
Republic of Benin
Country strategic opportunities programme
2025–2030

Document: EB 2025/OR/4/Rev.1

Date: 6 May 2025

Distribution: Public

Original: English

FOR: REVIEW

Action: The Executive Board is invited to review the country strategic opportunities programme 2025–2030 for the Republic of Benin.

Technical questions:

Bernard Hien
Regional Director
West and Central Africa
e-mail: b.hien@ifad.org

Pascal Kaboré
Country Director
West and Central Africa
e-mail: p.kabore@ifad.org

Contents

| | |
|--|------------|
| Map of IFAD-funded operations in Benin | ii |
| Executive summary | iii |
| I. Country context | 1 |
| A. Socioeconomic setting | 1 |
| B. Transition scenario | 2 |
| C. Food system, agricultural and rural sector agenda | 2 |
| II. IFAD engagement: lessons learned | 3 |
| A. Results achieved during the previous COSOP | 3 |
| B. Lessons from the previous COSOP and other sources | 4 |
| III. Strategy for transformational country programmes | 5 |
| A. COSOP theory of change | 5 |
| B. Overall goal and strategic objectives | 6 |
| C. Target group and targeting strategy | 7 |
| IV. IFAD interventions | 8 |
| A. Financing instruments | 8 |
| B. Country-level policy engagement | 8 |
| C. Institution-building | 8 |
| D. Innovation | 9 |
| E. Knowledge management | 9 |
| F. Information and communications technologies for development | 9 |
| G. Strategic partnerships and South-South and Triangular Cooperation | 9 |
| V. COSOP implementation | 11 |
| A. Investment volume and sources | 11 |
| B. Resources for additional activities | 11 |
| C. Transparency | 11 |
| D. Country programme management | 11 |
| E. Monitoring and evaluation | 12 |
| VI. Target group engagement | 12 |
| VII. Risk management | 12 |

