités financés par le FEM.

Cet examen de portefeuilles-pays sera également utilisé pour éclairer les autres travaux du Bureau de l'évaluation, notamment l'évaluation à mi-parcours du DAR, l'évaluation du rôle catalyseur du FEM, et l'évaluation des partenariats et des projets cadres. L'équipe va évaluer la performance du portefeuille du FEM du point de vue de l'utilité des projets, de leur efficacité économique et de leur efficacité, et s'intéresse aux facteurs ayant contribué à ces résultats. L'objectif n'est pas d'évaluer ou de noter la performance des Agents d'exécution du FEM, des partenaires ou des administrations nationales. L'équipe s'attachera plutôt à analyser les résultats des projets pris individuellement dans le cadre de l'ensemble du portefeuille du FEM, mais sans noter ces projets.

A.3 Questions principales à se poser

Il s'agira notamment d'apporter une réponse aux principales questions suivantes :

● Pertinence de l'appui du FEM

- L'appui du FEM correspond-il bien : au programme national de développement durable et aux priorités environnementales ; aux besoins et aux difficultés du pays en matière de développement ; aux plans d'action nationaux dans les domaines d'intervention du FEM ?
- Le FEM et ses Agents d'exécution soutiennent-ils la définition des priorités de développement durable et de protection de l'environnement, et les mécanismes de décision connexes dans le pays ?

- L'appui du FEM au pays correspond-il aux effets recherchés sur l'environnement mondial (préservation de la biodiversité, gaz à effet de serre, eaux internationales, polluants organiques persistants, dégradation des sols et couche d'ozone) ?
- Le pays soutient-il aussi la mission du FEM et les programmes et stratégies dans les domaines d'intervention du Fonds avec ses propres ressources et/ou l'appui d'autres bailleurs de fonds ?

● **Efficiences de l'appui du FEM**

- Quels temps, efforts et moyens financiers faut-il consacrer à la préparation et à l'exécution des projets pour les différents types d'appui ?
- Quel est le rôle des différentes parties prenantes à l'exécution des projets du FEM, comment interviennent-elles et comment leurs activités sont-elles coordonnées ?
- Avec quelle efficacité les enseignements tirés des projets du FEM et leurs résultats sont-ils diffusés ?
- Quelles sont les synergies au niveau de la programmation des projets du FEM et de leur mise en œuvre entre : les Agents d'exécution ; les institutions nationales ; les projets du FEM ; et les autres projets et activités financés par des bailleurs de fonds ?
- Quelle est la durabilité à long terme de l'appui du FEM ?³

● **Résultats et efficacité de l'appui du FEM**

- Quels sont les résultats (effets et impacts) des projets achevés (et, le cas échéant, en cours) ?
- Quels sont les résultats regroupés au niveau des domaines d'intervention et du pays ?
- Quelle est la probabilité de réalisation des objectifs des projets en cours d'exécution ?

Une première matrice d'évaluation de ces questions est jointe en annexe B. Elle comporte une liste préliminaire d'indicateurs/données de base, de sources d'informations possibles et de méthodes utilisables. L'équipe d'évaluation la validera ou la complétera une fois l'évaluation lancée. En règle générale, l'équipe utilisera les indicateurs figurant dans les descriptifs de projet. Toutefois, les faiblesses du travail de suivi et d'évaluation, signalées lors de l'évaluation d'anciens projets, pourraient poser des problèmes. Les indicateurs fondamentaux seront alors complétés par les indicateurs et données provenant des projets et programmes du gouvernement et d'autres bailleurs de fonds, les indicateurs institutionnels du FEM, tels que la fiche de notation pour la biodiversité, et les indicateurs utilisés dans le cadre du DAR. Toute l'information n'est pas de nature quantitative.

A.4 Champ d'application et restrictions

Les examens de portefeuilles-pays porteront sur tous les types d'activités financées par le FEM dans le pays, exécutés à toutes les phases du cycle de projet (projets en préparation, en cours et achevés) et administrés par tous les Agents et Organismes d'exécution dans tous les domaines d'intervention, y compris les activités institutionnelles du FEM telles que le Programme de microfinancements. La somme de toutes ces activités constitue le portefeuille du FEM. Le ciblage de l'évaluation est fonction de la phase du projet (voir tableau A.1).

Les projets du FEM dans un pays ne s'articulant pas autour d'un programme national, il n'existe pas de cadre d'évaluation comprenant des objectifs prédéterminés au regard desquels les résultats et l'efficacité des activités peuvent être évalués. L'équipe d'évaluation s'intéressera donc au portefeuille de projets et d'activités, à leurs objectifs et à leur cohérence interne. L'équipe évaluera

Tableau A.1

Ciblage de l'évaluation aux différents stades du projet

État d'avancement	Ciblage		À titre indicatif	
	Pertinence	Efficience	Efficacités	Résultats
Achevé	Pleinement applicable	Pleinement applicable	Pleinement applicable	Pleinement applicable
En cours	Pleinement applicable	Partiellement applicable	Probablement applicable	Probablement applicable
En préparation	Application prévue	Processus	Non applicable	Non applicable
Programme de microfinancements	Application prévue	Processus	Non applicable	Non applicable
Projet régional	Partiellement applicable	Pleinement applicable	Probablement applicable	Probablement applicable

aussi la façon dont le portefeuille a évolué. Les programmes nationaux des Agences d'exécution seront considérés comme des cadres appropriés de l'évaluation de l'appui du FEM.

L'appui du FEM est dans plusieurs cas fourni en aval et/ou par l'intermédiaire de partenariats qui rassemblent de nombreuses institutions. Dans ces conditions, dans certains cas, il sera difficile d'attribuer seulement au FEM l'impact de certaines activités sur le développement. On visera plutôt à examiner la contribution du Fonds aux résultats pris dans leur ensemble, c'est-à-dire d'établir une relation crédible entre l'appui de l'institution et ses retombées. Des questions sur les rôles, la coordination, les synergies et les complémentarités permettront d'évaluer la façon dont l'appui du FEM a été assuré en partenariat avec d'autres.

Le portefeuille comprend 13 projets approuvés. Deux des quatre projets d'envergure sont clos (le Projet de conservation et gestion des parcs nationaux, et le projet Aménagement participatif des forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone). Les deux autres projets de grande envergure (Le projet de Gestion des forêts et des terroirs riverain - PGFTR et le projet de Gestion communautaire de la biodiversité marine et côtière - PGCBMC), en cours, ne font

pour leur part que démarrer. Dans le cas de ces deux derniers projets, l'accent devra donc être mis sur l'analyse de la pertinence et de l'efficacité du processus d'identification et d'approbation.

Sur les 13 projets, neuf étaient des activités habitantes s'inscrivant dans le cadre de différents domaines d'intervention : Premier et Deuxième rapports nationaux en application de la CDB, Stratégie et plan d'action nationaux pour la biodiversité et Évaluation des besoins en capacités pour la mise en œuvre de ce plan d'action national, Centre d'échange, Communications nationales en application de la CCNUCC, Financement additionnel pour le développement des capacités en changements climatiques, Programme d'action national pour l'adaptation au changement climatique (PANA), Autoévaluation nationale des capacités à renforcer pour gérer l'environnement mondial (ANCR), et le Plan national de mise en œuvre de la Convention sur les polluants organiques persistants (POP).

Le Programme de microfinancements du FEM n'a été approuvé qu'en 2006 pour le Bénin. Au 12 octobre 2007, seulement trois microfinancements avaient été approuvés et pouvaient être décaissés. Le Programme de microfinancements fait également partie des activités financées dans

le cadre du DAR. Il est encore trop tôt pour évaluer les résultats, mais il est envisagé d'examiner son processus de mise en place, sa stratégie et son cadrage géographique, ses synergies avec les autres activités des projets PE, et les mécanismes d'application utilisés.

L'équipe évaluera également le processus des consultations relatives au DAR et l'incidence du dispositif à ce jour, notamment sur l'évaluation du portefeuille des projets en instance. Les résultats de cet exercice viendront alimenter l'évaluation à mi-parcours du DAR, que le Bureau réalisera en 2008.

Des modalités différentes s'appliquent à la préparation et l'approbation des projets régionaux et mondiaux. Compte tenu du temps et des ressources financières disponibles pour l'exercice d'évaluation, ces projets ne seront examinés que s'il existe une Cellule d'exécution des activités dans les pays. Les cinq projets régionaux et mondiaux suivants comportent une composante « Bénin » qui devrait être examinée dans le cadre de l'évaluation : Grand écosystème marin du golfe de Guinée phase I, Grand écosystème marin du golfe de Guinée phase II, Améliorer l'efficacité et catalyser la viabilité du W-Arly-Pendjari (WAP), Inversion des tendances à la dégradation des terres et des eaux dans le bassin du Niger, et, Développement de la capacité scientifique et technique pour la gestion efficace et l'utilisation pérenne de la diversité des terres arides dans les réserves biosphères de l'Afrique de l'Ouest. Les aspects suivants seraient évalués : résultats préliminaires, mode de préparation, enseignements tirés des opérations et synergies avec les autres activités des projets au Bénin, et mécanismes nationaux d'application.

En traitant la question clé de l'efficacité économique, l'équipe s'attachera à examiner des aspects tels que la coordination et le travail en partenariat, l'harmonisation, les synergies et les transferts de

connaissances. Les points suivants seront analysés : mécanismes de coordination, transition entre les phases des projets et synergies entre les projets, coordination entre les différentes composantes et entre les Agents d'exécution ; complémentarité des financements ; et vision à long terme.

Le contexte dans lequel ces projets ont été élaborés, approuvés et sont en train d'être exécutés est un autre des aspects ciblés par l'évaluation. Cet aspect fera intervenir une étude rétrospective des politiques, stratégies et priorités nationales de développement durable et de protection de l'environnement, du cadre juridique de mise en œuvre et d'application effective de ces politiques, des stratégies et programmes-pays des Agents d'exécution du FEM, et des politiques, principes, programmes et stratégies de l'institution.

A.5 Méthodologie

Les examens de portefeuilles-pays sont réalisés par le Bureau de l'évaluation du FEM, secondé par des consultants internationaux et locaux. Conduite par un chef d'évaluation du Bureau, l'équipe d'évaluation comprendra un consultant international en évaluation possédant une expertise de pointe sur les questions d'environnement global, de même qu'un consultant béninois en évaluation. Les consultants devront satisfaire aux règles d'éthique du Bureau de l'évaluation du FEM et seront tenus de signer une déclaration certifiant ne pas avoir récemment exercé (au cours des trois à cinq dernières années) une activité en rapport avec l'appui du FEM dans le pays.

