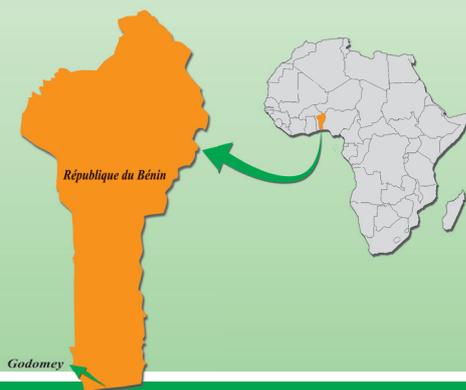




CAPITALISATION D'EXPERIENCE

L'APPROCHE PROGRAMME CADRE, UN MODÈLE DE RATIONALISATION DANS LA GESTION DES PROJETS : CAS DU ProCaR AU BÉNIN



Dans la perspective de rationaliser les différents investissements cofinancés par le FIDA et le Gouvernement du Bénin et de renforcer la synergie et la visibilité des actions menées, il s'est avéré judicieux d'adopter l'approche programme cadre en regroupant tous les projets financés par le FIDA au sein d'une structure fédératrice dénommée Programme Cadre des Interventions du FIDA en milieu Rural au Bénin (ProCaR).

Le Programme Cadre des Interventions du FIDA en Milieu Rural au Bénin (ProCaR) a son siège à Godomey, dans la commune d'Abomey-Calavi, Département de l'Atlantique. Placé sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), il compte à la date d'aujourd'hui (Octobre 2019), trois (3) projets actifs : (i) le Projet d'Appui au Développement du Maraîchage (PADMAR) cofinancé par le FIDA, l'OFID, l'ASAP et le Gouvernement du Bénin ; (ii) le Projet d'Appui au Développement Agricole et à l'Accès au Marché (PADAAM) cofinancé par le FIDA, l'OFID et le Gouvernement du Bénin ; (iii) le prolongement du Projet d'Appui à la Croissance Economique Rurale (PACER) dont les volets financés par le FIDA ont été clôturés en juin 2017 mais dont le volet « Pistes Rurales » (cofinancé par la BOAD et le Gouvernement du Bénin) se poursuit.

La présente fiche rapporte d'une part la trajectoire et les péripéties du processus qui a conduit à la création et à l'institutionnalisation du ProCaR et d'autre part les résultats et enseignements qui découlent de cette expérience.

1. Genèse et justification du programme cadre

Les premières interventions du FIDA au Bénin ont été exécutées au sein des Projets de Développement Ruraux Intégrés qu'abritaient les Centres d'Action Régionale pour le Développement Rural (CARDER), démembrements déconcentrés du MAEP sous la période de 1981 à 1995. A partir de 1995, a pris naissance une autre approche : celle des projets gérés par des Unités de Coordination à personnel réduit, dotés d'une autonomie de gestion, avec obligation de résultats. C'est la génération des projets PAGER, PROMIC, PDRT, PADPPA et PADER. Au début des années 2000, le FIDA a constaté que certaines activités identiques se retrouvaient au sein de chacun de ces projets qui passaient séparément des contrats avec le même partenaire. Cette approche conduisait à des surcoûts qu'il convenait d'éviter.

Ce déclin a été renforcé par d'autres observations à savoir : (i) la multiplicité des Unités de gestion de projets dotées chacun de locaux, d'équipements et des mêmes fonctions transversales, (ii) l'insuffisance patente de synergie entre ces projets, (iii) le faible niveau de capitalisation et de communication sur les activités et acquis des projets.

Ces raisons ont été à l'origine de l'idée de l'approche Programme cadre qui, après une douzaine d'années de maturité, a abouti à l'institutionnalisation du ProCaR regroupant sous une même Unité de coordination, tous les projets actifs cofinancés par le FIDA au Bénin.

LA TRAJECTOIRE DE LA CONCRÉTISATION DE L'IDÉE DE PROGRAMME CADRE PEUT ÊTRE DÉCRITE EN CINQ (5) PHASES :

1. Le démarrage de l'opérationnalisation de l'idée : En 2002, les Coordonnateurs des projets actifs (PAGER et PROMIC) ont été invités à mutualiser leurs activités communes, notamment en matière d'alphabétisation, d'assurance et de la mercuriale.

2. La définition d'un Chef de file pour les activités similaires : De 2005 à 2007, l'idée a évolué vers la consolidation des budgets des projets PAGER, PROMIC, PDRT et PADPPA pour faire ressortir dans un PTBA harmonisé, l'ensemble des interventions communes. Pour conduire la mise en œuvre de ces activités similaires, le projet ayant le budget le plus élevé pour chaque activité était désigné comme Chef de file. Cependant, l'approche n'a pas prospéré à cause des difficultés de coordination dues à la diversité des procédures de gestion financière découlant du fait que certains projets avaient des co-bailleurs (BAD et BOAD) dont certains principes étaient différents.

