



Résumé exécutif

Revue Finale du Programme d'Appui au Développement
des Filières agricoles (PROFI)

Volet Opérationnel

BEN1302811

Bénin

Jean Sébastien CANALS

Paul ONIBON

Analysis for Economic Decisions - ADE s.a.

Date du rapport de la revue : Octobre 2019

1 Présentation de l'évaluation

La Coopération Technique Belge (CTB) /Agence belge de développement (Enabel) accompagne depuis une décennie les efforts du Gouvernement béninois dans la mise en œuvre de sa politique agricole. Il s'agissait en l'occurrence de contribuer à l'amélioration des performances de l'agriculture béninoise afin d'assurer de façon durable la souveraineté alimentaire et nutritionnelle et de contribuer au développement économique et social du pays.

Le PROFI a, à cet effet, été mis en œuvre par la Coopération Technique Belge / Enabel et le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche du Bénin depuis cinq années. Il est structuré en deux volets distincts, l'un « opérationnel » (VO) et l'autre institutionnel (VI), tous 2 guidés par l'atteinte d'un même objectif général libellé comme suit « La compétitivité, l'attractivité et l'accès des productions et produits aux marchés grâce à la promotion des filières agricoles sont assurés dans le respect des rôles des différents acteurs opérationnels, afin de contribuer à assurer de façon durable la souveraineté alimentaire et nutritionnelle du Bénin ». Cet objectif global s'intégrait parfaitement au Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) et son cadre programmatique.

Le PROFI VO a pour Objectif Général : d'assurer 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. Son objectif spécifique est formulé comme suit : améliorer et sécuriser la plus-value économique des exploitations familiales et des entreprises rurales des deux régions d'intervention (Mono/Couffo et Atacora/Donga) opérant dans les filières prioritaires (anacarde, riz et maraichage) par une intégration formelle des chaînes de valeur performantes, respectueuses des normes environnementales et sanitaires.

Il repose sur l'atteinte de quatre résultats :

- ☞ R1 : les exploitations familiales professionnalisées offrent un produit concurrentiel sur des marchés porteurs clairement identifiés ;
- ☞ R2 : les entreprises rurales offrent des services de qualité accessibles aux exploitations agricoles des filières ;
- ☞ R3 : des infrastructures communales sont réalisées et mises en valeur au terme d'un processus concerté entre les acteurs des filières ;
- ☞ R4 : la gouvernance et la performance des filières prioritaires sont améliorées grâce à une meilleure articulation des opérateurs, dans le respect de l'environnement et l'équité entre les genres.

Pour ce faire, il était programmé sur 72 mois avec un démarrage de l'intervention qui est intervenu le 08 octobre 2015, d'une contribution totale de 19 millions d'€ dont 18 apportés par la Belgique et 1 par le Bénin. En septembre 2016 des restrictions budgétaires belges ont induit une réduction de la contribution de 2 millions d'€. Le projet avait alors 17 millions d'€ à sa disposition pour la mise en œuvre des actions.

En 2016 avec l'élection au Bénin d'un nouveau Président M. Patrice Talon, très rapidement ont été définies et progressivement mis en place de nombreuses réformes dont celle assez drastique du secteur agricole, avec un changement de paradigme. Le projet et Enabel ont du très rapidement faire preuve de souplesse afin de s'adapter au nouvel environnement politique et institutionnel, avec notamment la dissolution des CARDER (principal partenaire terrain du PROFI-VO) et la création de deux nouvelles instances déconcentrées : les DDAEP et les ATDA.

Le programme est donc passé d'un partenariat institutionnel terrain initial de 2 CARDER à un partenariat avec 4 DDAEP et 5 ATDA.

Il est, par ailleurs, important de souligner que le PROFI-VO, à dire d'acteurs institutionnels et les faits le confirment, a été durant cette période un « acteur » qui a fortement contribué à la transition institutionnelle et opérationnelle mais aussi qui a concouru à assurer une continuité régaliennne dans ses zones géographiques d'implantations et sur ses secteurs d'interventions spécifiques.