La méthodologie comporte une série de modules faisant appel à des méthodes et outils qualitatifs et quantitatifs. Les aspects qualitatifs de l'évaluation incluent une étude de la documentation existante. Les sources d'information suivantes devraient normalement être utilisées :

- Au niveau des projets : le dossier du projet, les rapports d'exécution, les évaluations finales, les rapports des missions de suivi et la documentation résultant des projets
- Au niveau du pays : les programmes nationaux de développement durable, les priorités et stratégies environnementales, les stratégies et les plans d'action liés aux domaines d'intervention du FEM, les autoévaluations des capacités nationales financées par le FEM, les indicateurs écologiques nationaux et mondiaux
- Au niveau des Agents d'exécution : les stratégies et dispositifs d'aide-pays, leurs évaluations et leurs examens, notamment par la Banque mondiale et le PNUD.
- Les résultats des évaluations réalisées au niveau national par le Bureau de l'évaluation du FEM (Évaluation conjointe du cycle des activités et des modes d'intervention du FEM, Bilans globaux du FEM, etc.) et par les entités nationales chargées des évaluations
- Les résultats des évaluations réalisées au niveau national par les Agents d'exécution et les autres bailleurs de fonds, à leur propre appui ou à la situation du pays
- Les statistiques et les ressources scientifiques, notamment pour les indicateurs de la protection de l'environnement national
- Les entretiens avec les acteurs du FEM, dont les autres organismes d'aide bilatérale et multilatérale (GTZ, AFD, BAD, DGIS, UNESCO) ; les Agents d'exécution du FEM (Banque mondiale, FAO, PNUD, PNUE) ; les administrations publiques (ministère de l'Environnement et de Protection de la Nature; ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Pêches ; ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau ; ministère des Finances ; ministère de la Santé publique ; ministère délégué chargé des Travaux publics

et des transports ; ministères des Affaires étrangères et de l'Intégration africaine ; Commission nationale pour le développement durable ; ministère de la Décentralisation etc.) ; et tous les points focaux pour les Conventions

- Les entretiens avec les bénéficiaires de l'appui du FEM, dont les ONG et les associations (CEDA, CEDES, Nature Tropicale, etc.)
- Les visites de sites de projets et les entretiens avec les entités responsables des différentes composantes des projets (MAP-UNESCO, Agence béninoise de l'environnement, CBRST, IPGRI, CNAGREF, etc. – voir ci-après)
- Les données résultant des ateliers nationaux de consultation.

L'analyse quantitative retiendra le projet comme unité d'analyse pour évaluer l'utilité et l'efficacité économique de l'appui du FEM (liens avec les priorités nationales, délais et coûts de la préparation et de l'exécution des projets, etc.) et pour mesurer les résultats obtenus par le FEM (degré de réalisation des objectifs d'amélioration de l'environnement mondial) et la performance des projets (notes pendant le déroulement et à l'achèvement du projet).

L'équipe utilisera les outils et protocoles types d'examen de portefeuilles-pays, qu'elle adaptera à la situation du Bénin. Il s'agit notamment du protocole d'examen des projets, applicable aux études sur dossier et aux visites de sites, et des questionnaires, établis pour la consultation des différents acteurs.

Différents sites de tous les projets en cours ou achevés seront visités. Le choix des sites précis se fera en fonction d'un premier examen de la documentation et tiendra compte de la nécessité d'une représentation équilibrée, à savoir : a) représentation des différentes régions et des biosphères du Nord, du Centre et du Sud du pays ; b) aires

forestières protégées et zones côtières et marines ; c) différentes aires protégées parmi celles bénéficiant de l'appui du FEM ; d) possibilité de couvrir à la fois une aire protégée et des zones tampons ; e) possibilité de couvrir plusieurs aspects du portefeuille sur un même site (projets de séquestration de carbone et de conservation des aires protégées, p. ex.) ; et f) considérations pratiques et logistiques.

A.6 Procédure et produits

Suite à une première visite du Bureau de l'évaluation au Bénin en octobre 2007, ces termes de référence propres au pays ont été préparés pour cette évaluation. Une fois la mission exploratoire terminée, les opérations suivantes seront exécutées :

- Recueil de données et analyse de la documentation pour en extraire des résultats d'évaluations fiables
- Préparation des supports propres à l'examen du portefeuille-pays⁴, à savoir :
 - Une base de données sur le portefeuille du FEM, qui décrira tous les aspects de l'appui du Fonds dans le pays : informations de base (Agents d'exécution, domaines d'intervention), état d'avancement des projets, informations en rapport avec le cycle de projet, données sur les financements du FEM et les cofinancements, objectifs clés et principaux résultats attendus (ou obtenus), grands partenaires, par projet, etc.
 - Le cadre d'activité environnementale du pays, qui présentera le contexte dans lequel les projets du FEM sont élaborés et exécutés (dans certains cas, ce cadre existe déjà, élaboré par les Agents d'exécution ou les administrations nationales). Ce document contiendra des informations sur les lois relatives à l'environnement, les politiques environnementales

de chaque administration (plans, stratégies et autres supports), et les conventions internationales signées par le pays, et replacées dans le temps afin de pouvoir les relier à l'appui correspondant du FEM

- Une évaluation des effets positifs sur l'environnement mondial, qui soit une évaluation de la contribution du pays à la mission du FEM et au travail dans ses domaines d'intervention. L'évaluation s'appuiera sur les indicateurs voulus, tels que ceux utilisés pour le DAR (biodiversité et changement climatique) et ceux figurant dans les descriptifs de projets
- Déroulement de la mission d'évaluation, des représentants du Bureau de l'évaluation se rendant au moins une fois sur place avec le consultant international
- Présentation d'un projet de rapport par des représentants du Bureau se rendant sur place avec le consultant international pour une deuxième réunion de consultation des principaux acteurs
- Préparation du rapport final, intégrant les remarques résultant des consultations, pour présentation au Conseil et au pays bénéficiaire.

Il sera demandé au point focal du FEM de contribuer à l'évaluation en indiquant les principales personnes à rencontrer, en aidant à organiser les entretiens, les visites de sites des projets et les réunions, et en localisant les principaux documents. Il sera également demandé aux Agents d'exécution de contribuer à l'évaluation pour ce qui est des projets et activités financés par le FEM qu'elles administrent, en indiquant les principaux chargés de projet et autres responsables de leurs services à rencontrer, en organisant les visites de sites, et en fournissant les documents et les données nécessaires.

Le principal produit de cette évaluation sera un rapport établi en anglais et en français (voir l'annexe 2 pour un aperçu de la structure de ce rapport). Le Bureau de l'évaluation assumera l'entière responsabilité de la teneur du rapport. Une ébauche en sera présentée lors d'un atelier organisé à Cotonou à l'intention des représentants du gouvernement et des acteurs nationaux, dont les responsables des projets, les bailleurs de fonds et les Agents d'exécution du FEM. Les participants à cet atelier seront invités à donner leur avis sur les aspects factuels du rapport. Le Bureau préparera une synthèse de la version finale de ce rapport et des trois autres examens de portefeuilles-pays. Cette synthèse sera présentée à la réunion d'avril 2008 du Conseil.

L'évaluation se déroulera d'octobre 2007 à mars 2008, et le rapport final sera présenté à la réunion

d'avril 2008 du Conseil. Le tableau A.2 ci-après présente les grandes étapes de cette évaluation.

Notes

1. *Pertinence* : la mesure dans laquelle l'activité convient aux politiques organisationnelles et aux priorités en matière de développement local et national (des bénéficiaires, les besoins des pays, les priorités mondiales et les politiques des partenaires et des bailleurs de fonds), y compris les changements dans le temps ; *Efficienc*e : la mesure dans laquelle les résultats ont été atteints avec les ressources (fonds, services d'experts, temps consacré) les moins cher qui soient ; on parle aussi de rentabilité ou efficacité économique. (« La politique en matière de suivi et d'évaluation du FEM, 2006 »).
2. *Résultats* : Produits, effets à court et moyen terme ou impacts à plus long terme (prévus ou imprévus,

Table A.2

Evaluation's Key Milestones

Objectifs d'étape	Date limite
1. Première mission préparatoire au Bénin de l'équipe d'évaluation	8-15 octobre 2007
2. Cadre de référence pour l'évaluation – projet pour avis	23 octobre 2007
3. Protocole d'examen du projet et questionnaire	23 octobre 2007
4. Lancement de l'évaluation – Consultations et visites de sites	15 octobre 2007
5. Évaluation des effets positifs sur l'environnement mondial et Cadre d'activité environnementale du Bénin	19 novembre 2007
6. Étude du dossier des 17 projets du FEM	31 décembre 2007
7. Entretiens avec les acteurs nationaux	31 décembre 2007
8. Entretiens avec le Secrétariat du FEM, la Banque mondiale et le PNUD, à New York et à Washington (É-U)	31 décembre 2007
9. Rédaction du rapport	1 - 30 janvier 2008
10. Première mouture du rapport	15 février 2008
11. Atelier national de présentation des premiers résultats (1 jour)	19 février 2008
12. Finalisation du rapport intégrant les remarques des différents acteurs	5 mars 2008
13. Rapport final	5 mars 2008
14. Document de synthèse – projet pour avis	14 mars 2008
15. Document de synthèse – version finale	
16. Présentation au Conseil du FEM	1er-25 avril 2008

positifs ou négatifs) des activités du FEM ; notamment les avantages en matière d'environnement mondial, les effets de la répétition et d'autres effets locaux ; *Efficacité* : la mesure dans laquelle un objectif a été atteint ou la probabilité qu'il le soit. (« La politique en matière de suivi et d'évaluation du FEM, 2006 »).

3. *Durabilité* : la capacité probable qu'une action continue d'offrir des avantages pendant une période prolongée après son achèvement ; les pro-

jets doivent être respectueux de l'environnement et soutenables sur les plans financier et social (« La politique en matière de suivi et d'évaluation du FEM, 2006 »). La viabilité à long terme est un élément clé du portefeuille du Bénin. Elle sera évaluée au plan financier, institutionnel, sociopolitique et environnemental.

