

---

REPUBLIQUE DU BENIN  
MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE

COOPERATION BENINO-BELGE

PROGRAMME INDICATIF DE COOPERATION BILATERALE DIRECTE  
(PIC 2013-2017)

**Fiche d'identification de la composante « appui institutionnel » du programme  
cadre de la coopération bénino-belge dans le secteur agricole**

Version du 16 janvier 2013

A

PA

---

## 1. Titre, contexte et description de la prestation

***Titre : Appui institutionnel au MAEP pour la planification, la coordination et le pilotage sectoriels pour le développement des filières agricoles porteuses.***

### **Cadre stratégique**

Le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) constitue l'unique cadre de référence des stratégies sectorielles et sous sectorielles du Bénin. Il présente un arrimage cohérent avec les documents de référence au niveau national et international et constitue un cadre de leur opérationnalisation pour faire du secteur agricole l'un des moteurs essentiels de la dynamique nouvelle de développement économique et social du Bénin.

Les orientations Stratégiques de Développement (OSD), élaborées pour la période 2006-2011, constituent la première référence du PSRSA et s'inscrivent parfaitement dans les initiatives de développement auxquelles le Bénin a adhéré aux plans régional et mondial. Il s'agit notamment de la Politique Agricole Commune de l'Union Economique Monétaire Ouest Africaine (PAC/UEMOA), de la Politique Agricole de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP) et du Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture Africaine du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (PDDAA/NEPAD).

L'évaluation de la SCRP 2007-2009 révèle que le taux de croissance économique de 2,7% en 2009 demeure encore insuffisant pour faire face aux besoins fondamentaux de la population béninoise, dont le taux d'accroissement intercensitaire est de 3,25%. Ces performances insuffisantes découlent en grande partie de la faible diversification et du manque de compétitivité de l'économie. A cet égard, le Gouvernement est déterminé à accélérer les réformes afin de diversifier l'économie et de relever le taux de croissance à 7,5%, à l'horizon 2015. Cette ambition nationale a servi de fondement à l'élaboration de la SCRP 2011-2015. Dans ce cadre, il est visé une amélioration de la performance du secteur agricole à travers la promotion des filières permettant ainsi de lutter contre la pauvreté, l'insécurité alimentaire et la malnutrition.

Le PSRSA est en cohérence avec la SCRP 2011-2015, dont un des sous-axes «Diversification de l'Economie» est relatif aux exportations, au coton-textile, à la diversification agricole et à l'agroalimentaire. Il tient également compte des politiques agricoles régionales et sous-régionales en particulier du Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA) et de ses quatre piliers à savoir : (i) accroître de façon durable les superficies cultivées et desservies par des systèmes fiables de maîtrise de l'eau ; (ii) améliorer les infrastructures rurales et les capacités commerciales pour faciliter l'accès aux marchés ; (iii) augmenter les approvisionnements en produits alimentaires, réduire la famine et améliorer les stratégies et palliatifs en cas d'urgence alimentaires et (iv) améliorer la recherche agricole, l'adoption et la diffusion des technologies.

La décentralisation occupe une place importante dans la stratégie de mise en œuvre du PSRSA. Ce document considère les collectivités locales comme un des acteurs clés du secteur agricole dont il a défini le rôle en tenant compte de la politique nationale de décentralisation. Le PSRSA met l'accent sur le développement du secteur privé et les questions transversales de gouvernance dans le secteur, la gestion rationnelle des ressources naturelles de production, la mitigation des effets du changement climatique, la prise en compte des inégalités sociales liées au genre, etc.

---

Au total, le PSRSA découle des politiques générales déjà définies et adoptées par le gouvernement et vise principalement l'atteinte du premier Objectif du Millénaire pour le Développement c'est-à-dire « **Eliminer l'extrême pauvreté et la faim** ».

Les principes qui doivent régir la mise en œuvre du PSRSA sont les suivants :

- (i) la participation de tous les acteurs ;
- (ii) la répartition claire des rôles et des responsabilités entre les principaux acteurs que sont : l'Etat (structures centrales et déconcentrées), les Organisations de Producteurs Agricoles (OPA), les Opérateurs économiques privés, les ONG et les Collectivités locales ;
- (iii) le partenariat public-privé pour le développement agricole ;
- (iv) le recentrage et le renforcement du rôle de l'Etat sur ses fonctions régaliennes ;
- (v) la responsabilisation de tous les acteurs selon leur mandat et non pas en fonction de leur compétence.

Le cadre programmatique du PSRSA a prévu dans le schéma de financement du secteur agricole, l'opérationnalisation du Fonds National de Développement Agricole (FNDA) et du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC affecté à l'agriculture). Il est donc important que ces instruments de financement soient opérationnels.

### **Contexte institutionnel**

La problématique de développement du secteur agricole met en relief trois défis majeurs portant sur (i) la couverture des besoins alimentaires et nutritionnels, (ii) l'accroissement des revenus et (iii) l'amélioration de l'attractivité de l'activité agricole et du milieu rural. Ces trois défis confèrent au secteur agricole le double rôle d'accélération de la croissance économique et de la contribution à la réduction de la pauvreté d'où la vision : « *Faire du Bénin, une puissance agricole à l'horizon 2015, compétitive, attractive, respectueuse de l'environnement, créatrice de richesse répondant aux besoins de développement économique et social de la population* »

Le PSRSA a défini comme orientation fondamentale de *rendre le secteur agricole performant à travers la promotion des filières afin de lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire par (i) la professionnalisation des exploitations agricoles de type familial, (ii) la promotion de l'entreprenariat agricole.*

L'adoption par le Gouvernement le 12 octobre 2011 du PSRSA et de ses documents connexes notamment son cadre institutionnel et son cadre programmatique crée les conditions nécessaires à la mise en œuvre des réformes structurelles dans le secteur agricole.