3. La stratégie de consolidation par le PADER, des acquis des projets clôturés : A l'achèvement du PROMIC et du PDRT, le PADER a été appelé à prendre en charge les acquis essentiels de ces deux projets qui nécessitaient des actions de consolidation. Dès lors, l'ensemble des activités appuyées par le FIDA et ayant trait à la production végétale, au financement rural et au développement communautaire s'opéraient sous la coupe du PADER.

4. La concrétisation finale de l'idée : A l'avènement du PACER en 2010, le FIDA a retenu de donner corps à l'approche Programme cadre pour toutes ses interventions au Bénin donnant lieu à la création du Programme Cadre PADER/PACER. A sa naissance en 2014, le PAPSFR A a été directement intégré au Programme cadre. A partir de ce moment, une dénomination générique a été trouvée sous l'égide de la CPM d'alors (Mme Ndaya BELTCHIKA) : le Programme Cadre des interventions du FIDA en milieu Rural au Bénin (ProCaR).

5. L'institutionnalisation du programme cadre : Le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), en tant que tutelle, assure l'entière responsabilité de l'exécution des projets du FIDA au Bénin. Le ProCaR, doté d'une autonomie administrative et financière, est actuellement régi par l'arrêté interministériel (MAEP/MPD) n°471/MAEP/DC/SGM/DPP/DRH/SA du 03 octobre 2014 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Unité de Coordination du ProCaR. Cet arrêté a été complété par l'arrêté interministériel (MAEP/MPD) n°473/MAEP/DC/SGM/DPP/DRH/SA du 03 octobre 2014 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité National de Pilotage du ProCaR (CNP /ProCaR). A l'avènement d'un nouveau projet, la composition du CNP est ajustée et l'arrêté portant création du CNP est actualisé. Le dernier en date est l'arrêté n°010/MPD/MAEP/DC/SGM/ProCaR/CJ/SA010SGG19 du 18 février 2019.

2. Présentation du ProCaR

2.1. Objectifs initiaux de l'idée de programme cadre

Les objectifs initiaux du programme cadre sont :

- Mutualiser les ressources afin de réduire les coûts d'intervention, notamment en matière de fonctionnement (locaux, équipements, moyens de transport, personnel transversal, etc.) ;
- Renforcer la synergie entre les différents projets ;
- Conserver la mémoire institutionnelle des projets ;
- Rendre plus visibles les activités et acquis des projets ;
- Faciliter le démarrage des nouveaux projets.

2.2. Mission du ProCaR

La mission du ProCaR est la coordination efficace et efficiente des projets financés par le FIDA au Bénin, le renforcement de la complémentarité entre les projets du programme, la recherche de la synergie avec les projets d'autres bailleurs de fonds, l'implication des entités publiques du Ministère en charge de l'agriculture ou d'autres Ministères, la participation des organisations paysannes, des institutions de recherches (Universités et INRAB), des Communes et des Associations locales, etc..., afin de pérenniser les actions entreprises.

2.3. Mutualisation des fonctions transversales

Outre, la nécessité d'une gestion cohérente de l'espace (unicité du siège), le ProCaR permet d'assurer les conditions idoines pour asseoir : (i) une gestion objective des ressources humaines ; (ii) une gestion rationnelle des ressources matérielles ; (iii) une planification opérationnelle intégrée et dynamique ; (iv) un suivi/évaluation performant et (v) une gestion soutenue des savoirs et la prise en charge de la capitalisation. La concrétisation de cette approche nécessite donc que certaines fonctions soient mutualisées. Actuellement au sein du ProCaR, les fonctions transversales sont relatives à la gestion administrative et financière, à la passation des marchés, au suivi-évaluation et aux thématiques transversales que sont la gestion des savoirs, la capitalisation et la communication et le ciblage, le genre et la prise en compte des jeunes et des femmes. Le personnel transversal dédié à ces fonctions comporte :

- Le Coordonnateur ;
- Le Responsable Administratif et Financier ;
- Le Responsable du Suivi/Evaluation ;
- Le Responsable de la Passation des Marchés et ses assistants ;
- Le Responsable de la Gestion des Savoirs et de la Communication ;
- Le Responsable Genre, Jeunes et Ciblage ;
- L'Assistante de Direction ;
- Les Assistants-Comptables ;
- Les Responsables des Unités Régionales d'Appui (URA) ;
- le personnel de soutien (chauffeurs, gardien, logisticien, secrétaire administrative etc.).
- L'Assistant Coordonnateur Chargé des Opérations.