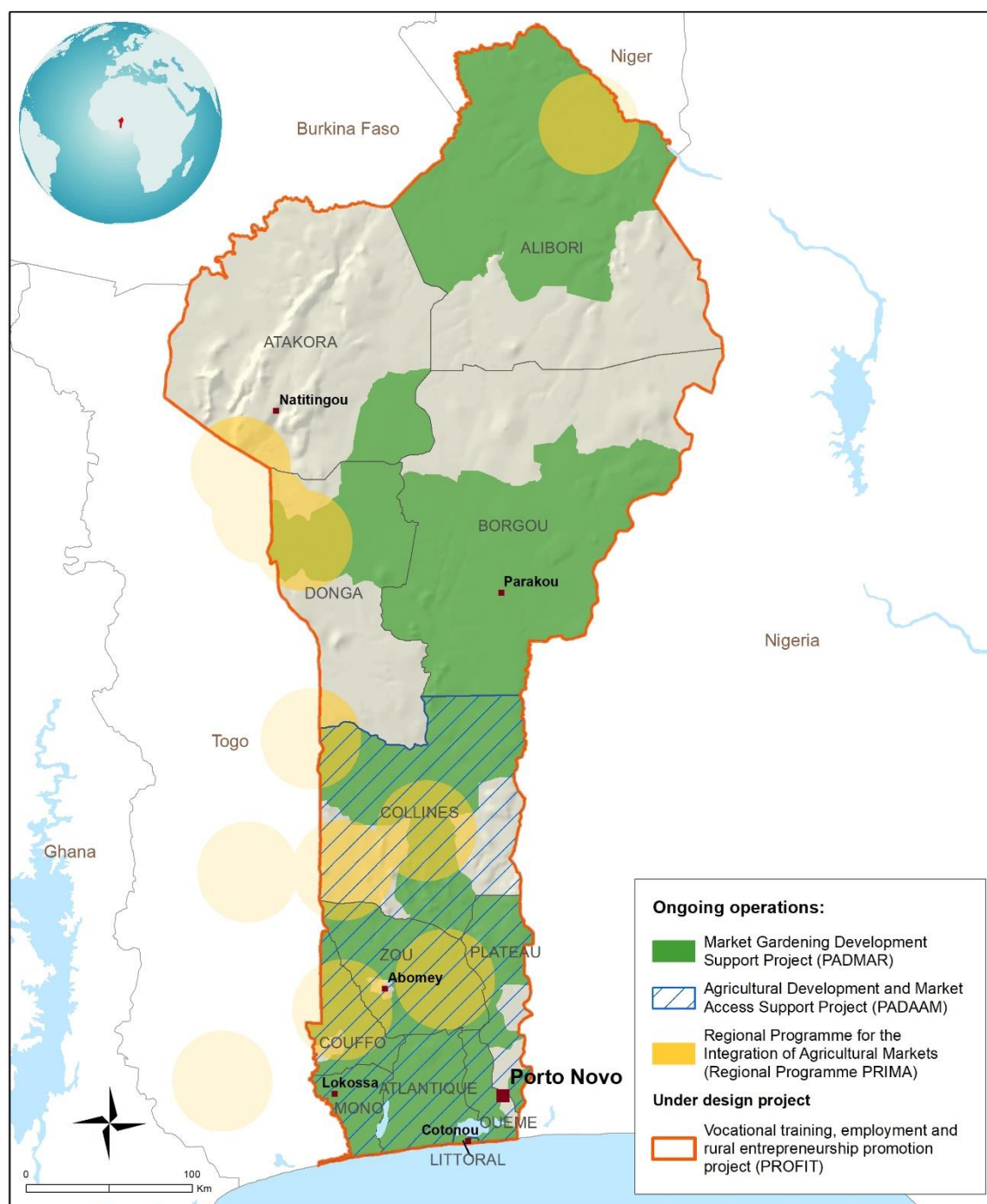
Appendices

| |
|---|
| I. Results management framework |
| II. Key files |
| III. Transition projections |
| IV. SECAP background study |
| V. COSOP preparation process |
| VI. South-South and Triangular Cooperation Strategy |
| VII. Financial management issues summary |
| VIII. Procurement risk matrix |
| IX. Integrated country risk matrix |

COSOP delivery team

| | |
|-------------------------------------|------------------------|
| Regional Director: | Bernard Hien |
| Country Director: | Pascal Kaboré |
| Regional Economist: | Athur Mabiso |
| Technical Specialist: | Fanny Grandval |
| Climate and Environment Specialist: | Paxina Chileshe |
| Finance Officer: | Mohamed Mouctar Diallo |

Map of IFAD-funded operations in Benin



The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof.
 Map compiled by IFAD | 01-04-2025

Executive summary

1. Benin is a lower-middle-income country with an agricultural sector that employs 70 per cent of the labour force, generating 36 per cent of GDP and 88 per cent of export receipts. The poverty rate has declined significantly from 54.3 per cent in 2011 to 12.7 per cent in 2021, a testament to the impressive growth experienced in recent years.
2. Despite this, poverty continues to affect most rural residents, and food insecurity and malnutrition persist. Benin is also vulnerable to the effects of climate change, ranking 16th among the most vulnerable countries in the world with major environmental challenges. In 2022, the nation ranked 152nd of 181 countries for extreme climate vulnerability.
3. To address these challenges, the Government is taking action guided by the Beninese Government Action Programme (PAG) 2021–2026 and the Strategic Plan for Agriculture Sector Development (PSDSA 2017–2025).
4. The present country strategic opportunities programme (COSOP) is aligned to the above-mentioned national policies, commitments and investment plan as well as the United Nations Sustainable Development Cooperation Framework (UNSDCF) to contribute to the attainment of the following Sustainable Development Goals (SDGs): no poverty, zero hunger, decent work and economic growth, reduced inequalities, and climate action (SDGs 1, 2, 8, 10 and 13). In alignment with IFAD's Strategic Framework, the goal of the COSOP is to contribute to sustainable and inclusive food systems transformation to reduce poverty, improve food and nutritional security, increase job opportunities, particularly for women and youth, and strengthen resilience to climate change impacts. The COSOP has two strategic objectives:
 - (i) Sustainably increase agricultural production, food and nutrition security, resilience and access to markets for small-scale producers;
 - (ii) Improve access to rural employment opportunities for small-scale producers to reduce poverty, particularly for youth and women.
5. The COSOP covers two IFAD replenishment cycles and has a financial envelope of US\$392.1 million with cofinancing of US\$195.5 million. The active portfolio will continue to be implemented under this COSOP to respond to the urgent need to increase agricultural production and productivity, and enhance resilience to variable climate patterns and increased intensity of extreme weather events. In addition, the COSOP foresees the formulation of a new project focusing on supporting rural entrepreneurship to create jobs, particularly for women and youth.
6. The IFAD Rural Intervention Framework Programme (ProCar) in Benin, which provides coordinated monitoring of projects, will be leveraged to allow for continued and accelerated implementation, while ensuring the quality of expected outcomes.
7. This COSOP coincides with the opening of the IFAD Country Office in Cotonou, which will strengthen support for programme implementation and improve policy dialogue and engagement with the Government and strategic partners.