Les recommandations des audits organisationnel et institutionnel du Ministère de l'Agriculture ainsi que les travaux subséquents ont permis d'élaborer des textes portant restructuration du cadre organisationnel du MAEP en lien avec la promotion des filières agricoles. Ainsi, le Ministère s'est doté d'une Agence Béninoise de Sécurité Sanitaire des Aliments (ABSSA) qui avec ses démembrements au niveau déconcentré assurera une chaîne unique de commandement et de suivi de la mise en œuvre de Régulation et de Contrôle dans le secteur agricole. En outre des projets de textes relatifs aux structures suivantes sont au stade d'examen et d'approbation par le Gouvernement : l'Agence Béninoise de Promotion des Filières Agricoles (ABéProFA), l'Agence de Développement de la Mécanisation Agricole (ADMA), l'Agence de Promotion des Aménagements Hydro agricoles (APAH) et le Centre Régional pour la Promotion Agricole (CeRPA), transformé en Centre Agricole Régional pour le Développement Rural (CARDER).

61

DM

---

La stratégie de mise en œuvre du cadre institutionnel sera participative et inclusive des différentes familles d'acteurs concernés par la promotion des filières agricoles dans le respect des principes de subsidiarité et selon leurs mandats. En outre le cadre institutionnel précise les différentes catégories d'acteurs du secteur agricole impliqués ainsi que leurs rôles respectifs :

**Les acteurs du secteur agricole sont :** (i) l'Etat à travers les ministères (ii) les collectivités locales et territoriales (iii) les Organisations des Producteurs Agricoles (PNOPPA) (iv) le Réseau de Chambre d'Agriculture du Bénin (v) le secteur privé (CCIB, UCIMB, Patronat, etc.) (VI) la Société Civile (ONG nationales, internationales et les plateformes) et (vii) les Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

- **L'Etat** se concentre sur ses fonctions régaliennes relatives à la coordination, régulation, planification, contrôle, facilitation, veille, et à la fourniture des biens et services publics correspondants.
- **Les collectivités locales et territoriales**, avec l'appui des structures déconcentrées de l'Etat et en collaboration avec les autres acteurs dont la PNOPPA, le secteur privé et les Organisations de la Société Civile, travaillant à la base pour l'élaboration et la mise en œuvre des actions locales de développement du secteur agricole.
- **Les OPA** occupent une place de premier ordre. En s'organisant de manière performante, les agriculteurs doivent jouer un rôle économique majeur en même temps qu'ils constituent une force de proposition. L'Etat contribuera à l'émergence des OPA et à leur consolidation à travers des textes administratifs et réglementaires adaptés.
- **La Chambre Nationale d'agriculture du Bénin** est appelée à jouer son rôle de représentation consulaire des métiers d'agriculture et d'interface dans les relations partenariales avec l'Etat. Elle doit avec ses démembrements départementaux devenir le lieu de rencontre et de concertation des différents acteurs agricoles et veiller à l'organisation des services de qualité en faveur du monde agricole et rural, que ce soit sur financement propre (parafiscal) ou par délégation de crédits publics.
- **Le secteur privé** est chargé principalement de toutes les fonctions para agricoles de fourniture de biens et services aux autres acteurs du secteur agricole. Il intervient directement dans la production agricole. Par ailleurs, il peut contribuer à la fourniture de services publics en partenariat avec l'Etat par le biais de la contractualisation. Cette contractualisation se fait sur la base de la maîtrise d'œuvre, ou de la maîtrise d'ouvrage déléguée lorsque l'Etat, à des fins d'efficacité et d'efficience, juge opportun de déléguer sa responsabilité première de maître d'ouvrage.
- **La Société Civile (ONG nationales, internationales et les plateformes)** joue au Bénin un rôle important en apportant ses capacités et expériences aux OPA et aux communautés rurales à la base. Elle occupe une place non négligeable au sein de l'espace né des besoins d'appui rapproché du monde rural. Elle veille à la mise en œuvre cohérente des politiques et stratégies agricoles. Si les ONG internationales ont les capacités souhaitées, les ONG nationales restent encore faibles par manque de moyens techniques et financiers.
- **Les Partenaires Techniques et Financiers PTF** ont pour vocation première d'accompagner les efforts du Gouvernement béninois dans le développement du secteur agricole conformément à ses orientations en matière de lutte contre la pauvreté.

---

## ***Défis institutionnels pour la promotion des filières agricoles :***

Les principaux défis institutionnels et organisationnels pour la promotion des filières agricoles portent sur (i) la gouvernance des filières dans une optique de gestion axée sur les résultats du développement, de reddition des comptes, de la transparence et de participation inclusive des familles d'acteurs aux choix d'orientations stratégiques en matière de promotion des filières agricoles ; (ii) l'opérationnalisation du cadre programmatique sectoriel ; (iii) le leadership du MAEP dans l'animation du dialogue politique sectoriel ; (iv) le changement du cadre organisationnel du MAEP pour une meilleure efficacité dans la promotion des filières agricoles ; (v) la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire en lien avec la promotion des filières agricoles ; (vi) la décentralisation et la déconcentration dans le secteur agricole.