4. Il s'agira de notes de travail, non publiées en tant que telles..

Annexe B : Matrice d'évaluation

Principales questions à se poser	Indicateurs/données de base	Sources d'information	Méthodologie
L'appui du FEM correspond-il bien aux aspects suivants ?			
Programme national de développement et priorités environnementales du pays	<ul style="list-style-type: none"> L'appui du FEM cadre avec le programme national de développement et les priorités environnementales du pays Le pays s'identifie à l'appui du FEM et en est le catalyseur (initiative, conception et exécution du projet, p. ex.) Niveau de l'appui du FEM par rapport à l'APD d'autres sources dans le domaine de l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> Données nationales pour différentes périodes Entretiens avec des représentants des pouvoirs publics Examens de projets Ateliers nationaux de consultation Gouvernement béninois, PAE, SCRП, Agenda 21 national, Loi-cadre sur l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> Étude des données nationales Étude des données relatives aux projets Ateliers nationaux de consultation Entretiens Cadre d'activité environnementale du pays Analyse du portefeuille du FEM
Besoins et difficultés du pays en matière de développement	<ul style="list-style-type: none"> Le FEM répond aux besoins de développement (activités génératrices de revenus, renforcement des capacités, etc.) et réduit les difficultés Les modes d'intervention, les composantes des projets et les instruments opérationnels du FEM (projet de grande et de moyenne envergure, Agents d'exécution, microfinancements, projets mixtes des Agents d'exécution, assistance technique, microcrédits, etc.) sont bien adaptés aux besoins et difficultés du pays 	<ul style="list-style-type: none"> Stratégies du pays et des Agents d'exécution du FEM Entretiens avec des représentants des pouvoirs publics Examens de projets Gouvernement béninois, PAE, SCRП, Agenda 21 national, Loi-cadre sur l'environnement, société civile 	<ul style="list-style-type: none"> Étude des données nationales Étude des données relatives aux projets Étude des stratégies nationales des Agents d'exécution du FEM Ateliers nationaux de consultation Entretiens Cadre d'activité environnementale du pays Analyse du portefeuille du FEM
Plans d'action nationaux dans les domaines d'intervention du FEM (plans soutenus par des activités habilitantes, par exemple)	<ul style="list-style-type: none"> L'appui du FEM est lié au plan d'action environnemental ; aux communications nationales en application de la CCNUCC ; au plan national de mise en œuvre (POP) ; à l'autoévaluation nationale des capacités et à l'adaptation au changement climatique (PANA) 	<ul style="list-style-type: none"> Activités habilitantes financées par le FEM Entretiens avec des représentants des pouvoirs publics ONG, Agents d'exécution Examens de projets Stratégie nationale pour le Programme de microfinancements Gouvernement Béninois, ministère de l'Environnement, ministère de l'Agriculture, ministère de l'Énergie, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Étude des données nationales Étude des données relatives aux projets Étude des stratégies nationales Entretiens Cadre d'activité environnementale du pays

Principales questions à se poser	Indicateurs/données de base	Sources d'information	Méthodologie
Indicateurs de la protection de l'environnement mondial (biodiversité, GES, eaux internationales, POP, dégradation des sols, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> Les impacts et les résultats des projets se rattachent à l'indice de potentialité utilisé pour le DAR (biodiversité et changement climatique) et aux indicateurs mondiaux pour les POP, la dégradation des sols et les eaux internationales Le FEM appui les pays à s'acquitter de leurs obligations en vertu des Conventions 	<ul style="list-style-type: none"> Données nationales Examens de projets Mécanismes de suivi et d'évaluation Plan d'application des Conventions DAR, fiche de notation pour la biodiversité, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Étude des données nationales Cadre d'activité environnementale du pays Analyse du portefeuille du FEM
Mission du FEM et programmes et stratégies dans les domaines d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> Les activités du FEM, l'engagement des pays et la transposition des projets viennent à l'appui de la mission du FEM et des programmes et des stratégies dans les domaines d'intervention (rôle catalyseur, projets transposés, etc.) Impact du point focal du FEM Coordination nationale de l'appui du FEM 	<ul style="list-style-type: none"> Examens de projets Entretiens avec les services du Secrétariat et les services techniques des Agents d'exécution Stratégie de programmation des ressources de FEM-4 Évaluation des projets et de leurs phases ainsi que de leurs liens avec les programmes nationaux (PGRN, PGFTR, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Étude des données nationales et des données relatives aux projets Cadre d'activité environnementale du pays Évaluation des effets positifs sur l'environnement mondial Analyse du portefeuille des projets en cours et en préparation
L'appui du FEM est-il efficace par rapport à son coût ?			
Temps, efforts et moyens financiers consacrés à la préparation et à l'exécution des projets pour les différents types d'appui	<ul style="list-style-type: none"> Indicateur de moyens : Délais d'instruction des projets (par phases du cycle de projet), coût de la préparation et de l'exécution des projets par type d'appui ; phases du cycle de projets au Bénin Abandon de financements PDF et annulation de projets Inscription au programme de travail : Agrément du DG : Démarrage du projet : Achèvement prévu/réel Passage d'une phase à l'autre Fonds FEM/Cofinancements 	<ul style="list-style-type: none"> Examens de projets Entretiens avec le Secrétariat du FEM, les Agents d'exécution et le gouvernement Évaluation conjointe du cycle des activités du FEM Activités prévues en application du DAR Ressources financières et humaines affectées aux projets Budgets et activités de suivi-évaluation Évaluation des projets et de leurs phases Visites de sites 	<ul style="list-style-type: none"> Étude des données relatives aux projets Visites de sites des projets Cadre d'activité environnementale du pays Évaluation des effets positifs sur l'environnement mondial Analyse du portefeuille du FEM Analyse du portefeuille des projets en cours et en préparation
Rôle, participation et coordination des parties prenantes à l'exécution des projets	<ul style="list-style-type: none"> Niveau de participation Rôle et fonctions des différents acteurs Coordination entre projets Complémentarité de l'appui du FEM 	<ul style="list-style-type: none"> Examens de projets Entretiens avec les responsables des projets Visites de sites Évaluation du cadre institutionnel 	<ul style="list-style-type: none"> Étude des données relatives aux projets, entretiens et ateliers Cadre d'activité environnementale du pays
Enseignements tirés des projets du FEM et des activités avec d'autres partenaires	<ul style="list-style-type: none"> La conception, la préparation et l'exécution des projets tiennent compte des enseignements tirés des projets menés avec le FEM et avec d'autres partenaires 	<ul style="list-style-type: none"> Examens et descriptifs de projets Entretiens avec les responsables des projets Visites de sites Rencontres avec différents bailleurs de fonds (GTZ, DGIS, AFD, BAD, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Étude des données relatives aux projets Entretiens et ateliers Analyse du portefeuille des projets en cours et en préparation

Principales questions à se poser	Indicateurs/données de base	Sources d'information	Méthodologie
Synergies au niveau de la programmation et de l'exécution des projets entre les Agents d'exécution	<ul style="list-style-type: none"> Reconnaissance mutuelle des projets respectifs des Agents d'exécution Communication entre Agents d'exécution Soutien technique entre Agents d'exécution 	<ul style="list-style-type: none"> Examens de projets Entretiens avec les responsables des projets 	<ul style="list-style-type: none"> Étude des données relatives aux projets, entretiens et ateliers Cadre d'activité environnementale du pays Analyse du portefeuille du FEM
Synergies entre institutions nationales au niveau de la programmation et de l'exécution des activités financées par le FEM	<ul style="list-style-type: none"> Reconnaissance mutuelle des projets respectifs des institutions nationales Communication entre institutions Soutien technique interinstitutionnel 	<ul style="list-style-type: none"> Examens de projets Entretiens avec les responsables des projets Visites de sites 	<ul style="list-style-type: none"> Étude des données relatives aux projets, entretiens et ateliers Cadre d'activité environnementale du pays Évaluation des effets positifs sur l'environnement mondial Analyse du portefeuille du FEM
Synergies entre l'appui du FEM et celle des autres bailleurs de fonds	<ul style="list-style-type: none"> Reconnaissance mutuelle des projets entre bailleurs de fonds Communication entre institutions Soutien technique interinstitutionnel Complémentarité de l'appui du FEM 	<ul style="list-style-type: none"> Examens de projets Entretiens avec les ONG et les bailleurs d'appui bilatéral Visites de sites Évaluations des bailleurs de fonds 	<ul style="list-style-type: none"> Étude des données relatives aux projets, entretiens et ateliers Cadre d'activité environnementale du pays
Viabilité à long terme de l'appui du FEM	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilité probable des ressources financières et économiques Degré d'appropriation des projets par les bénéficiaires et niveau de sensibilisation Cadre juridique, politiques publiques et structures de gouvernance Mécanismes incitant à l'éthique de responsabilité et à la transparence, compétences techniques Risques pour l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> Examens de projets Entretiens avec les ONG et les bailleurs d'appui bilatéral Visites de sites Étude du coût financier des zones protégées Évaluation du cadre institutionnel CEDEV, CEDA, Nature Tropicale 	<ul style="list-style-type: none"> Étude des données relatives aux projets, entretiens et ateliers Cadre d'activité environnementale du pays Analyse du portefeuille du FEM
L'appui du FEM est-il efficace du point de vue des résultats obtenus ?			
Au niveau des projets	<ul style="list-style-type: none"> Résultats et impacts des projets Notation préexistante des résultats des projets (autoévaluation et évaluation indépendante) Évolution des indices de potentialité utilisés pour le DAR et des autres indicateurs de la protection des avantages mondiaux pour l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> Examens des projets Visites de sites Résultats des évaluations des projets et des bailleurs de fonds Données issues de l'ensemble des projets et des autres bailleurs de fonds Évaluations des projets/ de leurs phases 	<ul style="list-style-type: none"> Étude des dossiers des projets et visites de sites Entretiens avec des représentants du gouvernement Évaluation des effets positifs sur l'environnement mondial Analyse du portefeuille du FEM
Au niveau du portefeuille et des programmes par domaine d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> Indicateurs ci-dessus une fois regroupés Effet d'entraînement Contribution par le FEM 		
Au niveau du pays	<ul style="list-style-type: none"> Indicateurs ci-dessus une fois regroupés Résultats et impacts globaux de l'appui du FEM Effet d'entraînement 		