2 Résultats et conclusions

Le PROFI-VO s'est engagé au côté du MAEP, de ses services techniques déconcentrés et de ces partenaires, à l'atteinte des principaux résultats suivants :

- ☞ Elaboration de paquets techniques à destination des exploitants familiaux et révision des mécanismes/procédures de mise à disposition des micro-projets de production et de commercialisation, ii) appui et financement de la mise en œuvre des micro-projets de production et de commercialisation, iii) accompagnement de la mise en œuvre du dispositif de conseil agricole aux exploitations familiales, iv) renforcement des groupements de producteurs, des coopératives et des unions communales dans leurs capacités à rendre des services spécifiques d'approvisionnement et de commercialisation à leurs membres ;
- ☞ Révision des mécanismes d'accompagnement et de financement des projets d'entrepreneuriat agricole (PEA), ii) accompagnement et financement de la mise en œuvre de micro-projets d'entrepreneuriat visant le renforcement de l'offre de services de proximité aux exploitations familiales, iii) accompagnement et financement de la mise en œuvre de projets d'entrepreneuriat agricole (PEA) structurants et à forte valeur ajoutée pour la compétitivité des filières, iv) renforcement de l'offre et de la présence des services non financiers dans les zones d'intervention ;
- ☞ Amélioration de la concertation pour la définition, la mise en œuvre et le suivi des stratégies de développement agricole au niveau communal, ii) réalisation d'études techniques et socio-économiques préparatoires à la mise en place des investissements communaux, iii) accompagnement de la mise en place des investissements communaux et intercommunaux dans les filières prioritaires ;
- ☞ Réalisation d'études de marché, d'actions de sensibilisation et d'actions de promotion en appui à la mise en marché des produits agricoles dans les chaînes de valeur, ii) renforcement de la dynamique organisationnelle des organisations nationales et régionales dans les filières prioritaires, iii) développement d'actions spécifiques en matière de genre et d'environnement.

La stratégie développée par le PROFI-VO et Enabel en concertation avec les autorités locales a été particulièrement *pertinente (A)*, mise en œuvre avec *efficacité (B+)* et dont les résultats et *impacts (B+)* sont connus et reconnus à de nombreux niveaux mais avec un niveau de *durabilité qui reste à renforcer (C+)*. Par contre eu égard aux investissements à réaliser et aux procédures administratives et financières lourdes et très consommatrices de temps et d'énergie pour les équipes programme, *on a perdu beaucoup en efficacité (C)*. On doit noter que la stratégie développée a pu être déroulée grâce aux femmes et hommes de qualité qui l'ont conduite et qui ont constitué l'équipe PROFI VO. La majorité d'entre eux a d'ailleurs été recrutée par les nouveaux projets/ programmes : ARISA (coopération déléguée par l'UE) ou DEFIA (Ananas-pilier 1 du nouveau programme de coopération belge).

L'analyse du programme au regard des 5 critères CAD amène des commentaires spécifiques sur l'efficacité eu égard aux procédures imposées non suffisamment adaptées. La grande majorité des résultats ont été atteints et ont concouru à l'objectif global du projet. On notera cependant que par manque de temps dédié à la mise en vie de certaines actions, la durabilité de celles-ci n'est pas totalement acquise, ce qui est fort regrettable eu égard aux investissements conséquents réalisés à ce jour.

Programme PROFI - VO

Pertinence	A
Efficacité	B +
Efficience	C
Impact	B +
Durabilité	C +

Un Programme qui, malgré les contraintes qu'il a connu, a contribué à : i) professionnaliser des exploitations agricoles sur les 3 filières (anacarde, riz et maraichage) en améliorant leur productivité leur permettant d'offrir des produits de qualité et concurrentiel sur des marchés porteurs clairement identifiés induisant une amélioration des revenus ainsi qu'une certaine résilience aux changements climatiques, ii) développer des entreprises rurales, certes encore fragiles et réduits en termes de nombre, mais qui offrent des services accessibles et appréciés par les exploitations, iii) par un processus de concertation entre les acteurs des filières et les communes, des infrastructures structurantes qui répondent à la demande, même si là encore leur mise en vie reste récente et fragile et iv) à améliorer la gouvernance et la performance des filières concernées par la mise en place de processus d'articulation des opérateurs dans le respect de l'équité entre les Genres. Le programme a été producteur d'innovations en intervenant simultanément sur deux entrées : les filières (verticales) et les communes (horizontales) qui ont permis de mettre en place des clusters qui sont de vrais espaces de développement à la fois créateurs de plus-values, de richesses, d'emplois sur les filières concernées et des dynamiseurs/intégrateurs sociaux sur les territoires sur lesquels ils sont implantés et ancrés.