## **Priorités et les programmes en cours**

Les priorités du secteur portent essentiellement sur les points ci-après déclinés en actions prioritaires clés du secteur agricole.

### ***a) l'accroissement des rendements et des productions***

- le renforcement des structures de recherches et de conseils agricoles / vulgarisation ;
- la facilitation de l'approvisionnement des producteurs de vivriers en intrants spécifiques (semences, engrais et pesticides) et en matériels et équipements appropriés ;
- l'amélioration des techniques et infrastructures de conservation et de stockage des produits vivriers pour une réduction sensible des pertes post-récoltes ;

### ***b) la structuration des filières agricoles et la mise en œuvre du cadre institutionnel***

- le renforcement des capacités techniques et organisationnelles des structures publiques et des faitières des organisations paysannes et professionnelles agricoles ;
- la réforme institutionnelle du secteur agricole (appui à la planification, prospective, capitalisation, statistiques, appui aux fonctions managériales du MAEP et agences...) ;
- la veille de qualité par la mise en place des mécanismes fonctionnels de promotion de traçabilité et de respect des normes de qualité et de conditionnement des produits destinés à l'exportation. Dans ce cadre la fonctionnalité de l'Autorité Béninoise de Sécurité Sanitaire des Aliments (ABSSA) sera renforcée de même que le processus d'accréditation à la norme ISO 17025.
- la gestion des ressources naturelles et du changement climatique ;
- la prise en compte de la dimension genre dans les actions de développement agricole par la mise en œuvre effective du plan d'action genre dans le secteur agricole.

### ***c) la promotion de l'entreprenariat agricole***

- l'appui à l'émergence d'entreprises agricoles viables de production et de transformations de produits agricoles ;
- la mise en place d'un mécanisme financier adapté pour le secteur agricole ;

### ***d) la décentralisation et déconcentration des investissements agricoles.***

- la mise en place d'infrastructures de conservation et de stockage des produits agricoles ;
- l'appui aux processus participatifs de définition des politiques locales et plans filières (prise en compte des acteurs, intégration de la thématique environnement et genre, politique de conseil agricole et lien avec la recherche action) ;
- l'amélioration de la gouvernance des filières agricoles ;

- 
- le renforcement du partenariat public-privé sera également un domaine d'action prioritaire qui couvrira les domaines du conseil agricole, de renforcement des capacités organisationnelles et de gestion des organisations paysannes et professionnelles agricoles (OPA), de la recherche et du financement de la production agricole.

Ces actions sont contenues dans quatre programmes sectoriels consacrés par le cadre programmatique du PSRSA à savoir : (i) le Programme Développement de l'Agriculture ; (ii) le Programme Développement de l'Élevage ; (iii) le Programme Développement de la Pêche et de l'Aquaculture ; (iv) le Programme Administration et Gestion du Secteur Agricole.

Le projet contribuera à la mise en œuvre du Programme Administration et Gestion du Secteur Agricole.

## **Description de l'intervention**

L'intervention est une composante du Programme cadre de la coopération bénino-belge dans le secteur agricole. Il s'avère donc important d'esquisser les grandes lignes de ce programme avant de présenter la description de sa composante « appui institutionnel ».

### a) Description du Programme cadre de la coopération bénino-belge dans le secteur agricole

Le programme cadre proposé recherche un alignement complet aux politiques, institutions et procédures des partenaires en cohérence avec le cadre programmatique sectoriel tout en s'inscrivant dans une vision d'avenir cohérente avec les orientations nationales.

Le programme est défini comme un ensemble d'interventions complémentaires et synergiques à différents niveaux stratégiques. Il s'inscrit dans la continuité des actions en cours afin d'accompagner la mise en œuvre des programmes cadres sectoriels articulés aux plans d'actions (Plans Filières, Plans de Développement Communaux, Plans d'affaires des OPA, Plan de l'ABSSA ...) ainsi qu'au schéma de financement sectoriel notamment l'opérationnalisation des mécanismes de financement (FADeC affecté, FNDA, l'utilisation des « procédures nationales d'exécution » au niveau des CeRPA ...).

La promotion des filières agricoles demeure l'axe principal des orientations du programme tout en mettant l'accent sur les filières anacarde, riz et maraichage. Dans un premier temps ces trois filières seront prises en considération dans le PIC 2013-2017 de la Coopération bénino-belge. Ensuite, d'autres filières pourront être incluses et / ou remplacer les filières susmentionnées sur une base objective dépendant des conclusions issues des référentiels en la matière et qui seront fournis dans le courant de l'année 2013. La perspective d'élargissement de la zone d'intervention actuelle vers des pôles de développement agricoles (axés à la fois sur un zonage agro-écologique et l'analyse du potentiel de développement en terme de production et / ou transformation) est envisagée de même que l'extension des bénéfices de l'appui institutionnel aux différentes familles d'acteurs institutionnels directement impliqués dans la promotion de ces filières.

Une meilleure coordination entre les différents volets de l'intervention au niveau déconcentré doit assurer une synergie et cohérence maximum des activités aux niveaux local et départemental. Cette coordination doit se retrouver également sous forme d'appui aux OP au niveau national.

La transition vers une agriculture de marché impliquera une amélioration de la compétitivité des productions agricoles offrant un potentiel de commercialisation. En terme de compétitivité, il faut aussi entendre la capacité à répondre aux demandes de marché en terme de quantité, qualité et régularité, de

---

manière efficace, rentable et dans le respect de l'environnement. Une attention particulière devra être accordée au développement de l'entrepreneuriat agricole au regard de son potentiel d'investissements agricoles privés, de services privés agricoles de proximité mais également de la création d'emplois. Par ailleurs une plus grande attention doit être accordée à la réalisation d'études technico-économiques et thématiques centrées sur la recherche-action, les questions transversales notamment la prise en compte de la dimension environnementale dans le secteur agricole, l'intégration de la politique Genre et suivi des points focaux, le foncier rural et l'accès aux intrants (semences et engrais spécifiques) notamment.