Annexe C : Références bibliographiques

- Affognon, Hippolyte Djossé. *Crop Protection in Benin – Factors Influencing Pesticide Use*. A Publication of the Pesticide Policy Project, Hannover, Special Issue Publication Series, No.7, March 2002
- Agriculture and Rural Development Central and West Region, *Republic of Benin*
- Appraisal Report Communal Forests Management Support Project Corrigendum*, June 2005
- Akambi L. *Mission de formulation du Programme d'Aménagement des Zones Humides au Bénin - Rapport Pêche Lagunaire*, 1996
- Autorité du Bassin du Niger, Sofreco, *Etude d'élaboration du schéma directeur de lutte contre l'ensablement dans le bassin du Niger*, février 2007
- Banque Mondiale, *Rapport d'évaluation Projet de gestion des Ressources naturelles*, 1992
- Banque Mondiale, *Document de projet final révisé par la Banque Mondiale pour le Projet de Gestion des forêts et des territoires riverains*, décembre 2007
- Banque Mondial, *Aide-mémoire de la Mission de lancement du 11 au 22 février 2007 pour le Projet de Gestion des forêts et des territoires riverains*, février 2007
- Banque Mondial, *Aide mémoire de la Mission de supervision du 1er au 13 Octobre 2006 pour le Projet de Gestion des forêts et des territoires riverains*, octobre 2006
- Banque Mondiale, *Aide-Mémoire Mission Banque Mondiale du 28 mars au 10 Avril 2007 pour le projet de Gestion communautaire de la biodiversité marine et côtière*, avril 2007
- Banque Mondiale, *Document d'évaluation de PROJET Inversion des tendances à la dégradation des terres et des eaux dans le bassin de Niger*, avril 2004.
- CID-RH Bureau d'Etudes – Cabinet Conseils, *Projet d'Aménagement des Massifs Forestiers d'Agoua, des Monts-Kouffé et de Wari-Marou Etude d'Impact Environnemental*, avril 1997
- Dr. Constant Houndenou avec la collaboration de Professeur M. Boko, Dr. A. Tingbe-Azalou, L. Affoyon, A. C. Zime, *Tableau de bord du kiosque informations et produits du SISEI – Bénin: Indicateurs environnementaux et Statistiques (Compendia)*, janvier 2002
- FAOSTA T, *Base de données statistiques de la FAO*. Souscrire à <http://apps.fao.org>- juin 2001.
- GEF RAF/ 99 /G41, *Renversement de la tendance à la dégradation des terres dans le bassin du fleuve Niger ; Analyse Diagnostic Transfrontalière (ADT) préliminaire*, mars 2000
- GEF, *Project Agreement: National Parks Conservation and Management Project*, April 2000
- GEF, *Global environment facility trust fund grant agreement for the National Parks Conservation and Management Project*.
- GEF, *Status of Climate change TOP-UP Activities supported by GEF*
- GEF, *GEF Secretariat Concept Agreement Review for the Program for the Management of Forests and Adjacent Lands*, 1999
- GEF, *Project Brief for the Program for the Management of Forests and Adjacent Lands*, 1999
- GEF, *Project Brief: Intersessional Work Program Submission for the Community-based Coastal and Marine Biodiversity Management Project*, 2003
- GEF, *Project Document: Intersessional Work Program Submission for the Community-based Coastal and Marine Biodiversity Management Project*, June 2003

- GEF, *Project Executive Summary: Intersessional Work Program for the Community-based Coastal and Marine Biodiversity Management Project*, January 2003
- GEF, *Proposal for Project Development Funds: Block B Grant for the Community-based Coastal and Marine Biodiversity Management Project*, 2007
- GEF, *Document de proposition de Projet: Additional Enabling Activity Proposal for Capacity Needs Assessment for the Implementation of Benin's National Biodiversity Strategy and Action Plan, Second National Report and Clearing House*, 2000
- GEF, *Document de projet ANCR*
- GEF, *Regional: Water Pollution Control and Biodiversity Conservation in the Gulf of Guinea Large Marine Ecosystem (LME), Project Document*, 1993
- GEF, *GEF International Waters Annual Project Performance Results Template for GCLME*, 2006
- GEF, *GEF International Waters Annual Project Performance Results Template for GCLME*, 2007
- GEF, *Half-Yearly Progress Report: January – June 2006 GCLME*, 2006
- GEF, *Project Brief for GCLME*
- GEF, *GEF Secretariat Review: PDF B Approval GCLME*
- GEF, *Project Development Facility Request For PDF Block B Approval GCLME*, 2005
- GEF, *Project Executive Summary: GEF Council Work Program Submission GCLME*, 2003
- GEF, *Project Brief Reversing Land and Water Degradation Trends in the Niger River Basin*, 2003
- GEF, *GEF Council Work Program Submission PROJECT EXECUTIVE SUMMARY Reversing Land and Water Degradation Trends in the Niger River Basin*, 2003
- GEF/C.31/5, *Comparative Advantages of the GEF Agencies*, May 2007
- Houndenou, Constant et al., *Tableau de bord du kiosque informations et produits du SISEI-Benin: Indicateurs environnementaux et statistiques (Compendia)*, Agence Béninoise pour l'Environnement, MEHU, janvier 2002
- Ir. Dr. Brice Sinsin, Ir. Comlan Hessou, *Politique d'utilisation des terres dans les zones tampons et stratégies de gestion des terroirs villageois autogérés autour des aires protégées*
- M.G Agbahoungba, Dr. S.N. Tomety, Dr. J.J. Goussard, *Etude d'Impact Environnemental Programme de Gestion des Terroirs et Ressources Naturelles (PGTRN)*, Mars – Avril 2000
- Maep, Danida, *Analyse des aspects environnementaux : Programme d'Appui au Développement du Secteur Agricole (PADSA), Phase II*, décembre 2002
- Onibon A., O. Sr, et F. Odoom, *Etude prospective du secteur forestier en Afrique de l'Ouest à l'horizon de 2020*, Rapport préparé pour le compte de la FAO, dans le cadre de l'étude prospective du secteur forestier en Afrique (FOSA), 2001
- Paraiso, Armand, *Etude d'impact de la formation en compostage sur les activités de production maraîchère*, PADSA, février 2001
- PNUD, *Document de proposition finale de Projet Stratégie nationale et plan d'action pour la biodiversité*
- PNUD, *Rapport d'évaluation du Projet (version finale) Aménagement participatif des forêts naturelles et reboisements villageois pour la réduction du carbone*, novembre 1998
- PNUD, *Compte rendu de la revue tripartite finale du projet d'aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour la réduction du carbone*
- PNUD, *Compte rendu de la revue de supervision conjointe PNUD/gouvernement du Projet d'aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour la réduction du carbone*
- PNUD, *Descriptif du Projet Aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour la réduction du carbone*
- PNUD, *Plan d'aménagement participatif des forêts classées de la sota, de gougoun et de la roneraie de goroubi pour le Projet d'aménagement participatif de forêts naturelles et reboisement villageois pour la réduction du carbone*, juillet 1997.
- PNUD, *Document de projet Communication Nationale initiale du Bénin sur les Changements climatiques*
- PNUD, *Revue tripartite finale du projet Communication nationale du Bénin sur les changements climatiques*
- PNUD, *Activités habilitantes pour l'élaboration du deuxième rapport nationale en application de la CCCNU*

- PNUD, *Document de proposition du projet Financement additionnel pour le développement des capacités en changement climatique*
- PNUD, *Document du Projet Centre d'échange*, 1997
- PNUD, *Rapport de la séance de suivi pour PANA du moi de mars*, 2006
- PNUD, *Compte rendu de la réunion technique annuelle PANA*, décembre 2006
- PNUD, *Compte rendu de la réunion de concertation à propos des données de base relative aux indicateurs du CPAE*
- PNUD, *Compte rendu de réunion technique annuelle PANA*, 2005
- PNUD, *Rapport d'activité du troisième trimestre année PANA*, 2005
- PNUD, *Rapport d'activité du deuxième trimestre année PANA*, 2005
- PNUD, *Rapport d'activité du deuxième trimestre année PANA*, 2006
- PNUD, *Rapport d'activités du troisième trimestre PANA*, 2006
- PROSPECT C&S, *Rapport d'Evaluation Environnementale du projet d'Appui au Développement Rural du Mono-Couffo (PADMOC)*, février 2002
- République du Bénin, *Premier rapport nationale en application de la CCCNU*, décembre 2001
- République du Bénin, *Inventaire et analyse critique des travaux de base de la communication nationale initiale de mise en œuvre au Bénin de la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*
- République du Bénin, *Communication du Bénin sur les changements climatiques*
- République du Bénin, Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU), PNUD, *Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques du Bénin (PANA – Bénin) préliminaire*, septembre 2007
- République du Bénin, Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU), *Stratégie Nationale de mise en œuvre au Bénin de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques*, mai 2003
- République du Bénin, Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU), *Plan Stratégique 2002 – 2006*, septembre 2001
- République du Bénin, MEHU, *Programme d'Action Nationale de Lutte contre la Désertification*, PNUD, GTZ, CCD.
- République du Bénin, Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU), *Plan d'Action Environnemental du Bénin, première version révisée*, novembre 2001
- République du Bénin, *Agenda 21 National*, janvier 1997
- République du Bénin, *CNDLP Document de Stratégie de Réduction de la pauvreté au Bénin (2003 –2005) : Diagnostic et Stratégies Volume*, septembre 2002
- République du Bénin, MAEP, *Schéma Directeur de Développement Agricole et rural*, Volume 1 : Politique et Stratégie Générales, mai 2000
- République du Bénin, Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU), *Document de Projet: Stratégie nationale et plan d'action pour la biodiversité & Rapport du Bénin à la conférence des parties*, Avril 1999
- République du Bénin, Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU), *Deuxième rapport national de la biodiversité*
- République du Bénin, Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU), *Troisième et dernière réunion tripartite du projet Stratégie nationale et plan d'action pour la biodiversité*
- République du Bénin, Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU), *Rapport de la deuxième revue tripartite du projet Stratégie nationale et plan d'action pour la biodiversité*
- République du Bénin, *Recueil des informations sur les effets néfastes des changements climatiques en République du Bénin*, 2005.
- République du Bénin, *Identification et évaluation des besoins de renforcement de capacité pour la mise en œuvre du Plan d'actions de la diversité biologique*, MEHU, UNDP
- République du Bénin, *Plan national de mise en œuvre de la convention de Stockholm*