2.4. Coordination du dispositif

Le Coordonnateur du ProCaR assure l'organisation et la gestion de l'Unité de Coordination du Programme (UCP) et exerce son autorité sur tout le personnel du Programme-cadre. Il est nommé par arrêté du Ministre de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, de même que le Responsable Administratif et Financier du ProCaR.

Sigles:

- 1- FIDA : Fonds International de Développement Agricole
- 2- OFID : OPEC Fund for International Development (Fonds de l'OPEP pour le Développement International)
- 3- ASAP : Adaptation for Smallholder Agriculture Programme (Fonds fiduciaire pour le Programme d'Adaptation de l'Agriculture Paysanne)
- 4- PAGER : Projet d'Activités Génératrices de Revenus
- 5- PROMIC : Projet de Microfinance et de Commercialisation
- 6- PDRT : Projet de Développement des plantes à Racines et Tubercules
- 7- PADPPA : Projet d'Appui au Développement Participatif de la Pêche Artisanale
- 8- PADER : Programme d'Appui au Développement Rural

L'UCP est chargée de :

- La coordination des activités de l'ensemble des Projets du Programme-Cadre, des relations entre les Chefs des Projets et les experts/spécialistes chargés de la mise en œuvre des composantes des projets ;
- La gestion administrative, financière et comptable du Programme-Cadre suivant des procédures harmonisées ;
- La planification des activités et des orientations de gestion ;
- La coordination avec toutes les instances de concertation et les partenaires au niveau national ainsi que le suivi des Unités Régionales d'Appui ;
- Le suivi/évaluation des activités des projets et des relations avec les partenaires stratégiques ;
- Le suivi/évaluation des activités du Programme-Cadre en relation avec la Direction de la Programmation et de la Prospective du MAEP ;
- La Coordination de la PM.

Le personnel transversal mutualisé de l'UCP vient en appui aux équipes de projets qui sont recrutés pour la durée desdits projets et qui ont à charge la mise en œuvre des composantes techniques devant permettre d'atteindre les objectifs opérationnels et de développement visés par lesdits projets. Chaque équipe de projet est constituée d'un personnel technique comprenant

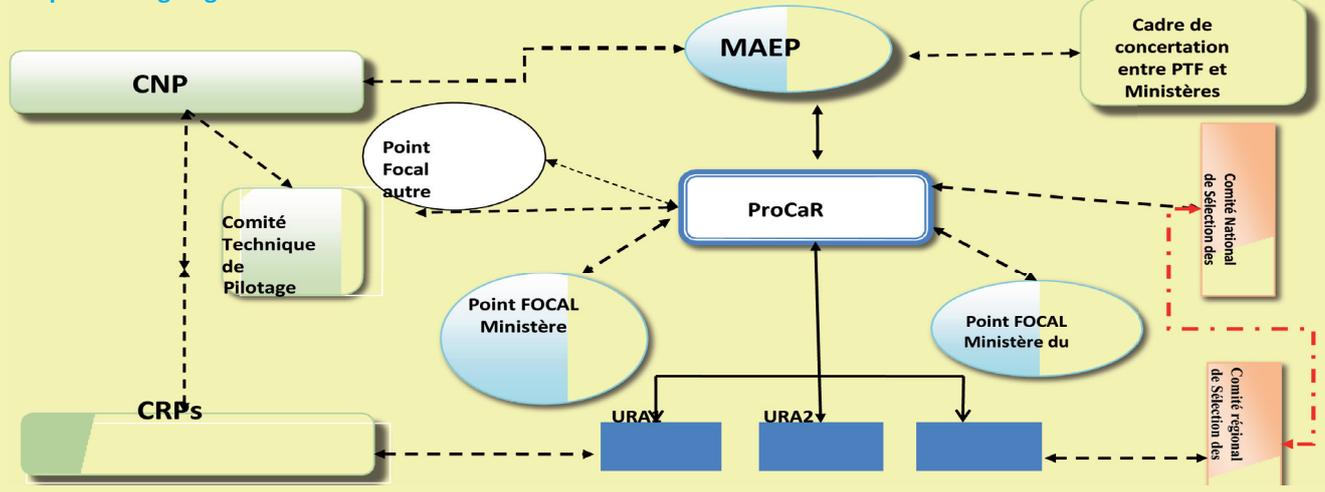
un Chef de projet et des experts/spécialistes qui interagissent à travers des relations fonctionnelles, en vue de l'exécution des activités des composantes du projet.

