



Résumé exécutif

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

Volet Institutionnel (BEN1302611)

BENIN

Jean Sébastien CANALS

Paul ONIBON

Analysis for Economic Decisions - ADE s.a.

Juillet 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, soit l'AIMAEP II, suite de l'AIMAEP I engagé début 2009), 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.

Let PROFI VI (AIMAEP II) a pour objectif de permettre de renforcer les capacités institutionnelles, organisationnelles et individuelles des acteurs impliqués dans le développement agricole, aux niveaux national et déconcentré. Son objectif spécifique est formulé comme suit: «L'environnement institutionnel favorable à la promotion des filières est amélioré».

Il repose sur l'atteinte de trois résultats¹ :

- ☞ R1 : Le MAEP central dispose des capacités opérationnelles, administratives et techniques pour le pilotage, la coordination sectorielle et l'opérationnalisation de son cadre programmatique de promotion des filières agricoles ;
- ☞ R2 : Les six CARDER disposent des capacités organisationnelles et techniques leur permettant d'assurer la coordination régionale de la mise en œuvre des stratégies agricoles dans le respect des rôles et responsabilités des différents acteurs
- ☞ R3 : En partenariat avec le MAEP, la Chambre Nationale d'Agriculture et les faitières nationales d'ANE sont des parties prenantes organisées, efficaces et crédibles du processus de promotion des filières et, comme partenaires du MAEP, sont à même de remplir leur rôle d'accompagnement de leurs membres

Pour ce faire, il était programmé sur 60 mois avec un démarrage de l'intervention qui est intervenu le 01 octobre 2014, d'une contribution totale de 7 millions d'€ dont 6 apportés par la Belgique et 1 par le Bénin.

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 et la création de deux nouvelles instances déconcentrées les DDAEP et les ATDA.

Le PROFI-VI s'est engagé au côté du MAEP et de ses services techniques centraux dont la DPP, pour l'atteinte des principaux résultats suivants :

- ☞ réalisation d'études pour le pilotage des politiques sectorielles et des stratégies de promotion des filières : i) Contribution à la relecture de la SNCA avec le MAEP/DQIFE et autres partenaires, ii) Contribution à l'élaboration en mai 2017 du Document de Stratégie de promotion des filières intégrant l'outil cluster. Ce document a été adopté en Nov. 2017 en Conseil des Ministres comme document connexe au PSDSA et son cadre programmatique, iii) Contribution au processus

¹ Pour mémoire on rappellera qu'initialement existait un quatrième résultat « les principaux outils de financement prévus par la stratégie nationale en direction des acteurs des filières (public/privé) sont en place et fonctionnels » qui a été intégré au résultat 1.

d'élaboration puis édition du PSDSA-PNIASAN et ses documents annexes (dont cadre programmatique) ainsi que la Stratégie Promotion des Filières ;

- ☞ Recueil des textes législatifs et réglementaires de 2011 entièrement mis à jour et indexé; Logiciel de Gestion Documentaire, des savoirs et des archives conçu et livré pour la gestion de la base de données (encodage et indexation).
- ☞ appui au MAEP dans l'exercice de sa fonction de régulation du secteur agricole en général et de la promotion des filières en particulier : i) accompagnement du MAEP et de la PNOPPA dans l'élaborations de l'avant-projet de loi sur l'interprofession ; ii) en collaboration avec la DDC, validation de la méthodologie et feuille de route harmonisée du processus d'élaboration de l'avant- projet de loi d'orientation agricole en avril 2017, iii) accompagnement des ANE pour la lecture et amendement de l'avant-projet de la Loi d'Orientation Agricole, de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (LOASAN), iv) appui à la validation nationale de l'avant-projet de la LOASAN.

Le PROFI-VI s'est aussi engagé au côté du MAEP et de ses services techniques déconcentrés en premier lieu avec les CARDER puis à compter de début 2017 auprès des DDAEP et des ATDA pour l'atteinte des principaux résultats suivant :

- ☞ améliorer la qualité des outils et des méthodes de management opérationnel permettant aux CARDER de jouer efficacement leurs rôles en formant : i) les cadres des six CARDER puis DDAEP et ATDA sur l'élaboration du budget-programme orienté filières suivant les axes du PSRSA puis ceux du PSDSA, ii) une partie de ses cadres au coaching, iii) via des sessions organisées pour 70 cadres des DDAEP du Nord et du Centre sur le nouveau cadre programmatique découlant du PSDSA. Internalisation du niveau de mise en œuvre des réformes, iv) outils harmonisés d'élaboration des PDH disponible, à l'élaboration PDH de chaque Département par chacune des DDAEP sur la base des outils harmonisés, puis appui de UFAI pour leur validation, ...
- ☞ Développer des compétences, des outils méthodologiques et des systèmes d'information permettant aux CARDER (puis aux ATDA) de jouer leur rôle de structure régionale de coordination des actions de promotion des filières : i) Guide méthodologique d'élaboration des PRDF conçu en 2015 actualisé en 2016 avec intégration l'outil cluster, ii) les agents des CARDER, de la DICAF (maintenant DQIFE) et des unités de pilotage des programmes cadre du MAEP sont formés sur ce guide - un mécanisme de coordination et de suivi-évaluation des PNDF a été élaboré. Ce mécanisme a permis d'élaborer les plans de campagne des filières riz, anacarde et maraîchage, iii) formation et mise en place de Noyaux de Formateurs sur différentes thématiques de conseil agricole (Conseil à l'exploitation, à l'organisation, à l'accès au marché, aux bonnes pratiques d'hygiène) ; iv) 113 cadres dont 07 femmes des DDAEP et ATDA formé sur les outils d'identification des CVA de l'approche Value Links, puis v) mise en place de noyaux de formateurs sur l'outil cluster notamment au niveau de la DQIFE et des ATDA, ...