- République du Bénin, *Rapport d'audit des comptes (1er Juin au 30 Septembre 2006) projet de développement du Plan national de mise en œuvre des POP*, 2006
- République du Bénin, *Rapport de l'Atelier de lancement du projet auto-évaluation nationale des capacités à renforcer pour la gestion de l'environnement mondial au Bénin*
- République du Bénin, *Projet auto-évaluation nationale des capacités à renforcer pour la gestion de l'environnement mondial au Bénin : Groupe thématique biodiversité*, avril 2007
- République du Bénin, *Identification des besoins et des activités ciblées et coordonnées en matière de renforcement des capacités sur la problématique des changements climatiques au Bénin*, 2007
- République du Bénin, *Etude d'analyse diagnostique sur la désertification*, Avril 2007
- République du Bénin, *Auto-évaluation nationale des capacités à renforcer pour la gestion de l'environnement mondial au Bénin*
- République du Bénin, *Décentralisation et problématique de la gestion environnementale au Bénin*, avril 2007
- République du Bénin, *Projet auto-évaluation nationale des capacités à renforcer pour la gestion de l'environnement mondial au Bénin : Groupe thématique eau assainissement et pollution*, 2007
- République du Bénin, *Rapport analyse approfondie de la synthèse des besoins en renforcement des capacités*, 2007
- République du Bénin, *Rapport de l'auto-évaluation nationale des capacités à renforcer pour la gestion de l'environnement mondial au Bénin*, 2007
- République du Bénin, *Rapport des premières vacances sur les changements climatiques*, 2007
- République du Bénin, *Identification et évaluation des besoins de renforcement des capacités pour la mise en œuvre du plan d'action de la diversité biologique*, Mars 2002
- République de la Côte d'Ivoire, Ministère des eaux et forêts, Direction générale des eaux et forêts, Direction des ressources en eau, *Note d'Information sur l'Autorité du Bassin du Niger*
- S. Seibou Toleba, S. Houessou, L.M. Oyede, A. Chikou, B.I. Abdou, D. Houinato, *Programme d'Appui au Développement Participatif de la pêche Artisanale au Bénin (PADPPA) Etude d'Impact Environnemental*, octobre 2001
- UICN, *Étude d'impact environnemental sur les activités du programme de conservation et gestion des parcs nationaux*, mai 1997
- UNDP, *Project Document Section 1 – Project Identification GCLME*, 2004
- UNDP, *GEF APR/PIR 2006 GCLME (1 July 2005 to 30 June 2006)*, June 2006
- UNDP, *GEF APR/PIR 2007 GCLME – INTERNATIONAL WATERS (1 July 2006 to 30 June 2007)*, June 2007
- UNDP, *Re-submission of PDF-B proposal Guinea Current Large Marine Ecosystem*, 2000
- UNEP, *GEF PIR FY 07 GCLME (1 July 2006 to 30 June 2007)*, June 2007
- UNEP, *Document de projet final pour le Plan national de mise en œuvre de la convention de Stockholm*, 2003
- UNEP, *Progress Report: June 2003 – September 2004 Enabling Activities for the Stockholm Convention on POPs, National Implementation Plan for Benin*, September 2004
- UNEP, *Progress Report: October 2004 – March 2005 Enabling Activities for the Stockholm Convention on POPs, National Implementation Plan for Benin*, March 2005
- UNEP, *Progress Report: April – June 2005 Enabling Activities for the Stockholm Convention on POPs, National Implementation Plan for Benin*, June 2005
- UNEP, *Progress Report: July 2005 – March 2006 Enabling Activities for the Stockholm Convention on POPs, National Implementation Plan for Benin*, March 2006
- UNDP, *Benin NAPA Proposal*
- UNDP, *Project Document Reversing Land and Water Degradation Trends in the Niger River Basin*, 2004
- UNIDO, *Finale Communiqué, First Regional Symposium on Large Marine Ecosystem of the Gulf of Guinea held 26-30 January 1998, Abidjan, Côte d'Ivoire*, 1998
- UNIDO, *Press Release, First Regional Symposium on Large Marine Ecosystem of the Gulf of Guinea held 26-30 January 1998, Abidjan, Côte d'Ivoire*, 1998

UNIDO, *Water Pollution Control and Biodiversity Conservation in the Gulf Of Guinea Large Marine Ecosystem (LME) EG/RAF/92/G34: Mid-Term Evaluation Mission*, February 1998

UNIDO, *Aide-Mémoire: Technical Review Meeting on the GCLME Strategic Action Plan Program and Suite of Indicators, Interim Guinée Current Commission*, Regional Coordination Unit GCLME/

Executive Secretariat, IGCC, Accra, Ghana, December 2006.

Unité de Gestion et de Coordination des Programmes (UGCP), *Bilan de l'exécution du programme du travail interimaire au 30 novembre 2005*, 2005.

World Bank, *Implementation complete report of National Parks Conservation and Management Project*, 2006

Annexe D : Personnes rencontrées

Sikirou Adam, CEDED-ONG
Joseph Adande, Consultant CEDED/Membre
Gansounou Agathe
Céline Agbanlin
Isidore Agbekou, Superviseur du Programme
Camille Agbo, ONG ABPEE
Justin Agbo
Cyriaque Agbon, Géographe -Cartographe
Auguste Agboton, Écogarde
Martin Agouloye, Conseiller technique chargé des relations avec les collectivités locales et les partenaires de développement
Bertin Ahodomon, Financier du projet
Fiacre Codjo Ahononga, Coll Suivi-Évaluation
Assionvi Ahouansou
Dossa Théophile Ahouansou
Kpadévi Théophile Ahouansou
Marcellin Aigbe, Coordonnateur national OGN JSF Bénin
Alao Akala, DGE/MEPN/ Point focal Convention Bâle
Sylvain Akindele, PGFTR
Clément Bill Akouedenoudje, DGE/MMEE
Gaston Akouehou, SESE/DGFRN
Gambari Akim Alfa, PGFTR
Tchokponhoué Allomasso, DE-Eau/MMEE
Raphiou Adissa Aminou, MEPN
Richard Amoussou, Assistant au SG/MAEP
François Amoussou, Écogarde
Sévérin Asse
Daniel Assogba, DG Énergie/Ministère des Minies
Benoît Avononmadegbe, Coordonnateur PGFTR
Houmènou Awoudokpo
Bertrand Ayihouenou
Joseph Baah-Dwomoh, Représentant résident de la BM à Cotonou
Moubachirou Badarou, ONG ABPEE
Thomas Bagan, Coordonnateur PANA/MEPN
Y.Chabi Baguidi, Coll SESE
Franck de Baropa, ERAD-ONG
Boukari Bata
Nicolas Bernatas, Président Association française pour le développement international
Juliette Biao
Joséa Bodjrenou, Président ONG Bénin Nature Antoine Metonou
Gontran Capo-Chichi
Célestin Coovi
Koty Cyr, DGE/MMEE
Yolande D'almeida, DG FNE/MEPN
Camille Allex Dagba, ABE
Camille Dagba, Appui aux communautés locales et au SISE
Sodjo Solange Damassoh, C/SCT/DPP/MEPN
Lucien Dehy, Directeur exécutif de l'ONG Initiative développement pêche
Ibila Djibril, Point focal changement climatique
Roger Djiman, Directeur C/CRHOB (LME-GG)
Jean Dohou, Directeur exécutif Missité ONG
Benoît Domingo, DPP/MEPN
Bernadette Dossou, Directrice générale à L'environnement/MEPN
Joséa Dossou-Bodjrenou, Directeur de l'ONG Nature Tropicale
Paul Dovi, DMRE/DGPD/MEPDAEAP
Emile Edea, Géographe –Cartographe
Azizou El-Hadj Issa, Directeur
Sylvestre Fandohan, Directeur et ancien Directeur du Projet Village-based Management of Woody savana
Léon Fantodji, Colonel à la DGFRN
Assise Fiodandji, Président
Mama Gao Seidou, Directeur CENAGREF
Yvette Gauthé, DGE/MEPN

Eugène Grimaud, Secrétaire général du Ministère (Adjoint) SGM/A/MAEP
 Bonaventure Guedegbe, DG Adjoint ABE
 Mathieu Houinato, Coordonnateur SGP/FEM
 Damien Houangni
 Thomas Houedete, Économiste consultant
 Richard Houessou, C/SPCT/MAEP
 Clément Houessoukpe, Directeur de la prospective et de la programmation du ministère des Mines de l'Énergie et de l'Eau
 Mathieu Houinato, Coordonnateur national du SGP
 Dr Marcel Houinato
 Safiri Ibouraima, Conseiller technique à l'environnement
 Rihanath Ichola, DGE/MEPN
 Dr Imorou
 Fabiana Issler, Bureau régional du PNUD
 Théophile Kakpo, PGFTR
 Georges Kangon
 Léopold Kanhonou, CTPN
 Anne-Marie Kiangon
 Yantilioussi Kiansi, Secrétaire exécutif des AVIGREF à Tanguiéta
 Ferdinand Kidjo, Directeur technique CENAGREF
 Jacques Kouazounde, Coord Projet PNUD/RAF 02/G31
 Epouse Koudenoukpo, Ministre de l'Environnement et de la Protection de la Nature
 Herbert Koulito, DGE/MMEE
 Hermel Kounake, Secrétaire général ONG VCP
 Agnès Kousssemou, DGB/MF
 Yessuofou Kowiyou, CERF
 Jean Prosper Koyo, Représentant résident de la FAO au Bénin
 Daniel Kpangon
 Pascaline Kpatenon
 Chakirou Lawani, Coordonnateur GED/GET
 Daniel Lokonon, EDirecteur exécutif de l'ONG AGEDREN/Bassila
 Wabi Marcos, C/SPP/DGE
 Christophe Medenou, DAPP/MAEP
 Chabi Séké Morakpai, DGE/MEPN

Gaston Noukounon, Écogarde
 Marcel Noukpo, Service de la prospective et de planification
 Koffivi Nouwogou, animateur/Coordonnateur de l'Union communale des producteurs de Grand-Popo)
 Christoph Oertle, Directeur associé de Helvetas Bénin
 Meixent Ogou, Directeur de l'ONG Action Plus
 Raphaël Ogouchi, Directeur général adjoint de l'environnement
 Imorou Orou-Djeri, DGE/MEPN
 Sabi Orouye, Directeur général
 Dr Oumorou
 Célestine Oungbeadan
 Imorou Ouro-Djeri, CDP/DGE/MEPN
 Lucien Owolabi, Coordonnateur ANCR/GEF Directeur CNDD
 Gilbert Poumague, Assistant représentant résident du PNUD
 Gaëtan Quesne, Chargé de mission
 Daniela Renner, Associate Programme Director, Helvetas Benin
 Jean Jacob Sahou, Directrice de Programme associé de Helvetas Bénin
 M. Saizonou
 Souley Salami, Directeur adjoint
 Omer Sasse, ONG ECOECOLO
 Amissatou Tamou
 Dr Yarou Tanga
 Kocou Teblekou, Secrétaire général du Ministère
 Djafarou Tiemoko, Directeur
 Geneviève Toklo, CSE/DPP/MAEP
 Pierre Clavaire Tokplo, DMRE/DGPD/MEPDAEAP
 Marcos Wabi, DGE/MEPN Point focal de Rotterdam
 Théophile Worou, Directeur de cabinet et Point focal Politique du FEM/Bénin
 Zoumènou Pascal Yaha, Ancien Secrétaire général et Directeur de la programmation et de la prospective du MEPN
 Jean Tessi Yehounou, Directeur général adjoint des forêts et ressources naturelles
 Armande Zanou, DGE/MEPN Point focal CCD
 Cathérine Zinsou, Trésorière
 Messieurs Zoundo, Ex-Directeur du projet

Annexe E : Liens entre les projets financés par le FEM et les autres projets nationaux et internationaux