Le programme se propose de combiner dans ses interventions : (i) Des appuis « institutionnels » destinés à renforcer les capacités institutionnelles, organisationnelles et individuelles des acteurs impliqués dans la promotion des filières agricoles, au niveau national et au niveau déconcentré ; (ii) Des appuis « opérationnels » destinés à mettre en œuvre les politiques nationales et territoriales dans des communes précises, en favorisant les synergies et concertations entre acteurs.

La mise en œuvre des politiques sectorielles au niveau local permettra par ailleurs d'en tester la pertinence des actions sectorielles, tandis que la capitalisation des expériences permettra ensuite d'alimenter la réflexion stratégique au niveau national.

Au niveau « national », le programme apportera des appuis institutionnels, à la fois aux acteurs étatiques (MAEP et ses démembrés, ONS, ABSSA, CONAFIL) ainsi qu'aux acteurs privés (Organisations de Producteurs en première instance, CNAB notamment). Le premier objectif de cet appui est de favoriser une concertation permettant l'élaboration participative de politiques sectorielles et sous sectorielles. Le second objectif est de renforcer les capacités de ces acteurs à élaborer leurs propres plans de développement, à délivrer des appuis conseils à leurs structures déconcentrées ou à leurs membres, à transférer des informations et à assurer le suivi des interventions.

Au niveau déconcentré (Département et communes), le programme aura un rôle de facilitation et d'appui aux acteurs locaux dans l'exercice de leurs missions et mandats, en concertation avec les acteurs au niveau national. Les appuis devront permettre de renforcer les capacités des acteurs privés et publics à définir des plans d'action en tenant compte des menaces et opportunités auxquelles ils sont confrontés, ainsi que des besoins exprimés par la base. Chaque acteur est redevable vis-à-vis des autres partenaires et des bénéficiaires de l'atteinte de résultats.

Une plus grande concertation sera recherchée pour l'élaboration des politiques de développement local dans le secteur agricole. Les appuis doivent également permettre de renforcer les capacités techniques à rendre un ensemble de services complémentaires à destination des bénéficiaires du programme.

Enfin, l'exercice de formulation du programme cadre dans sa composante « appui opérationnel » doit respecter les principes généraux suivants :

- L'adoption d'une approche programme en lien avec le cadre programmatique sectoriel notamment les programmes cadres n°1 et n°4 ;
- La rationalisation des ressources en (i) limitant le nombre d'UGP ; (ii) la création d'une unité de coordination et d'appui afin de garantir la synergie d'intervention, la cohérence, l'harmonie et l'efficacité dans l'exécution des composantes et volets dans une optique de gestion axée sur les résultats de développement et (iii) en évitant un « saucissonnage » du programme en structures d'exécution disparates et indépendantes les unes des autres.
- La nécessité de faire en sorte que les interventions des projets bénino-belges en cours (FAFA AD, FAIA) soient articulées aux composantes et résultats du programme et placées sous la coordination de l'Unité d'Appui et de Coordination (UAC) dès le démarrage effectif du programme en 2013.

---

b) La composante « appui institutionnel » du Programme cadre bénino-belge dans le secteur agricole

La composante « appui institutionnel » s'articulera autour des axes d'intervention suivants avec un résumé de leurs contenus.

**Axe 1 : Renforcement des capacités organisationnelles managériales et techniques des acteurs institutionnels et individuels impliqués dans le pilotage et la coordination de la promotion des filières agricoles au niveau national et déconcentré.**

L'appui au MAEP (central et déconcentré) ainsi qu'aux partenaires limitrophes engagés dans la promotion des filières agricoles s'articulera autour des actions organisationnelles et institutionnelles qui vont contribuer efficacement à la mise en œuvre des programmes cadres du secteur agricole.

Les actions à entreprendre et à consolider porteront sur (i) l'amélioration du mode d'organisation de fonctionnement du MAEP et ses structures déconcentrées (6 CeRPA) dans une optique de gestion axée sur les résultats de développement consacrée par le nouveau Décret type des Ministères, (ii) l'opérationnalisation du cadre programmatique sectoriel articulé aux plans filières qui exige des améliorations qualitatives des processus et procédures de planification, suivi-évaluation et capitalisation, (iii) l'amélioration de la qualité du dialogue sectoriel, (iv) une meilleure utilisation des outils d'analyses thématiques et d'analyses des filières – chaînes de valeur ajoutée par des groupes de travail engagés dans la promotion des filières agricoles, (v) l'amélioration de la qualité de management des ressources humaines du MAEP dans un contexte de départ massif des cadres à la retraite, (vi) l'utilisation des outils de management dans une optique de changement de comportements des agents, (vii) la mise en œuvre d'une plateforme informatisée de gestion de l'aide au secteur agricole accessible aux usagers du secteur agricole. Par ailleurs les initiatives pertinentes de l'ABéProFA dans le portage technique d'analyses technico-économiques des filières – CVA, de définition et d'opérationnalisation des mécanismes de partenariat public-privé de promotion des filières agricoles seront soutenues et renforcées, (viii) le renforcement des capacités institutionnelles de l'ABSSA dans l'exercice de ses fonctions.