Republic of Benin

Country strategic opportunities programme

2025–2030

I. Country context

1. The Republic of Benin is a lower-middle-income country with a poverty rate that declined from 54.3 per cent in 2011 to 12.7 per cent in 2021.¹ This is a testament to the economic growth experienced in recent years thanks to exports of a few key crops (cotton, cashew nuts) and the re-export of imported goods and commodities to Nigeria and landlocked Sahelian countries. Inclusion of rural people in this growth has been an issue, and poverty, food insecurity and malnutrition persist in rural areas. In 2023, 63.3 per cent of the population experienced moderate or severe food insecurity, and in 2022, 30.4 per cent of children under five years exhibited low height for their age.²
2. Economic growth has been sustained, dipping momentarily during periods of crisis (i.e. COVID-19 pandemic and the war in Ukraine), but showing resilience by recovering quickly. It fell from an average of 6.4 per cent during 2017–2019 to 3.8 per cent in 2020 before quickly rebounding to reach 5.8 per cent in 2023. Agricultural trade in selected crops is the driver of balance of payments, with cotton the top export and rice the top import.
3. As of 2022, Benin's population was 13.35 million, growing at an average annual rate of 2.7 per cent and mostly comprising of young people. In 2021–2022 the unemployment rate was 1.4 per cent but underemployment stood at 72 per cent, and 90 per cent of the working-age population was employed in the informal sector. The lack of opportunities leads rural youth to migrate to urban areas in search of socioeconomic well-being.

A. Socioeconomic setting

Table 1
Country indicators

| Indicator | Data | Year of reference |
|-------------------------------|------------|-------------------|
| GNI per capita | 1 291 | 2022 |
| GDP growth | 5.8% | 2023 |
| Public debt (% of GDP) | 55% | 2023 |
| Debt service ratio | 40% | 2023 |
| Inflation rate (%) | 2.8% | 2023 |
| Population size ^a | 13 352 864 | 2022 |
| Population, female | 6 663 569 | 2022 |
| Youth population ^b | 4 673 502 | 2022 |
| Unemployment rate | 1.4% | 2023 |
| Fragility index | 73.3 | 2022 |
| INFORM Risk Index | 4.3 | 2024 |

^a World Bank.

^b Age range: 10–24 years.

4. Benin is also ranked 16th among the most vulnerable countries in the world to climate change compounded by various environmental challenges (flooding, drought, land degradation, deforestation, etc.) In 2022, the nation ranked 152nd of 181 countries for extreme climate vulnerability³ and 153rd of 163 in terms of

¹ World Bank (2024), <https://pip.worldbank.org/country-profiles/BEN>.

² State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI) Report (2024), <https://openknowledge.fao.org/items/18143951-4b0a-46d6-860b-0f8908745da1>.

³ World Bank (2023), Country Climate and Development Report, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/262a447e-9f65-4e9b-9e84-5f8c399b42dc/content>.

progress towards the SDGs. These risk factors affect the country's efforts to eradicate poverty: Benin ranked 30th on the Human Development Index in Africa and 166th in the world in 2022.