Projets	Statut et type	Autres appuis nationaux et internationaux
Programme de gestion des forêts et terroirs riverains (PGFTR) : 2006 à 2010	Projet en cours PGE FEM-3	<ul style="list-style-type: none"> Le PGFTR est cofinancé par Banque mondiale (21 millions de dollars), le Gouvernement béninois (1 million de dollars), et la contribution des bénéficiaires (0.35 million de dollars). ; Ce projet était précédé d'une part du projet de Gestion des ressources naturelles (PGRN), cofinancé par la GTZ, la Banque mondiale, l'Agence française de développement et le Gouvernement du Bénin (de 1993 à 1997) et d'autre part du Programme de Gestion des terroirs et ressources naturelles (PGFTR), cofinancé par la GTZ, l'AFD et le Gouvernement du Bénin (de 1998 à 2002). Ces projets ont tous deux contribué à la préservation des ressources naturelles dans des forêts et leurs terroirs riverains. On note également l'aide de la Banque africaine de développement (BAD) et de la Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA) qui ont financé la gestion des forêts d'Agoua, du Mont Kouffé et de Wari-Marou dans le cadre du Projet d'Aménagement des Massifs Forestiers d'Agoua, des Monts Kouffé et de Wari-marou (PAMF). La BAD a aussi financé le Projet de plantation des bois de feu (phases I et II). Les résultats de ce projet sont repris dans le cadre du Projet d'appui à la Gestion des forêts communautaires (PAGEFCOM) qui appuient quelques communes (Atlantique, Zou et Colline) dans l'aménagement des forêts protégées. L'appui de la GTZ à travers le Projet de Restauration des ressources forestière (PRRF) de Bassila (dans le Département de la Donga) est à préciser. La GTZ, par le biais du Programme de conservation et gestion des ressources naturelles (ProCGRN) a œuvré dans le sens de la révision des plans d'aménagement forestiers des secteurs forestiers d'Agoua, Djigbé, Toffo, Massi et Koto etc..
La lutte contre l'épuisement de ressources vivantes et de la dégradation de région côtière dans le Courant de Guinée LME à travers les actions régionales basées sur l'écosystème	Projet en cours PGE FEM-3	<ul style="list-style-type: none"> La contribution financière du Bénin est chiffrée à 550 000 dollars. Elle est complétée par des contributions en nature notamment l'expertise scientifique locale nécessaire au projet, les équipements de mer pour la collecte des données. Plusieurs actions de préparation et des études préliminaires sont réalisées au Bénin (dont les études sur la création des aires marines protégées). Dans cet ordre d'actions, on note les appuis de la Coopération néerlandaise à travers le Projet d'Aménagement des zones humides (PAZH) achevé qui a le mérite d'élaborer le schéma directeur d'aménagement des zones humides au Sud du Bénin. On note également les actions menées par le PADPPA financé par le FIDA.
Projet de Gestion communautaire de la biodiversité marine et côtière (PGCBMC)	Pipeline FEM-3	<ul style="list-style-type: none"> C'est un projet qui est prévu à être cofinancé pour 9 800 millions de dollars par la Coopération française, 0,7 million de dollars, par le gouvernement et IDA 7,3 millions de dollars puis par UNFPA 1,8 million de dollars.

Projets	Statut et type	Autres appuis nationaux et internationaux
Activités habilitantes pour le Plan national de mise en œuvre de la Convention de Stockholm sur les POP	Projet achevé AH FEM-3	<ul style="list-style-type: none"> Le projet est cofinancé par l'UNEP pour un montant de 0,045 million de dollars. En dehors des efforts du gouvernement menés à travers les Services de protection des végétaux, la DANA (MAEP), le ministère de la Santé publique ; la Coopération technique allemande GTZ et l'Association suisse pour la coopération internationale Helvetas se sont associées pour mettre en commun leurs efforts pour l'élaboration et la mise en route du Projet Alafia Coton biologique et équitable dans la réserve de biosphère de la Pendjari dont l'un des principaux objectifs est de mettre les populations riveraines du parc à l'abri des effets néfastes des pesticides. Ce projet se déroulera de 2008-2012 : phase de montage et de consolidation et de 2013-2015 : phase d'accompagnement ponctuel et de retrait.
Projet pour l'élaboration du Plan national et du Programme d'actions pour l'adaptation aux changements climatiques (PANA)	Projet achevé AH	<ul style="list-style-type: none"> Ce projet est cofinancé par le Gouvernement du Bénin pour un montant de 32 000 dollars ;. Le gouvernement a pris des mesures incitatives pour diminuer la pollution atmosphérique spécifiquement dans les grandes villes (Cotonou) où les taxi-moto (Zémidjan) sont le plus nombreux. Cet effort du gouvernement est accompagné par l'Agence française de développement (AFD) qui finance par l'intermédiaire du FFEM un Programme de lutte contre la pollution atmosphérique pour un montant de 1 100 000 d'euro. Il permettra à 10 000 Zémidjan d'acquiescer des motos à 4 temps à partir de 2008. Par rapport à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), un projet dénommé « Adaptation au changement climatique dans l'exploitation durable des bassins versants au Nord-Ouest du Bénin » a été réalisé avec un budget additionnel de 120 000 euros soit environ 79 millions de francs CFA mis en place par le programme CaPP de la GTZ de (01/2006 - 06/2007) dans les communes de Tanguiéta et de Ouaké, avec la contribution du MEPN (Point focal de la CCNUCC), le Comité national de coordination du programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques (PANA), la Direction départementale de l'environnement et de la protection de la nature (DDEPN) des Départements de l'Atacora et de la Donga et les structures de l'administration locale ou communale. Des conventions de partenariat ont été signées avec l'Institut national des recherches agricoles (INRAB), le projet interdisciplinaire de recherche (IMPE-TUS) et le Programme eau potable (PEP) de la GTZ.
Inversion des tendances de dégradation des terres et des eaux dans le bassin du fleuve Niger	Projet en cours PGE FEM-3/4	<ul style="list-style-type: none"> Le cofinancement est de 16 902 millions de dollars répartis comme suit : Le cofinancement est de 16 902 millions de dollars répartis comme suit : Contreparties en nature 2 140 000, BAfD 100 000, Gouv. des Pays-Bas 3 350 000, Gouv. de Norvège 160 000, Fonds fiduciaire néerlandais 587 000, PNUD-TRIB 75 000, WWF 110 000, BM :IW 300 000, autres dépenses de préparation : PNUD-SPPD 80 000, PNUD-TRI 100 000. L'État béninois s'est investi récemment dans la gestion des conflits frontaliers avec le Niger La SNV-Bénin (Coopération néerlandaise) appuie les communes du Nord (Alibori) dans la gestion des transhumances transfrontalières dans le bassin du Niger dans l'objectif d'atténuer la dégradation des ressources dans le bassin du fleuve.
Renforcer l'efficacité et catalyser la durabilité du système des aires protégées du WAP	Projet en discussion PGE FEM-3	<ul style="list-style-type: none"> Le cofinancement de ce projet s'élève à : 18 590 millions de dollars - 15 000 PNUD et 120 000 des gouvernements (Niger, Bénin, Burkina Faso) et IUCN

Projets	Statut et type	Autres appuis nationaux et internationaux
Projet de conservation et de gestion des parcs nationaux	Financement FEM à terme en 2005 PGE FEM-3	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution financière nationale est de 6 240 millions de dollars et les autres partenaires au développement (KfW, GTZ). Le financement de la GTZ se poursuit. • Ce projet a été précédé par le volet Aménagement forestier (VAF) du PGRN (financé par la Banque mondiale, La GTZ et l'AFD) dans les années 93 à 97 qui a démarré l'approche de cogestion précurseur à la naissance des AVIGREF. • On note également la présence de l'Union européenne qui finance le Programme ECOPAS inter-régional (Bénin, Burkina-Faso et Niger).
Projet Aménagement participatif des forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone	Projet achevé PGE FEM-1 & 2	<ul style="list-style-type: none"> • La contribution nationale a consisté au paiement des salaires du personnel national, d'équipements et du carburant pour un montant de : 22 408 500 francs CFA. • La FAO venait de boucler le premier projet de reboisement au Bénin (1981 à 1985), le PNUD avait lui aussi financé le projet d'aménagement des bassins versants et la lutte contre les feux de brousse dans le Département de l'Atacora (1888-1991). Le FED a financé le projet d'aménagement des parcs nationaux (Pendjari et W) de 1985 à 1990, la Banque mondiale et la KfW ont financé la réalisation de 3 400 ha de plantation de teck dans la forêt classée de la Lama (1985-1990). On cite également l'assistance annuelle depuis 1985 de UNSO pour la journée nationale de l'arbre.
Projet de Stratégie nationale et Plan d'action de conservation de la diversité biologique	Projet achevé AH FEM-2	<ul style="list-style-type: none"> • Le FEM est la source principale du financement de ce projet (il n'y a pas eu de cofinancement).
Première communication pour les changements climatiques au Bénin	Projet achevé AH FEM-3	<ul style="list-style-type: none"> • Le FEM est la source principale du financement de ce projet (il n'y a pas eu de cofinancement).
Activités habilitantes sur les changements climatiques (Financement additionnel)	Projet achevé AH FEM-3	<ul style="list-style-type: none"> • Le FEM est la source principale du financement de ce projet (il n'y a pas eu de cofinancement).
Renforcement des capacités scientifiques et techniques pour une gestion effective et une utilisation durable de la diversité biologique dans les réserves de biosphère des zones arides d'Afrique de l'Ouest	Projet achevé PGE FEM-3/4	<ul style="list-style-type: none"> • Cofinancement par source : 3.829 million de dollars • Le Bénin jouit d'aides financières de la GTZ et du Gouvernement français pour ses réserves de biosphères.

Annexe F : Liste complète des activités financées par le FEM au Bénin

Nom du projet	Domaine d'intervention	Agents d'exécution	Type de projet	Millions de dollars	
				FEM	Cofinancement
Nationale					
Stratégie nationale et plan d'action pour la biodiversité	Biodiversité	PNUD	AH	0,23	—
Projet d'Aménagement participatif des forêts naturelles et reboisement villageois pour la réduction de carbone	Changement climatique	PNUD	PGE	2,50	—
Projet de conservation et gestion des parcs nationaux	Biodiversité	Banque mondiale	PGE	6,24	17,10
Premier rapport national en application de la CCNUCC	Changement climatique	PNUD	AH	0,10	—
Deuxième rapport national en application de la CCNUCC	Changement climatique	PNUD	AH	0,10	—
Centre d'échange	Biodiversité	PNUD	AH	0,01	—
Projet de Gestion des forêts et des territoires riverains	Multiples	Banque mondiale	PGE	6,30	22,00
Financement additionnel pour le développement des capacités en changement climatique	Changement climatique	PNUD	AH	0,10	—
Gestion communautaire de la biodiversité marine et côtière	Biodiversité	Banque mondiale	PGE	4,65	9,80
Évaluation des besoins en capacité pour la mise en œuvre du plan d'action national	Biodiversité	PNUD	AH	0,20	0,04
Plan national de mise en œuvre de la Convention sur les POP	POP	PNUE	AH	0,49	0,05
Autoévaluation nationale des capacités à renforcer pour gérer l'environnement national (ANCR)	Multiples	PNUD	AH	0,23	0,08
Programme d'action national pour l'adaptation au changement climatique (PANA)	Changement climatique	PNUD	AH	0,20	0,03
Régionale					
Grand écosystème marin du golfe de Guinée phase I	Eaux internationales	PNUD	PGE	6,00	0,51
Gestion communautaire des ressources génétiques dans les régions arides et semi-arides de l'Afrique subsaharienne	Biodiversité	PNUE	PME	0,75	1,30
Inversion des tendances à la dégradation des terres et des eaux dans le bassin de Niger	Eaux internationales	Banque mondiale/ PNUD	PGE	13,38	16,90
S'attaquer aux défis transfrontaliers dans le bassin de la rivière Volta	Eaux internationales	PNUE	PGE	5,85	10,37