2.5. Prise en charge des fonctions transversales par les budgets des projets

Les charges de fonctionnement des postes transversaux sont cofinancées par les projets actifs du ProCaR. Ainsi, lors de l'élaboration de chaque nouveau projet, une ligne budgétaire est prévue pour contribuer au financement des activités transversales.

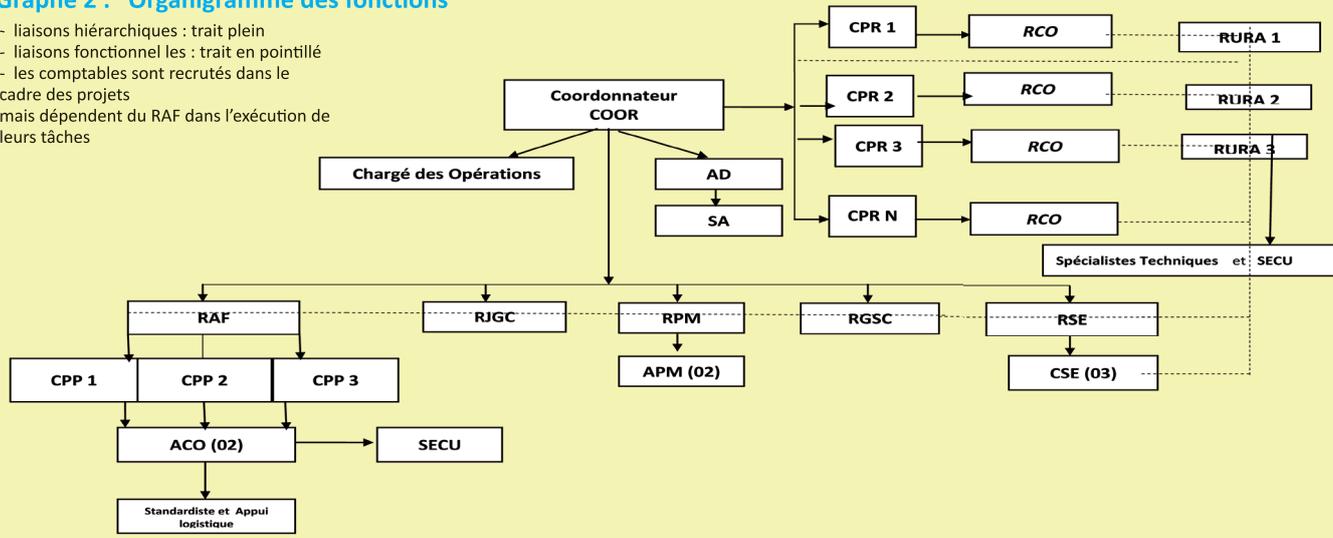


Graphe 1 : Organigramme des relations



Graphe 2 : Organigramme des fonctions

- liaisons hiérarchiques : trait plein
- liaisons fonctionnelles : trait en pointillé
- les comptables sont recrutés dans le cadre des projets mais dépendent du RAF dans l'exécution de leurs tâches



9- PTBA : Programme de Travail et Budget Annuel
 10- PAPSFR : Projet d'Appui à la Promotion des Services Financiers Ruraux Adaptés
 11- CPM : Country Portfolio Manager (Chargé de portefeuille pays)
 12- MPD : Ministère du Plan et du Développement

3. Parties prenantes de l'expérience

En appui à l'Unité de coordination du programme (y compris les Unités régionales d'appui), les parties prenantes de l'expérience sont constituées de la Tutelle du ProCaR (Ministère en charge de l'agriculture et ses Directions techniques, ses structures déconcentrées et autres offices sous-tutelle), des autres Ministères concernés par les thématiques développées par les projets du programme (Ministères en charge du Développement, des Finances, de la Décentralisation, du Commerce et de l'Industrie ...), les Institutions de recherches, les Communes, la Société Civile, la Chambre d'Agriculture, les Organisations paysannes, les Associations de développement villageois, etc.

Le cadre de dialogue et de concertation entre les principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre des projets du portefeuille FIDA au Bénin constitue le Comité National de Pilotage du ProCaR (CNP /ProCaR).

Le CNP/ProCaR assure le pilotage, le suivi et l'évaluation réguliers des résultats obtenus en matière d'exécution du Programme Cadre et du renforcement de la synergie entre lui et les autres Projets/programmes des partenaires œuvrant pour le développement en milieu rural au Bénin.

Il se réunit en séance ordinaire deux (02) fois par an pour l'analyse et l'approbation des Programmes de Travail et Budgets Annuels (PTBA) et des bilans d'activités annuels du ProCaR.