B. Transition scenario⁴

5. Over the period 2012–2022, GDP growth in Benin remained steady at an average of 5.4 per cent.⁵ In 2023, growth stood at 5.8 per cent after having reached 7.2 per cent in 2021.⁶ This trend was driven by strong performance in agriculture sector exports, along with the strengthening of the cotton textile industry. Over the medium term, projections by the International Monetary Fund, African Development Bank and the World Bank remain optimistic. Benin ranks in the 33rd percentile with respect to political stability and absence of violence and maintains a generally positive political outlook.⁷
6. Benin remains off the World Bank's list of fragile and conflict affected situations, and this is expected to continue, though fragility in the Sahel poses some risk in the northern parts of the country. A continuation of a non-inflationary environment with supportive policies is anticipated to sustain momentum in agricultural value-added and economic growth. Overall, the transition scenario for Benin is forecast to be positive with scope for targeted investments to ensure shared and resilient prosperity.

C. Food system, agricultural and rural sector agenda

7. The Beninese economy is highly dependent on the agriculture sector, which generates 70 per cent of employment, and accounts for about 88 per cent of exports. To consolidate the role of the agriculture sector as the driver of the sustainable transformation of food systems, large-scale structured investments are needed in order to: (i) develop the country's full agropastoral and fishing potential; (ii) sustainably improve food and nutritional security, rural incomes and value addition in partnership with the private sector; (iii) promote agroecological approaches for resilience and climate adaptation; (iv) strengthen governance and operational approaches in agricultural development poles (ADPs); and (v) strengthen capacities of institutions, particularly producers' organizations.

Challenges and opportunities

8. The Beninese agriculture sector is dominated by low-income, low-productivity family farms. Small-scale producers, particularly women, continue to suffer from vulnerability to climate change and inadequate access to improved inputs, skills, technologies, infrastructure and financial services. Agricultural value chains also remain fragmented due to limited agribusiness presence and weak collective action through producers' organizations. As such, productivity remains low and, apart from cotton and cashew nut, the country's agricultural produce is uncompetitive on the international market. In addition, a lack of entrepreneurship opportunities challenges youth presence in rural areas.
9. Addressing the productivity gap would contribute to reducing extreme poverty, also considering the opportunities coming from the significant unmet internal demand for cereals, vegetables and animal products. The promotion of agribusinesses would then favour job creation, particularly for youth, thus unleashing their potential to contribute to development in rural areas.

Government policy and institutional framework

10. The Strategic Plan for Agriculture Sector Development (PSDSA) 2017–2025 serves as a reference for all interventions in the agriculture sector. It is operationalized through the National Investment Plan for Agriculture and Food and Nutritional Security (PNIASAN). The National Orientation and Monitoring Committee (CNOS)

⁴ See appendix III.

⁵ World Bank (2024): <https://pip.worldbank.org/country-profiles/BEN>.

⁶ Economic and financial report on the Law on Finance 2024.

⁷ Sustainable Development Report for Benin 2023.

for the agricultural sector monitors, guides and regulates the implementation of the PSDSA.

11. The Government has undertaken a programme of reforms called the Spatial Agenda 2016–2030⁸ to coordinate and rationalize interventions at the territorial level. In the agricultural sector, this is achieved through a value chain approach built around the creation of seven ADPs, each administered by a territorial agricultural development agency (ATDA).
12. One of the major reforms in the agriculture sector is Law 2022-14 on agricultural orientation and food and nutritional security (LOASAN).⁹ Law 2013 of 14 August 2013 aims to regulate access to land in the country; however, customary practices, particularly those related to inheritance and property rights, often remain predominant.
13. With respect to climate change, Benin has signed and ratified the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), the Kyoto Protocol and the Paris Agreement. Benin's Nationally Determined Contributions, revised in 2021, call for reducing greenhouse gas emissions and building resilience to climate change impacts. With its National Climate Change Management Policy (PNGCC), Benin aspires, by 2030, to become resilient to climate change.

II. IFAD engagement: lessons learned

14. Since 1978, IFAD has cooperated with Benin to develop its food systems and reduce rural poverty. A total of 14 operations, for cumulative financing of US\$552.03 million,¹⁰ have reached 485,900 households, generating impact on about 2.5 million poor rural people. Through these operations, IFAD has consolidated its comparative advantage in: (i) promoting pro-poor agricultural value chains for food and nutritional security and resilience to variability in climate patterns and extreme weather events; (ii) generating value addition and improvement in incomes through development of productive alliances involving the private sector; (iii) strengthening the capacities of institutions, including producers' organizations; and (iv) promoting women's empowerment and the socioeconomic inclusion of women and youth.