Outre ces actions, il sera également question d'améliorer les conditions de travail des partenaires limitrophes – dont les Organisations Paysannes Nationales - du projet qui verront leurs capacités (moyens logistiques) renforcées afin de soutenir leurs efforts de promotion des filières agricoles d'une part et la mise en œuvre des actions portées par ces derniers dans le cadre de l'exécution du programme cadre agriculture de la coopération bénino-belge d'autre part.

**Axe 2 : Appui à l'opérationnalisation du schéma de financement du secteur agricole au profit des acteurs de promotion des filières agricoles (FNDA, FADeC, Fonds communs notamment)**

Il s'agira d'accompagner le MAEP, la CONAFIL, l'ONS, dans l'opérationnalisation du schéma de financement du secteur agricole. Ce schéma prévoit d'institutionnaliser des mécanismes de financement permettant d'allouer des ressources nécessaires à la promotion des filières agricoles à travers notamment les fonds communs, le fonds national de développement agricole et le FADeC Affecté- agriculture<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Lors de la formulation et dans la perspective d'une approche programmatique, les experts veilleront à ventiler les appuis du projet FAIA (Facilité d'Appui aux Investissements Agricoles) qui se termine en 2015, soit vers la composante institutionnelle (AIMAEP), soit vers la composante opérationnelle du futur programme.



---

### **Axe 3 : Coordination régionale de la mise en œuvre des plans filières dans un contexte de déconcentration administrative et de décentralisation**

Les structures déconcentrées du MAEP (CeRPA) joueront un rôle important dans la coordination de la mise en œuvre des plans de développement des filières au niveau départemental et local. Une attention particulière sera accordée au renforcement des capacités des CeRPA dans leurs rôles d'assistance conseil aux communes et l'animation des concertations entre acteurs de promotion des filières agricoles. Les agents de base au niveau des CeCPA seront formés à l'analyse des systèmes de production dans une perspective de gestion durable des ressources naturelles tout en y intégrant les aspects liés au genre. Ils seront outillés dans l'analyse des filières agricoles et des chaînes de valeurs y attenantes.

### **Axe 4 : Etudes et recherches – actions adaptées aux besoins de réflexion et d'analyses stratégique du MAEP pour la promotion des filières agricoles – Mise à disposition d'une ligne budgétaire**

Le PSRSA a identifié des axes stratégiques pertinents en matière de promotion des filières agricoles mais dont les goulots d'étranglement inhibent la qualité des efforts et de prises de décisions des acteurs institutionnels. Il s'agira donc de disposer des moyens financiers souples et flexibles permettant de réaliser efficacement des analyses sectorielles et recherches actions thématiques afin d'orienter des prises de décisions par rapport à des questions récurrentes : (i) approvisionnement régulier en intrants agricoles **appropriés** de proximité, (ii) **promotion des techniques d'agro-écologie en collaboration avec PINRAB** (iii) fiabilité et l'exhaustivité des données statistiques, (iv) la question foncière dans les projets d'investissements agricoles, (v) la stratégie d'aménagement de bas-fonds, (vi) la liaison recherche-vulgarisation, (vii) les stratégies de développement de l'entrepreneuriat agricole et création d'emploi et (viii) des analyses technico-économiques pertinentes etc. En outre l'agroforesterie, la réalisation de retenues d'eau et la mise en œuvre du conseil agricole doivent être menées sous forme d'actions pilotes permettant d'asseoir des opérations d'envergures cohérentes et adaptées au contexte de promotion des filières agricoles dans le respect du cadre institutionnel.

### **Axe n°5 : Amélioration de la gouvernance des filières agricoles**

La table ronde du secteur a abouti à la signature d'un pacte PNIA/PDDAA pour une mise en œuvre concertée des orientations stratégiques et programmes cadres sectoriels à travers l'implication des acteurs institutionnels clés. Il s'agira de renforcer les capacités de la Chambre Nationale d'Agriculture (et ses structures faitières nationales membres) à élaborer leurs propres plans de développement, à délivrer des appuis conseils à leurs structures déconcentrées ou à leurs membres, à transférer des informations et à assurer le suivi de leurs interventions (système d'information sur les initiatives privées de promotion des filières agricoles). Tout cela facilitera l'instauration d'une meilleure gouvernance des filières agricoles portée par des organisations capables de devenir des forces de propositions dans le dialogue politique sectoriel, la reddition des comptes et la transparence en matière de développement des filières agricoles.

La fonction de contrôle est une dimension très importante notamment en matière de sécurité sanitaire des aliments. L'intervention accompagnera la mise en place d'une chaîne de commandement unique et le renforcement des capacités de l'ABSSA dans l'exercice de ses fonctions et dans la mise en œuvre de la politique sanitaire des aliments en lien avec les structures concentrées.

## **2. Ministère désigné pour la préparation et la mise en œuvre de la prestation**

---

Le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche est responsable de la préparation de la mise en œuvre du Programme cadre et de sa composante « appui institutionnel » qui aura un ancrage au niveau de son Secrétariat Général.