3 Recommandations

Aux regards de ces constats la mission recommande au MAEP et à Enabel :

- ☞ De **donner du temps à PROFI pour sortir par le haut**, sur la base des constats établis par la mission, celle-ci recommande vivement d'envisager les voies et moyens de mettre en place **une prolongation de 24 mois et au minimum de 12 mois exclusivement sur du soft**, uniquement sur des actions porteuses afin de valoriser tous les acquis du programme PROFI ainsi que ceux de FAFA – FAIA. Les moyens requis sont très faibles au regard du montant global du PROFI et du retour sur investissement que l'on pourra en escompter ;
- ☞ La stratégie développée par le PROFI avec une entrée filière et la seconde par les communes est très pertinente, complémentaire, impactante et il serait de bon aloi de poursuivre celle-ci dans le montage de nouveaux projets même si à priori elle est plus complexe d'un simple appui à l'une ou l'autre des entrées car elle permet d'impacter non seulement le caractère économique du développement mais aussi sa dimension sociétale par un ancrage dans les territoires grâce à la démarche / outil « Cluster » développé par le projet ;
- ☞ Le Programme PROFI VO & VI a démontré l'importance du double ancrage, les passerelles et complémentarités qui avaient été mises en place avec d'autres programmes de la coopération Belge (PAORC, FEC, TDC), mais aussi avec d'autres bailleurs. On a là un exemple de collaborations réussies à valoriser et à reproduire dans le montage d'autres programmes ;
- ☞ Sur le plan des outils utilisés par le PROFI :
 - * Les procédures administratives et financières sont beaucoup trop lourdes et longues, consommatrices de temps des RH et d'énergie. Dans un souci d'efficacité, d'efficience pour plus de proximité avec le terrain et l'action, des délégations plus larges devraient être octroyées pour le moins aux représentations d'Enabel dans les pays et/ou envisager des programmes dont les pas de temps opérationnels sont plus longs avec un phasage différent des RH misent à disposition ;
 - * L'outil Convention de Subside pour les acteurs filière, il est essentiel qu'il soit adapté aux capacités de ces bénéficiaires (techniques mais aussi financières) et que le programme évolue dans son accompagnement financier à la montée en puissance de celles-ci. Simultanément comme ces structures connaissent des faiblesses financières, il est important de poursuivre un appui au plaidoyer qu'elles réalisent pour l'obtention de subventions via les recettes fiscales d'exportation. Ce sujet pourrait être aussi traité par le groupe de travail inter bailleur du secteur agricole ;
 - * Au niveau des Prestataires de Services Non Financiers (PSNF), Le PROFI a produit un important travail de formation de ces acteurs qui sont essentiel au développement d'un pays. Au Bénin le nombre de structures avec le professionnalisme requis est limité. Ce paramètre doit donc être intégré dans la formulation d'un programme avec une composante clairement affichée de renforcement de capacités de ces Bureau d'Etudes ou ONG ;
 - * Au niveau des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD), on note que les taux pratiqués (19 %/an) sont trop élevés ainsi que les garanties requises pour financer de l'activité agricole. Il est urgent de trouver les voies et moyens de diversifier les

Ressources Financières des coopératives pour alimenter leur fonds de roulement.
Un travail prépondérant reste à faire sur cette thématique en termes de diversité des ressources financières et négociation contractuelle entre les acteurs pour le financement de l'activité agricole;

- ☞ Sur les questions de *Genre*, le programme a démontré l'importance de cette thématique qui doit s'inscrire certes en transversalité des actions, mais surtout être pensée et introduite dans chaque réalisation. Deux missions d'expertise sur le thème en début et à mi-parcours devraient être systématisées.
- ☞ En termes de *capitalisation* celle-ci doit être plus pensée et conduite comme un processus tout au long d'un programme et pas simplement en fin de cycle. Les Ressources Humaines doivent être adaptées pour répondre à cette exigence.
- ☞ Existe au sein d'Enabel la possibilité d'avoir recours des *ATI Junior* grâce au programme junior développé par Enabel qui offre une possibilité d'**expérience professionnelle pratique dans un projet de développement**. Les expériences de mobilisation de ces ressources au sein de PROFI VO ont été très efficaces et bien appréciées par les équipes programmes et les partenaires. Chaque programme devrait mobiliser cette possibilité de recruter des jeunes diplômés européens et de coupler si possible cette RH à un étudiant national en fin de cycle universitaire du même domaine de compétences.