A. Results achieved during the previous COSOP

15. The 2018–2024 country strategic opportunities programme (COSOP), initially designed to cover the five-year period 2018–2022, was extended by two years following the midterm review in July 2022. It called for a sustainable improvement in productive capacity, resilience and food and nutritional security, on one hand, and better access to markets for agricultural produce on the other. This COSOP reached 95,401 rural households through four projects, three of which – the Agricultural Development and Market Access Support Project (PADAAM), the Market Gardening Development Support Project (PADMAR) and Regional Programme for the Integration of Agricultural Markets (PRIMA) – are under way with a total value of US\$277.92 million, of which US\$148.48 million from IFAD. Upon COSOP completion, overall performance was rated satisfactory.
16. The four projects showed complementarity between them, and contributed to achieving the expected impacts, particularly in terms of improvement in productive capacity (85 per cent of the targeted population), resilience to climate change (86 per cent), food and nutritional security (60 per cent) and an increase in sales for 83 per cent of farmers' organizations. Investments in rural infrastructure contributed to the development of 2,300 ha of lands and the construction of 400 km of rural roads.

⁸ Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT).

⁹ Adopted by the National Assembly on 21 June 2022 and promulgated by the President of the Republic of Benin on 19 July 2022.

¹⁰ IFAD's share is US\$256.95 million.

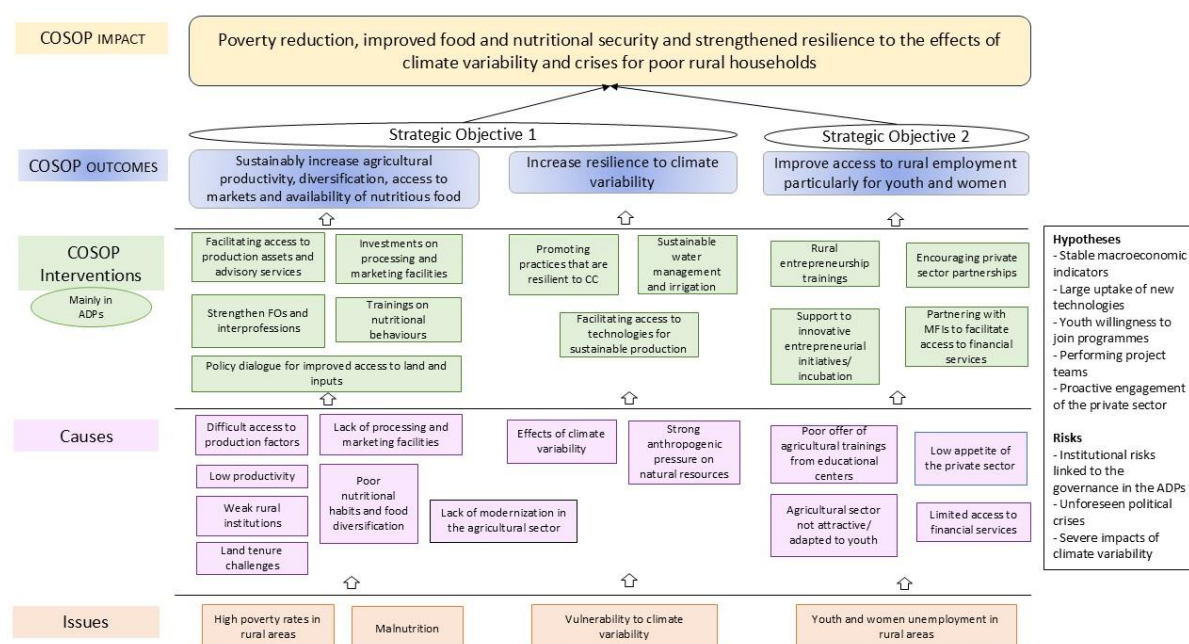
17. Coordinated planning and the pooling of certain project functions and cross-cutting competencies under the IFAD Rural Intervention Framework Programme (ProCaR) ensured increased efficiency.