Le Projet travaillera en étroite collaboration avec les structures centrales, techniques, déconcentrées et sous tutelle du MAEP par rapport à des thématiques spécifiques :

- Secrétariat Général : coordination sectorielle, politiques agricoles, dialogue sectoriel, secrétariat permanent du Conseil National d'Orientation et de Suivi (CNOS), management opérationnel, informatisation, conception et supervision des réformes institutionnelles de secteur et du cadre organisationnel du MAEP ;
- Direction de la Programmation et de la Prospective : stratégies sectorielles, planification, suivi-évaluation, coordination du programme administration et gestion du secteur agricole, budget – programmes, études et analyses thématiques, recherche-actions, informatisation, plateforme de gestion de l'aide dans le secteur, animation Groupe Thématique Agriculture, thèmes transversaux, liens avec la CONAFIL par rapport au FADeC affecté Agriculture ;
- Direction des Ressources Humaines : gestion prévisionnelle des ressources humaines, formation, management ;
- Direction des Ressources Matérielles et Financières : renforcement des capacités des CeRPA pour leur autonomie dans l'exécution des dépenses régionales, cadre de dépense à moyen terme du ministère, administration ;
- Direction de l'Agriculture, Direction de l'Elevage et Direction de la Pêche : exercice de leurs rôles d'unité de pilotage et de chefs de file des trois programmes sous sectoriels : participation aux processus d'élaboration des référentiels technico-économiques et zonages agro-écologiques : nutrition ;
- Direction de la Promotion de la Législation Rurale : appui aux coopératives, foncier rural, structuration d'organisations professionnelles agricoles ;
- ONS ou une éventuelle Agence d'exécution du FNDA : mise en œuvre du FNDA ;
- Chambre Nationale d'Agriculture et ses structures faîtières membres : gouvernance des filières ;
- DICAFA : Coordination de la mise en œuvre de la stratégie du conseil agricole, liaison recherche-vulgarisation ;
- Structures déconcentrées du MAEP (6 CeRPA) : plans filières, renforcement capacités OPA, coordination régionale, accompagnement déconcentré aux communes, formation approche filière, recherche – action, conseil agricole ;
- ABSSA : l'exercice de la fonction de régulation et contrôle de la sécurité sanitaire des aliments.

### **3. Objectifs général et spécifiques et résultats**

#### **3.1. Contenu du programme cadre bénino-belge dans le secteur agricole**

##### **Objectif général**

- La croissance économique et la sécurité alimentaire nutritionnelle du pays sont améliorées.

##### **Objectif spécifique**

- La compétitivité, l'attractivité et l'accès des productions et produits aux marchés grâce à la promotion des filières agricoles dans le respect des rôles des différents acteurs institutionnels sont assurés.

---

## Résultats intermédiaires

- 1. L'environnement institutionnel favorable à la promotion des filières est amélioré :
- 2. La productivité, la rentabilité des filières agricoles prioritaires sont améliorées.

## Résultats directs

### Appui institutionnel

- 1.1 Les capacités opérationnelles, administratives et techniques du MAEP central et déconcentré sont renforcées dans le pilotage, la coordination sectoriels et l'opérationnalisation de son cadre programmatique de promotion des filières agricoles ;
- 1.2 Un mécanisme de financement du secteur agricole performant et adapté aux besoins du groupe cible est fonctionnel et intégré dans un contexte institutionnel béninois privé et/ou public ;
- 1.3 Les CeRPA assurent efficacement la coordination régionale de la mise en œuvre des stratégies agricoles (y incluant l'accompagnement déconcentré aux communes) dans le respect des rôles et responsabilités des acteurs publics et privés ;
- 1.4 Des études et recherches actions pertinentes permettent d'orienter des prises de décisions des acteurs du secteur agricole sur des questions récurrentes (fourniture d'intrants agricoles, statistiques fiables, foncier, politique d'aménagement des bas-fonds, liaison recherche – vulgarisation, référentiels, pool assistance technique etc) pour une meilleure mise en œuvre des stratégies et programmes de développement agricole ;
- 1.5 La gouvernance des filières agricoles est améliorée grâce à (i) une meilleure structuration et fonctionnement des organisations faîtières nationales des OPA et de la chambre nationale d'agriculture engagées dans un dialogue politique sectoriel constructif pour le développement des filières agricoles et (ii) l'institutionnalisation de l'ABSSA.

### Appui opérationnel

- 2.1 La productivité des exploitant(e)s agricoles ruraux des filières agricoles prioritaires, pour passer d'une agriculture de subsistance à une agriculture de marché, est améliorée ;
- 2.2 La transformation et la commercialisation des produits et sous-produits des filières agricoles prioritaires sont améliorées et renforcent la création de chaînes de valeur ajoutée ;
- 2.3 L'entrepreneuriat agricole et la réalisation d'investissements agricoles structurants sont développés grâce à l'instauration d'une dynamique de partenariat public privé entre acteurs locaux (CeRPA, communes, OPA, entreprises privées, coopératives, associations) ;
- 2.4 L'application des règles de sécurité sanitaire des aliments, des normes de qualité et de la traçabilité des produits est améliorée ; le niveau de consommation nationale des produits agricoles et de leur exportation est en augmentation.

Les thématiques transversales – équité du genre, environnement et changements climatiques, droits de l'enfant – seront intégrées de manière appropriée et systématique dans les activités devant mener aux résultats attendus pour l'ensemble du programme.

---

Plus particulièrement, en ce qui concerne le genre, le plan d'action élaboré par le MAEP sera mis en œuvre ; la présence des femmes dans tous les organes de décision, l'accès des femmes à la propriété, aux intrants et aux crédits seront assurés.

### **3.2. Contenu de la composante appui institutionnel du programme cadre**

#### **Objectif global**

La compétitivité, l'attractivité et l'accès des productions et produits aux marchés grâce à la promotion des filières agricoles dans le respect des rôles des différents acteurs institutionnels sont assurés.