Nom du projet	Domaine d'intervention	Agents d'exécution	Type de projet	Millions de dollars	
				FEM	Cofinancement
Grand écosystème marin du golfe de Guinée phase II	Eaux internationales	PNUD/PNUE	PGE	21,45	33,87
Renforcement des capacités pour améliorer les inventaires des gaz à effet de serre (Afrique de l'Ouest et Afrique centrale francophone)	Changement climatique	PNUD	PGE	2,99	0,61
Renforcer l'efficacité et catalyser la durabilité du système des aires protégées du W-Arly-Pendjari (WAP)	Biodiversité	PNUD	PGE	5,62	18,59
Développement de la capacité scientifique et technique pour la gestion efficace et l'utilisation pérenne de la diversité des terres arides dans les réserves biosphères de l'Afrique de l'Ouest	Biodiversité	PNUE	PGE	2,75	3,83
Réduction de la dépendance des POP et des produits agro-chimiques au Sénégal et le bassin de la rivière du Niger	POP	UNEP	PGE	4,48	4,83
Premier financement et renforcement des capacités pour le un microprojet hydro-électrique régional pour l'accès à l'électricité rurale en Afrique subsaharienne	Changement climatique	PNUD	PGE	19,17	121,34
Appuyer le renforcement des capacités pour l'élaboration des rapport nationaux et les profils pays pour les parties africaines au CCNUD	Dégradation des sols	Banque mondiale	PME	0,90	0,90
Programme de financement stratégique pour la gestion stratégique du terroir en Afrique subsaharienne	Dégradation des sols	Banque mondiale/PNUD/PNUE/BDAf/IFAD/FAO	PGE	134,36	978,43
Projet régional de biosécurité en Afrique de l'Ouest	Biodiversité	Banque mondiale	PGE	6,10	15,54
Globale					
Phase de formation en changement climatique II	Changement climatique	PNUD	AH	2,70	0,50
Assistance technique au pays francophone en voie de développement pour l'implantation de la décision CCNUCC8/CP8	Changement climatique	PNUD	PME	0,21	0,04
Promouvoir la gestion durable des régions sèches par l'entremise d'une garde pastorale mobile	Dégradation des sols	PNUD	PME	1,00	1,88
Pipeline					
Transfert de technologie Hydro-Pico Viet Nam en Afrique équatoriale	Changement climatique	PNUE	PGE	1,75	1,00
PMF					
Promotion et vulgarisation des foyers économiques et autocuseurs dans la commune de Zangnanado pour la lutte contre la déforestation et la réduction des effets des changements climatiques	Changement climatique	PNUD	—	0,05	—
Promotion de la pourghère (Jatropha curcas) par les groupements féminins et sensibilisation à l'utilisation de son huile comme biocarburant dans les villages de Dotan et Avobgana au Bénin	Changement climatique	PNUD	—	0,05	—
Sauvegarde des tortues marines de l'Atlantique et de leurs habitats le long du littoral du Bénin	Biodiversité	PNUD	—	0,05	—

Annexe G : Projets non inclus dans l'évaluation

Nom du projet	Domaine d'intervention	Agents d'exécution	Type de projet	Millions de dollars	
				FEM	Cofinancement
Régionale					
Gestion communautaire des ressources génétiques dans les régions arides et semi-arides de l'Afrique subsaharienne	Biodiversité	PNUE	PME	0,75	1,30
Renforcement des capacités pour améliorer les inventaires des gaz à effet de serre (Afrique de l'Ouest et Afrique centrale francophone)	Changement climatique	PNUD	PGE	2,99	0,61
Réduction de la dépendance des POP et des produits agro-chimiques au Sénégal et le bassin de la rivière du Niger	POP	PNUE	PGE	4,48	4,83
Premier financement et renforcement des capacités pour le un microprojet hydro-électrique régional pour l'accès à l'électricité rurale en Afrique subsaharienne	Changement climatique	PNUD	PGE	19,17	121,34
Appuyer le renforcement des capacités pour l'élaboration des rapport nationaux et les profils pays pour les parties africaines au CCNUD	Dégradation des sols	Banque mondiale	PME	0,90	0,90
Programme de financement stratégique pour la gestion stratégique du terroir en Afrique subsaharienne	Dégradation des sols	Banque mondiale/ PNUD/ PNUE/BDAf/ IFAD/FAO	PGE	134,36	978,43
Projet régional de biosécurité en Afrique de l'Ouest	Biodiversité	Banque mondiale	PGE	6,10	15,54
Globale					
Phase de formation en changement climatique II	Changement climatique	PNUDP	AH	2,70	0,50
Assistance technique au pays francophone en voie de développement pour l'implantation de la désicion CCNUCC8/CP8	Changement climatique	PNUD	PME	0,21	0,04
Promouvoir la gestion durable des régions sèches par l'entremise d'une garde pastorale mobile	Dégradation des sols	PNUD	PME	1,00	1,88
Pipeline					
Transfert de technologie Hydro-Pico Viet Nam en Afrique équatoriale	Changement climatique	PNUE	PGE	1,75	1,00

Annexe H : Objectifs des activités financées par le FEM

Tableau H.1

Objectifs principaux des activités financées par le FEM à l'échelle nationale et régionale incluses dans l'évaluation

Domaine d'intervention	PGE	AH
Nationale		
Biodiversité	Aider le Bénin à mieux gérer la conservation des parcs nationaux.	Aider le Bénin à mettre en application les dispositions de la Convention sur la diversité biologique en le dotant d'un document de stratégie nationale et plan d'action de conservation de la diversité biologique.
	Entretien la biodiversité des écosystèmes des régions côtières grâce à la gestion communautaire des ressources.	Aider le Bénin à mettre en place le Centre d'échange en biodiversité.
		Évaluer les besoins en capacité d'implantation de la stratégie nationale en biodiversité.
Changements climatiques	Assurer une absorption importante du carbone et contribuer en conséquence à amoindrir l'effet de serre par la gestion des forêts naturelles exploitées avec la pleine participation des populations.	Aider le Bénin à mettre en application les dispositions de la Convention-cadre sur le changement climatique en préparant le plan d'action national et la Communication initiale du Bénin.
		Aider le Bénin à élaborer sa Deuxième communication nationale sur les changements climatiques.
		Développer les capacités du Bénin en utilisation de la production d'énergie propre grâce au secteur privé, à la participation et à l'observation des réseaux.
		Aider le Bénin à identifier les activités prioritaires à entreprendre pour faire face aux besoins et préoccupations urgents et immédiats du pays pour qu'il s'adapte aux effets néfastes des changements climatiques.
Multiplés domaines d'intervention	Aider le Bénin à instaurer la gestion intégrée des écosystèmes dans les forêts et les territoires adjacents.	Évaluer la capacité nationale en gestion de l'environnement à l'échelle planétaire.
POP		Aider le Bénin à mettre en application les dispositions de la Convention de Stockholm.
Régionale		
Biodiversité	Augmenter l'efficacité et catalyser la durabilité du système des aires protégées du W-Arly-Pendjari (WAP) pour avoir une conservation durable de la biodiversité.	
	Renforcer les capacités scientifiques et techniques en vue de la gestion efficace et durable de la biodiversité des réserves biosphères de l'Afrique de l'Ouest.	
Eaux internationales	Protéger et restaurer le grand écosystème marin du golfe de Guinée, ainsi que ses ressources naturelles.	
	Améliorer la gestion des eaux internationales et inverser les tendances à la dégradation du bassin du Niger.	
	Combattre la dégradation des espèces vivantes et de la région côtière du grand écosystème marin du golfe de Guinée.	

Tableau H.2

Objectifs principaux des activités financées par le FEM aux échelles régionale et globale non incluses dans l'évaluation

Domaine d'intervention	PGT	PMT	AH
Régionale			
Biodiversité	Protéger la biodiversité régionale contre les risques potentiels associés à la production de coton dans six pays de l'Afrique de l'Ouest afin de répondre aux exigences du Protocole de Cartagena sur la biosécurité et d'autres standards internationaux.	Améliorer l'efficacité du système agricole traditionnel afin d'assurer la conservation des récoltes locales ayant une importance mondiale.	
Changement climatique	Premier financement et renforcement des capacités en vue d'un microprojet hydro-électrique régional d'accès à l'électricité en milieu rural en Afrique subsaharienne.		Renforcer les capacités afin d'améliorer la qualité de l'inventaire des gaz à effet de serre des pays participants, dans une des communications nationales.
POP	Promouvoir la gestion durable du terroir afin de catalyser et de coordonner l'action des bailleurs de fonds pour s'attaquer aux causes plus profondes du pastoralisme.		
Dégradation des sols	Optimiser l'usage des ressources naturelles dans les pays de l'Afrique subsaharienne afin d'intégrer et d'implanter la gestion durable du terroir dans tous les secteurs.	Aider les pays africains membres de la CCD à s'attaquer aux causes et à réduire les impacts négatifs de la dégradation des terres en intégrant la gestion durable du terroir dans le but d'augmenter la capacité des pays à préparer des rapports nationaux.	
Globale			
Changement climatique		Apporter une aide technique aux pays francophones en voie de développement pour qu'ils puissent implanter la décision CCNUCC8/CP8 avec la participation des experts en adaptation afin de renforcer les capacités d'adaptation à long terme.	Renforcer les capacités des pays participants d'implanter la Convention en appuyant l'établissement d'une institution nationale et d'une stratégie de développement, ainsi que renforcer la capacité des quatre pays à l'échelle régionale ; et créer un réseau de formation informel.
Dégradation des sols		Promouvoir la gestion durable du territoire en réduisant les obstacles politiques et renforcer les capacités afin d'identifier les pratiques innovatrices en vue de la gestion durable des écosystèmes.	
Pipeine			
Changement climatique		Transférer la technologie Hydro-Pico du Viet Nam en Afrique équatoriale.	
POP	Réduire la dépendance à l'égard des POP et d'autres produits agro-chimiques au Sénégal et dans le bassin de la rivière Niger en utilisant la lutte intégrée.		