B. Lessons from the previous COSOP and other sources

18. The implementation of the country programme, in synergy and complementarity with other actors, generated the following main lessons:
 - The framework programme ensures effectiveness and efficiency in implementation. However, the ProCaR mechanism needs to be embedded more firmly within the Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries (MAEP) mechanism for the monitoring and evaluation (M&E) of the agriculture sector portfolio.
 - Infrastructure works play a catalytic role within the Benin portfolio. Their timely execution requires expeditious and, where possible, simplified procurement processes along with assistance to project teams.
 - The experience of PADAAM shows that productive partnerships among value chain actors are more inclusive and sustainable when realized and connected to ADPs.
 - Financial inclusion and the professionalization of financial services providers are crucial to sustainable development. Based on past experiences from IFAD – the Income-Generating Activities Project (PAGER), Microfinance and Marketing Project (PROMIC), Rural Economic Growth Support Project (PACER) and Adapted Rural Financial Services Development Project (PAPSFRA) and other partners, the country programme will facilitate inclusive finance through the National Fund for Agricultural Development (FNDA) and the National Microfinance Fund (FNM).
 - Need for increased implementing capacity for climate adaptation activities. The creation of a permanent position on environment and climate within ProCaR will improve the monitoring of these activities.
 - Active participation of civil society in the oversight of activities and the partnership with apex producers' federations both contributes to improving efficiency and sustainability of projects and serves as an indicator of transparency. This experience, which will be continued, has also been shown to effectively enhance policy dialogue.
19. Sustaining collaboration with the Songhai Centre, based on the successful experience under PADAAM and PADMAR, will deliver training to youth and scale up their entrepreneurial activities in rural areas.

III.Strategy for transformational country programmes

A. COSOP theory of change



20. The COSOP theory of change capitalizes on past achievements and lessons learned. The main development challenges are: the effects of changing climate patterns and extreme weather events; low agricultural productivity; lack of modernization, including in processing and marketing; weak institutional capacities; and limited access to finance, assets and training, in particular for women and youth. These challenges have an adverse impact on smallholders' production, productivity and resilience while limiting the potential for agriculture to create job opportunities and improve food security and nutrition.
21. Hence, the theory of change postulates the following:
- If** smallholder producers are given access to training, technologies and innovations including agroecology and climate-smart practices; **if** farmers' organizations are strengthened and able to offer services to their members; **if** adequate infrastructure is developed for production (including sustainable water management systems), agro-processing and marketing; **if** access to markets is facilitated, including through profitable business relations between producers, processors and the private sector; **if** policy dialogue in the domains of land tenure and access to inputs is effective; **then** this will result in sustainable growth in production and increased availability of diversified food on the markets, contributing to food and nutritional security, growth in smallholder producer incomes and increased resilience to climate change.
 - If** the capacities of institutional actors¹¹ and strategic partners¹² are strengthened; **if** the offer of advisory assistance and promotion of rural entrepreneurship is supported, including by providing financial services to women and youth; **if** adapted technical platforms are promoted with technical and occupational training; **if** the creation and development of entrepreneurial initiatives is facilitated, particularly for young people, **then** an entrepreneurial ecosystem can emerge, thus giving access to decent jobs for women and youth and thereby increasing their incomes and reducing poverty.

¹¹ ATDA, the Departmental Directorate of Agriculture, Livestock and Fisheries (DDAEP) and other technical entities in MAEP and involved ministries focal points.

¹² FNDA, FNM, agricultural platforms, apex farmers' organizations, agribusiness operators' network, etc.