Il peut se réunir en sessions extraordinaires, en cas de besoin et sur convocation de son Président.

Les membres du Comité National de Pilotage sont nommés par arrêté interministériel. L'actuelle composition du CNP se présente comme suit :

- Président : le Ministre du Plan et du Développement (MPD), représenté par la Direction Générale du Financement et du Développement (DGFD) ;
- Vice-Président : le Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP), représenté par le Directeur de la Programmation et de la Prospective (DPP) ;

- Rapporteur : le Coordonnateur du ProCaR ;

- Membres :

- Le Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) ou son représentant ;

- Le Point Focal du FIDA au Bénin ;

- Le représentant de la Chambre du Commerce et d'Industrie du Bénin ;

- Le représentant de la Chambre Nationale d'Agriculture du Bénin (CNAB) ;

- Le représentant de la Plateforme Nationale des Organisations paysannes et des Producteurs Agricoles (PNOPPA) du Bénin ;

- Un représentant de l'organisation professionnelle et interprofession de la filière maraîchère (un bénéficiaire des interventions du projet)

- Un représentant de l'organisation professionnelle et interprofession de la filière riz (un bénéficiaire des interventions du projet)

- Un représentant de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB)

- Un représentant de la Plateforme des Acteurs de la Société Civile au Bénin (PASCiB).

4. Réussites

Le fonctionnement du programme cadre a permis d'atteindre quelques résultats immédiats :

- La mutualisation réussie des fonctions communes ;

- La réduction des charges de fonctionnement ;

- Une meilleure prise en compte des acquis des projets antérieurs dans la formulation des nouveaux projets ;

- Une meilleure synergie entre les projets actifs dans leur mise en œuvre ;

- Une meilleure compilation/consolidation des résultats à travers un système intégré de suivi-évaluation ;

- Une meilleure capitalisation des acquis des projets et une plus grande visibilité des actions du programme ;

- Un meilleur ciblage des bénéficiaires des projets, etc.

- Une des projets actifs au démarrage des nouveaux projets.

5. Difficultés / contraintes

Quelques difficultés subsistent dans le fonctionnement du ProCaR, notamment :

- La congestion des tâches non seulement au niveau de la cellule de passation des marchés, mais aussi au niveau de la fonction de gestion des savoirs, capitalisation et communication ;

- La fonction de Suivi Environnemental et Changements Climatiques actuellement dédiée au PADMAR mais servant concomitamment les autres projets, n'est pas encore rendue formellement transversale.

6. Facteurs clés de succès et de durabilité de l'expérience

Les éléments qui ont favorisé les succès du programme cadre sont :

- La maturation de l'idée dans l'action et dans le temps à travers un processus d'apprentissage et de réajustement continue ;

- La volonté du FIDA et du MAEP d'accompagner le processus de création du programme cadre ;

- Une volonté politique forte qui s'est matérialisée par l'institutionnalisation du ProCaR avec la prise des arrêtés interministériels de création ;

- Tous les projets du FIDA sont basés au même endroit ; ce qui facilite la communication interne; l'esprit d'équipe et l'émulation du personnel ;

- La mutualisation des ressources des différents projets pour financer les fonctions transversales ;

- La compétence de la ressource humaine ;

- L'obligation de l'atteinte de résultats par les projets actifs du programme.

7. Impact

Le succès de l'expérience est tel qu'il a impacté le mode de fonctionnement d'autres bailleurs des projets du MAEP. Ainsi, plusieurs PTF qui interviennent au Bénin adoptent progressivement aujourd'hui l'approche programme cadre pour la mise en œuvre de leurs interventions (Cas du ProCAD/Banque mondiale, Coopération technique belge, Coopération technique allemande).

8. Reproductibilité de l'expérience

Les facteurs ou les conditions qui peuvent permettre de reproduire l'expérience sont :

- Un ancrage institutionnel fort et immuable,

- Une volonté politique clairement affichée et assumée

- L'obligation de la production de résultats par les projets du programme cadre ;

- L'entretien permanent de l'esprit d'équipe au niveau d'un programme cadre ;

- La garantie de financement pour les fonctions transversales ;

- Le leadership du premier Responsable.

9. Défis

Les défis auxquels le ProCaR est confronté sont :

- L'atteinte des objectifs visés par les différents projets du portefeuille ;

- La contribution effective du COSOP au développement du pays ;

- La valorisation et la diffusion des acquis des différents projets ;

- Le renforcement de la relation de confiance avec les Partenaires Techniques et Financiers.

**PROCAR BÉNIN, NOUS OEUVRONS POUR LA
RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ EN MILIEU RURAL!**