Annexe I : Pertinence des objectifs de projets aux plans de développement nationaux

Phase FEM/ PND en cours	Nom du Projet et objectifs	Texte des PND
Nationale		
Phase pilote	<p>Projet Aménagement participatif des forêts naturelles et reboisement villageois pour réduction de carbone</p> <p>Objectif : Assurer une absorption significative de carbone et de contribuer en conséquence à amoindrir l'effet de serre par la gestion des forêts naturelles opérée avec la pleine participation des populations.</p>	L'approche participative développée par le projet et priorisé comme l'un des résultats escompté du projet est l'un des principes clés de la stratégie environnementale du pays exposée dans le document préparatoire de PAE à l'époque de l'élaboration du document de ce projet. Un de ces principes prévoit que l'environnement est l'affaire de tous et en conséquence sa gestion doit être basée sur une approche participative.
FEM-1	<p>Première communication nationale en application à la CCNUCC</p> <p>Objectif : Assister le Bénin à mettre en application les dispositions de la Convention-cadre sur le changement climatique en préparant le Plan d'action national, et la Communication initiale du Bénin.</p>	L'objectif de ce projet satisfait à la Composante 1 du PAE et la Composante 4 du PNGE sur l'éducation, la formation, la sensibilisation et la communication des différents acteurs sur les questions environnementales. Il apporte aussi une grande contribution à la sous-composante 8.1 du PNGE sur le Desk des Conventions internationales qui se donne comme objectif d'assurer une meilleure connaissance et un suivi des conventions relatives à l'environnement (y compris la CCNUCC) au niveau national.
	<p>Deuxième communication nationale en application à la CCNUCC</p> <p>Objectif : Aider le Bénin à élaborer sa Deuxième communication nationale sur les changements climatiques.</p>	Idem à ce qui précède.
	<p>Centre d'échange</p> <p>Objectif : Assister le Bénin pour la mise en place d'un Centre d'échange en biodiversité.</p>	Ce centre d'échange en biodiversité est une contribution à l'opérationnalisation de la Composante 3 du PAE sur la gestion de la diversité écologique, et plus précisément la création des réserves biologiques, la gestion des aires d'intérêt écologique, création des jardins botaniques, scientifiques, culturels et d'intérêt économique.
FEM-2	<p>Stratégie et plan d'action nationaux pour la biodiversité</p> <p>Objectif : Assister le Bénin à mettre en application les dispositions de la Convention sur la diversité biologique en le dotant d'une Stratégie nationale et Plan d'action de conservation de la diversité biologique.</p>	L'objectif de ce projet cadre parfaitement avec le principal objectif de la Composante 3 du PAE sur la gestion de la diversité biologique. Elle prescrit d'une part : l'inventaire et l'étude des espèces et écosystèmes du Bénin, qui a été réalisé et annexé au document de stratégie et plan d'action pour la conservation de la diversité biologique, et d'autre part la mise en place d'un système de suivi permanent de la diversité écologique.

Phase FEM/ PND en cours	Nom du Projet et objectifs	Texte des PND
FEM-2	Projet de conservation et gestion des parcs nationaux Objectif : Assister le Bénin dans une meilleure gestion de la conservation des parcs nationaux.	Le projet est une contribution à l'opérationnalisation de la sous-composante 4 de la Composante 3 du PAE sur la gestion de la diversité biologique. Cette sous-composante prévoit la gestion des aires d'intérêt écologique (aires classées, protégées, et privées existantes).
	Projet de Gestion communautaire de la biodiversité marine et côtière Objectif : Entretenir la biodiversité des écosystèmes des régions côtières à travers la gestion communautaire des ressources.	<p>Ce projet contribue à opérationnaliser la Composante 9 du PNGE qui a pour objectif : la mise en place d'un système de gestion environnementale intégrée d'espaces côtiers biologiquement fragiles à travers le développement d'outils juridiques, institutionnels et décisionnels pertinents combiné à la promotion de la gestion communautaire. Il développe une sous-composante spéciale dénommée la « Lutte contre l'érosion côtière ».</p> <p>L'objectif de ce projet cadre aussi bien avec les éléments de la Composante 6 du PAE sur l'amélioration du cadre de vie urbain, notamment sur : la lutte contre l'érosion côtière, l'assainissement et la mise en valeur des plages. Il prend en compte également l'aménagement et la gestion des forêts naturelles et autres écosystèmes menacés préconisés par la Composante 3 du PAE sur la diversité biologique.</p>
	Évaluation des besoins en capacités pour la mise en œuvre du plan d'action national Objectif : Évaluation des besoins en capacité pour l'implantation de la Stratégie nationale en biodiversité.	Le cadre programmatique du PAE dans sa Composante 1 et le PNGE dans sa Composante 8 a projeté la stratégie du renforcement des capacités sur les questions environnementales à tous les niveaux. L'objectif de ce projet répond surtout à la sous-composante 2 du PAE et à la sous-composante 2 de la Composante 8 du PNGE.
FEM-3	Financement additionnel pour le développement des capacités en changement climatique Objectif : Développer les capacités du Bénin pour l'utilisation de la production d'énergie propre à travers le secteur privé et la participation et l'observation des réseaux.	L'objectif de ce projet est une contribution à la mise en œuvre des sous-composantes 5 et 9 de la Composante 2 du PAE (Recherche-action sur les terroirs). Elles prévoient des recherches-actions sur les biotechnologies et les énergies renouvelables et sur la promotion des initiatives locales de gestion de l'environnement.
	Plan national de mise en œuvre de la Convention sur les POP Objectif : Assister le Bénin à mettre en application les dispositions de la Convention de Stockholm.	Ce projet appuie la République du Bénin dans sa volonté d'intégrer les questions environnementales dans les plans et programmes de développement du pays en vue d'assurer son développement durable. Cette volonté du gouvernement est largement exprimée dans divers documents fondamentaux : le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), les Études de perspectives à long termes Bénin 2025, le Programme d'action du gouvernement (PAG-II), le Programme national de gestion de l'environnement (PNGE) qui comporte une Composante « Gestion des Conventions Internationales ».
	Autoévaluation nationale des capacités à renforcer pour gérer l'environnement mondial (ANCR) Objectif : Évaluation de la capacité nationale pour la gestion globale de l'environnement.	L'objectif de ce projet répond surtout à la sous-composante 2 du PAE et à la sous-composante 2 de la Composante 8 du PNGE. En effet; le PAE dans sa Composante 1 et le PNGE dans sa Composante 8 prévoient la stratégie du renforcement des capacités sur les questions environnementales.
FEM-3	Plan d'action national pour l'adaptation au changement climatique (PANA) Objectif : Assister le Bénin à identifier les activités prioritaires à entreprendre pour faire face aux besoins et préoccupations urgentes et immédiates du pays aux fins de l'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques.	L'objectif de ce projet contribue à apporter une réponse à la gestion des écosystèmes fragiles à travers la mise en valeur des paysages particuliers prévue dans l'Agenda 21 (chapitre 13 ^o).

Phase FEM/ PND en cours	Nom du Projet et objectifs	Texte des PND
FEM-4	Projet de Gestion des forêts et des territoires riverains Objectif : Assister le Bénin pour mettre en place la gestion intégrée des écosystèmes dans les forêts et les territoires adjacents.	Le PGFTR est une contribution à la lutte contre la dégradation des ressources naturelles liées à la gestion anarchique de l'espace rural, spécifiée dans les documents de politique de développement : le PAE, les grandes orientations de la politique nationale d'aménagement du territoire (DEPONAT), la politique forestière du Bénin, la politique agricole du Bénin. Le PGFTR participe aussi à la stratégie de conservation et de gestion des aires protégées, la stratégie nationale et plan d'action pour la conservation de la diversité biologique et au Plan d'action national de lutte contre la désertification.
Régionale		
Phase pilote	Grand écosystème marin du golfe de Guinée phase I Objectif : Protéger et restaurer le Grand écosystème marin du golfe de Guinée, ainsi que ses ressources naturelles.	L'objectif de ce projet cadre avec l'objectif principal du PAE et apporte une réponse intéressante à la stratégie nationale et plan d'action pour la conservation de la diversité biologique.
FEM-3	Inversion des tendances à la dégradation des terres et des eaux dans le bassin du Niger Objectif : Améliorer la gestion des eaux internationales et inverser les tendances à la dégradation du bassin du Niger.	Le projet apporte une réponse à la mise en œuvre de plusieurs politiques de développement, notamment : la politique nationale de l'eau, la politique foncière, la politique forestière, la politique agricole, le Schéma directeur d'aménagement du territoire, la politique énergétique nationale, la Stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté, la Stratégie nationale de gestion des zones humides du Bénin etc..
	Grands écosystème marin du golfe de Guinée phase II Objectif : Combattre la dégradation des espèces vivantes et de la région côtière du Grand écosystème marin du golfe de Guinée.	Idem à la phase pilote ci-dessus.
	Améliorer l'efficacité et catalyser la viabilité du W-Arly-Pendjari (WAP) Objectif : Augmenter l'efficacité et catalyser la durabilité du système protégé du W-Arly-Pendjari (WAP) pour avoir une conservation durable de la biodiversité.	Ce projet donne une application à l'un des domaines d'activité du PAN/LCD sur la conservation et la protection des ressources naturelles. Il participe aussi à la réduction de la pauvreté, et surtout à l'opérationnalisation des objectifs stratégiques de la stratégie nationale et du plan d'action pour la conservation de la diversité biologique, notamment dans le renforcement des capacités des intervenants dans le domaine de conservation des ressources biologique et dans la restauration des ressources biologiques naturelles.
	Développement de la capacité scientifique et technique pour la gestion efficace et l'utilisation pérenne de la diversité des terres arides dans les réserves de biosphère de l'Afrique de l'Ouest Objectif : Renforcer les capacités scientifiques et techniques pour une gestion efficace et durable de la biodiversité des réserves de biosphère de l'Afrique de l'Ouest.	C'est un projet qui cadre avec un des éléments de la Composante 1 du PAE : sur la recherche pluridisciplinaire et multisectorielle à l'Université nationale du Bénin, et au Centre béninois de la recherche scientifique et technique (CBRST). Il contribue à l'opérationnalisation de l'Action 2 du Plan d'action pour la conservation de la diversité biologique sur l'implication des populations locales et particulièrement des femmes dans les actions de préservation et de conservation de la diversité biologique.

Annexe J : Réponse du Gouvernement du Bénin

 République du Bénin
MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA PROTECTION DE LA NATURE

CABINET

Cotonou, le **10 AVR. 2008**

N° *DR/08* /MEPN/DC/SGM/DGE/PPF-FEM/SA

A

MONSIEUR LE DIRECTEUR DU
BUREAU D'EVALUATION DU FEM
1818 H STREET NW
WASHINGTON DC, 20433
USA

OBJET : *Examen de la version finale du rapport
d'évaluation du Portefeuille Pays.*

Monsieur le Directeur,

J'ai l'honneur de vous informer que le Ministère de l'Environnement et de la Protection de Nature n'a pas d'objection particulière après examen de la version finale du rapport d'évaluation de Portefeuille Pays du Bénin.

En vous remerciant pour la quantité du travail réalisé, veuillez agréer, Monsieur le Directeur, l'expression de mes salutations distinguées.

Pour le Ministre et P.O
Le Directeur de Cabinet,

 *Theophile C. WOROU*
Theophile C. WOROU



Fonds pour l'environnement mondial
Bureau de l'évaluation
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
USA

www.gefeo.org