2 Résultats et conclusions

Force est de constater et tous les cadres du Ministère des services techniques centraux, ainsi que tous les cadres rencontrés dans les DDAEP et les ATDA affirment que sans l'intervention du PROFI-VI la réforme de 2016 aurait connu de graves problèmes de mise en œuvre et que les instances notamment déconcentrées ne seraient pas actuellement à ce niveau de compréhension de la réforme et leurs services aussi bien organisés, même s'il reste encore des faiblesses que le projet ARISA-B / UE sera à même de corriger très rapidement.

La stratégie développée par le PROFI-VI et Enabel en concertation avec les autorités locales a été particulièrement pertinente, mise en œuvre avec efficacité et efficience et dont les

résultats et impacts sont connus et reconnus à de nombreux niveaux. Cette stratégie a pu être déroulée grâce aux hommes de qualité qui l'ont conduite et qui ont constitué l'équipe PROFI VI. 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 n'amène pas de commentaires spécifiques car la grande majorité des résultats ont été atteints et ont concouru à l'objectif globale du projet.

Programme PROFI - VI

Pertinence	B +
Efficacité	B +
Efficienc	B +
Impact	B
Durabilité	B -

Un Programme qui a contribué : i) à clarifier et repositionner les fondements d'une institution publique, ii) accompagné les départements et services (centraux et déconcentrés) dans la mise en œuvre des fonctions qui leur sont dévolus, iii) définir les profils de postes des principaux cadres, iv) proposé/formé/accompagné la mise en place de nouvelles méthodes, outils de programmation/planification/budgétisation/suivi permettant ainsi à la structure d'être plus performante, de mieux comprendre et mettre en œuvre les réformes et nouveaux paradigmes avec pour objectif le développement et le renforcement des filières comme pilier de la nouvelle politique agricole.

3 Recommandations

Aux regards de ses constats la mission recommande au MAEP :

- D'apporter une attention toute particulière à la coordination entre les niveaux et les acteurs d'autant que le niveau central est depuis peu appuyé par un bureau d'études européen qui a gagné l'appel d'offre lancé par l'UE et le niveau déconcentré par une coopération déléguée bilatérale (Enabel). Il est de la responsabilité de la DUE d'accompagner le MAEP, même si les cadres de la DUE considère que c'est un appui budgétaire et donc de la responsabilité du gouvernement dans sa mise en œuvre.
- Le niveau des services privés a substantiellement progressé en grande partie grâce au PROFI-VI. La poursuite de l'accompagnement de ces institutions du secteur privé sera un enjeu majeur à court terme afin de bien positionner chaque acteur dans son rôle et ses fonctions et ainsi de concourir à la mise en place d'équilibres qui actuellement sont très fragiles.
- Des méthodes et outils ont été produits par le PROFI-VI. Le MAEP et ses services techniques doivent prêter une attention toute particulière à l'utilisation de ces outils. Il ne faut pas recréer de nouveaux outils qui viendraient engendrer de la confusion.
- Concernant les PSNF, il faudra prévoir leur formation et recyclage sur les méthodes et outils définis par le niveau central (MAEP) p.e. le Conseil Agricole. Les Noyaux de Formateurs constitué par PROFI VI pourraient être judicieusement mobilisés à cet effet.

La mission recommande par ailleurs à Enabel et ses projets/programmes du secteur agricole :

- La mission recommande sur l'intervention d'ARISA, mais aussi sur celle du projet Ananas de tenir compte dans leurs interventions des équilibres à respecter entre appuis aux filières d'export et Sécurité Alimentaire & Nutritionnelle ;
- Le projet ARISA-B doit avoir une fonction d'accompagnement à la définition des rôles et fonctions entre ces acteurs de développement afin de bien clarifier les périmètres d'intervention de ces deux instances sur cette fonction partagée qu'est le Conseil agricole.
- ARISA doit renforcer les maillons faibles du dispositif sur les outils non encore appropriés et maîtrisés
- Des agents de changements avait été mis en place sur PROFI-VI. ARISA a repositionné de tels facilitateurs place au niveau des 7 pôles. Leur rôle sera essentiel et ils devront être particulièrement suivis par la direction du projet.
- ARISA doit d'étudier les possibilités de coupler les outils classiques de suivi via des indicateurs et l'outil analyse des changements, l'un étant complémentaire de l'autre.
- Point d'attention spécifique, les femmes sont trop peu présentes dans toutes les institutions publiques ou ANE notamment au niveau méso et macro. Une vraie politique en la matière doit être développée avec les moyens ad hoc. La coopération belge devrait investir cette thématique.