#### **Objectif spécifique**

L'environnement institutionnel favorable à la promotion des filières est amélioré.

#### **Résultats**

R.1 Les capacités opérationnelles, administratives et techniques du MAEP central et déconcentré sont renforcées dans le pilotage, la coordination sectorielle et l'opérationnalisation de son cadre programmatique de promotion des filières agricoles ;

R.2 Un mécanisme de financement du secteur agricole performant et adapté aux besoins du groupe cible est fonctionnel et intégré dans un contexte institutionnel béninois privé et/ou public ;

R.3 Les CeRPA assurent efficacement la coordination régionale de la mise en œuvre des stratégies agricoles (y incluant l'accompagnement déconcentré aux communes) dans le respect des rôles et responsabilités des acteurs publics et privés ;

R.4 Des études et recherches actions pertinentes permettent d'orienter des prises de décisions des acteurs du secteur agricole sur des questions récurrentes (fournitures d'intrants agricoles, statistiques fiables, foncier, politique d'aménagement des bas-fonds, liaison recherche – vulgarisation, référentiels, pool assistance technique etc) pour une meilleure mise en œuvre des stratégies et programmes de développement agricole ;

R.5 La gouvernance des filières agricoles est améliorée grâce à (i) une meilleure structuration et fonctionnement des organisations faitières nationales des OPA et de la chambre nationale d'agriculture engagées dans un dialogue politique sectoriel constructif pour le développement des filières agricoles et (ii) l'institutionnalisation de l'ABSSA.

### **4. Localisation et groupes cibles**

L'intervention touche l'ensemble du territoire national. Ses bénéficiaires directs sont notamment : les directions techniques et centrales et structures déconcentrées du MAEP (CeRPA) ; l'ABéProFA (future structure centrale de promotion des filières) ; l'ABSSA ; la structure de mise en œuvre du FNDA : la CONAFIL ; la Chambre Nationale d'Agriculture ; les structures faitières d'entreprises agricoles et OPA membres de la Chambre Nationale d'Agriculture et impliquées dans le dialogue sectoriel : les instances du cadre institutionnel de promotion des filières (CNOS et ses démembrements) ; le Groupe Thématique Agriculture.

### **5. Relation de la prestation avec la SCRIP et les OMD**

---

La Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP 2011-2015) a pour axes d'interventions majeurs :

- L'accélération durable de la croissance et de la transformation de l'économie
- Le développement des infrastructures
- Le renforcement du capital humain
- La promotion de la qualité de la gouvernance
- Le développement équilibré et durable de l'espace national

L'accélération durable de la croissance économique nationale se basera entre autres sur le secteur agricole à travers notamment (i) la consolidation du cadre macroéconomique ; (ii) la dynamisation du secteur privé et le développement des entreprises ; (iii) la diversification de l'économie par la promotion des filières porteuses pour les exportations ; (iv) la promotion de l'intégration régionale et de l'insertion dans les réseaux mondiaux.

Le développement des infrastructures notamment en matière de transport, énergie, communication et hydraulique va faciliter le développement des filières agricoles.

Le renforcement du capital humain portera sur les questions d'éducation au développement, la nutrition, la création d'emplois agricoles, la réduction des inégalités de genre et le renforcement de la protection sociale.

La promotion de la qualité de la gouvernance dans le secteur agricole est orientée vers (i) le renforcement de la qualité de la gestion des finances publiques ; (ii) le renforcement de la gouvernance administrative ; (iii) le renforcement de la gouvernance politique ; (iv) la promotion de la gouvernance statistique ; (v) la promotion de la gouvernance environnementale notamment.

Le développement équilibré et durable de l'espace national est au cœur de l'aménagement du territoire et général et l'aménagement agricole en particulier. Les domaines de priorités portent sur : (i) le renforcement du processus de décentralisation et déconcentration ; (ii) la consolidation de l'aménagement du territoire pour une économie régionale et locale dynamique ; (iii) la poursuite de la réforme foncière ; (iv) la promotion des espaces frontaliers ; (v) la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'amélioration du cadre de vie ; ainsi que (vi) la gestion des catastrophes et des risques naturels.

La promotion des filières agricoles est donc bien considérée comme l'axe majeur à travers lequel le secteur agricole contribuera à la mise en œuvre des nouvelles orientations définies par la SCRCP.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) dans le secteur agricoles visent à (i) réduire de 50% la proportion de la population vivant en dessous du seuil de la pauvreté en faisant passer l'indice de pauvreté à 15% d'ici à 2015 ; (ii) Réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de malnutrition entre 1990 et 2015.

L'état des lieux du diagnostic du secteur agricole dans le cadre de la réduction de la pauvreté et de la sécurité alimentaire a révélé que les résultats n'ont pas comblé les attentes. En effet, sous l'approche monétaire, l'incidence de la pauvreté au niveau national est estimée à 37,4%. En milieu rural, elle est de 38,82% contre 35,04% pour le milieu urbain. Ce caractère rural de la pauvreté est beaucoup plus lié au faible niveau des revenus, à la faiblesse de la productivité et à la faible valorisation des facteurs de production. Dans la marche du Bénin vers l'atteinte des OMD, il est espéré que la mise de la stratégie de réduction de la pauvreté dans le secteur rural se traduise par une amélioration de la productivité et des

PKM

---

rendements agricoles, pour passer d'une croissance moyenne de la production du secteur primaire de 3% sur la période de 2007-2011, à un rythme moyen de croissance d'environ 8% sur la période 2011-2015.

La contribution du secteur agricole à la réduction de la pauvreté, de la faim et de malnutrition doit donc s'accroître à travers la stratégie de promotion des filières agricoles qui est l'élément central autour duquel se construisent les programmes actuels du MAEP.

## **6. Synergie avec les autres bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux et avec le PIC de la CE, ainsi qu'avec l'agenda national d'harmonisation et d'alignement**

L'adoption de la Politique Nationale de l'Aide au Développement (PNAD 2011-2020) constitue une réponse du Gouvernement au défi majeur que pose la problématique de l'efficacité de l'aide au Bénin. Il s'agit de l'affirmation de leadership du Gouvernement pour renforcer la capacité de mobilisation et de gestion stratégique des ressources extérieures. C'est un *cadre d'orientation* stratégique pour les différents acteurs de développement au Bénin aux fins de garantir la synergie nécessaire dans les interventions. Le PNAD 2011-2020 a pour ambition de clarifier les objectifs que le Gouvernement veut atteindre avec l'aide publique qu'il reçoit, ses préférences en terme de mobilisation et de gestion de l'aide (aide budgétaire, SWAP, aide projet, etc.). Elle permettra aussi d'orienter les PTF vers les secteurs/localités où leurs interventions seraient plus efficaces.

La Politique Nationale de l'Aide au Développement a pour objectif général d'améliorer la contribution de l'aide au développement économique, social et culture du Bénin. De façon spécifique, elle permettra au Gouvernement ; (i) d'améliorer la coordination de l'aide au développement ; (ii) d'assurer le choix du type d'aide en adéquation avec les stratégies nationales et sectorielles ; (iii) d'accélérer la croissance économique de manière durable ; (iv) de renforcer le leadership du Gouvernement.

La coordination de l'aide au développement suppose (i) l'amélioration des relations avec les partenaires techniques et financiers, (ii) l'amélioration des relations intra gouvernementales, (iii) l'amélioration des relations entre le Gouvernement et les communes et (iv) l'amélioration de la communication entre les acteurs de la chaîne de l'aide.

L'adéquation entre les stratégies nationales, sectorielles et l'aide passe par (i) la clarification des choix du Bénin en matière d'aide et (ii) l'élaboration et l'exécution des budgets-programmes sur la base des choix du Bénin en matière d'aide.

L'accélération de la croissance économique de manière durable induit (i) l'accroissement des investissements structurants et (ii) l'amélioration de l'environnement des affaires.

Le renforcement du leadership du Gouvernement suppose (i) la dynamisation de la concertation politique et diplomatique entre les Partenaires Techniques et Financiers et le Gouvernement et (ii) le respect des engagements pris par le Gouvernement.

La présente intervention dans le secteur agricole vise à contribuer à la mise en œuvre des programmes cadres du PSRSA, devant tenir compte de la politique nationale de l'aide au développement et du cadre programmatique sectoriel, en lien avec le PNIA qui est en cours de finalisation.

Les autres projets du secteur ayant une incidence en appui institutionnel et la promotion des filières seront pris en compte pour une meilleure synergie d'intervention et complémentarités. Il s'agit de ProAGRI (GIZ), PADA (Banque Mondiale), PACER (FIDA), PDAC (budget national), PAFILAV (BAD) mais également des interventions en cours de la coopération bénino-belge (FAFA AD, FAIA etc).

---

## 7. Budget maximal et durée indicative

La durée d'exécution de l'intervention est de 5 ans avec un budget total de sept millions d'euros dont six millions de contribution de la Belgique et un million de la contribution béninoise.

Ce volume de financement s'explique par la nécessité d'assurer un « appui institutionnel hard » en complémentarité avec l'appui institutionnel « soft » jusqu'ici développé par la coopération bénino-belge dans le secteur agricole au regard des insuffisances en moyens logistiques et équipements des partenaires limitrophes touchés.

Au plan opérationnel le contenu des résultats amènera l'appui institutionnel à toucher un plus grand nombre d'acteurs institutionnels à l'échelle du territoire national avec des expertises diversifiées en termes d'assistance technique, de facilitation et d'utilisation de personnes ressources. Une provision financière pour la constitution d'une ligne budgétaire souple et flexible permettra de répondre à des besoins d'appui à la demande pour la réalisation d'études et d'analyses spécifiques. Enfin l'unité de facilitation de la composante et l'unité de coordination devront avoir des moyens suffisants pour assurer leurs fonctions de facilitation et de gestion opérationnelle et financières du projet.

## 8. Mesures envisagées sur le plan institutionnel, humain et financier pour assurer la durabilité après sa clôture

Le projet renforcera l'environnement institutionnel et opérationnel de la promotion des filières agricoles favorable à la croissance économique et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle du Bénin.

En termes de durabilité, la pérennisation des actions devrait être pleinement assurée au travers de l'existence de quatre programmes sectoriels financés par l'Etat et les partenaires techniques et financiers. De façon spécifique cette viabilité sera assurée par le programme « Administration, et Gestion du Secteur » disposant d'une ligne spécifique au budget national.

En terme financier, le programme se donne des perspectives à long terme et s'inscrit dans la vision de développement de l'économie nationale, à travers l'axe majeur que constitue la promotion des filières agricoles porteuses. Les Programmes sectoriels de base du PSRSA, tous axés sur la promotion des filières agricoles constituent une priorité dans le CDMT du MAEP. A ce titre, la prise en compte des dépenses liées à la contrepartie béninoise sera assurée car, le Gouvernement a déjà pris de nouvelles mesures pour accélérer les procédures de décaissement au profit du secteur agricole.