B. Overall goal and strategic objectives

22. In alignment with PAG 2021–2026¹³ and the IFAD Strategic Framework 2016–2025, the goal of the 2025–2030 COSOP is to contribute to the sustainable and inclusive transformation of food systems to reduce poverty, improve food and nutritional security, increase job opportunities, particularly for women and youth, and strengthen resilience to climate change. Through the COSOP, IFAD will contribute mainly to outcome 1 of UNSDCF 2023–2026, to ensure the structural transformation of the economy and resilience to shocks, and to the achievement of the SDGs, in particular of SDG 1 (no poverty) and SDG 2 (zero hunger). This goal will be pursued by adopting a territorial and value chain approach across the ADPs.
23. **Strategic objective 1.** Sustainably increase agricultural production, food and nutrition security, resilience and access to markets for small-scale producers.
24. All ongoing projects contribute to the achievement of SO1. Special emphasis will be placed on institutionalizing and scaling up proven solutions through promotion of farm technologies and innovations, including for post-harvest and agro-processing activities, adapted financial services, climate adaptation interventions and knowledge management.
25. Strategies identified are: (i) support a territorial-agroecological approach, including by strengthening producers' organizations and local institutions; (ii) strengthen farm support services, including adapted financial services, seed systems innovations, and training youth and women in good agricultural practices for climate adaptation; (iv) promote sustainable water management and irrigation; (v) enhance knowledge management in the agriculture sector; (vi) provide training to have a positive influence on people's attitudes and behaviours around nutrition; and (vii) contribute to policies aimed at improving access to land and agricultural inputs.
26. **Strategic objective 2.** Improve access to rural employment opportunities for small-scale producers to reduce poverty, particularly for youth and women.
27. SO2 will contribute to expanding and scaling up the ongoing approaches for socio-professional integration in agribusiness. These will contribute to rural employment creation by capitalizing on opportunities offered by actors operating in target value chains along with business development services, entrepreneurship training, capacity-building and mentorship.
28. SO2 will enable young graduates of vocational training centres, in particular agricultural technical schools (LTA), to access long-term job opportunities in the rural sector in collaboration with the private sector and the support of rural financial services providers. Agri-vocational training schools will build on and scale up the successful Songhai initiative. The aim is to support the Government's efforts to match training to rural employment and development. To achieve SO2, the COSOP foresees a new entrepreneurship project focused on youth and women.
29. **Sustainability.** The operational embedding in ADPs will ensure ownership by: (i) the ATDA, mainly on production system assets; (ii) decentralized territorial collectives by connecting operations to their communal development plans; and (iii) professional organizations taking part in oversight of project implementation. The existing interface between ProCaR and MAEP will facilitate the institutional sustainability of project impacts by ensuring the phased transfer and monitoring of investments to central government agencies and small private enterprises upon project completion.
30. **Scaling up.** Government technical entities, farmers' organizations and other rural institutions, including financial institutions, will be willing to scale up the successful experiences of productive alliances with agricultural small and medium-sized enterprises (SMEs), access to seed capital and financial services for production and

¹³ Pillar 2, continued structural transformation of the economy.

processing. These good practices will be scaled up both geographically and in scope in order to extend their impact.

31. Mainstreaming

- **Women's empowerment.** This COSOP will address the main challenges faced by women in rural areas, facilitating their access to land, skills, technologies and capital, thus contributing to their economic empowerment and equality. Targeted activities will be carried out to reduce imbalances in decision-making and domestic burdens for women, and to address the root causes of inequalities, including harmful social norms.
- **Youth.** Special attention will be given to poor and vulnerable youth. They will be empowered through access to qualifying training and financial services, to boost their entrepreneurial potential in line with their attitudes and aspirations.
- **Nutrition.** Improved agricultural productivity and processing will increase the availability and affordability of nutritious and diversified products on the market. Campaigns and training to address nutrition knowledge, attitudes and practices may boost healthier food consumption. Collaboration with school feeding programmes will also be pursued.
- **Environment and climate change.** These issues will be systematically addressed through this COSOP. Sustainable agricultural practices will be promoted to improve soil fertility and control pests, and to use water resources more efficiently; climate-adapted varieties will also be preferred. Youth and women will be encouraged to develop green businesses, while co-benefits for climate mitigation will also be sought.

Table 2
COSOP strategic objectives

| Strategic objective | Underlying institutions | Policy reform challenges | Proposed interventions |
|---|---|---|--|
| Sustainably increase agricultural production, food and nutrition security, resilience and access to markets for small-scale producers | <ul style="list-style-type: none"> • Structured farmers' organizations • MAEP central and deconcentrated directorates • Decentralized communes • Private sector | ADPs' revitalization and promotion of food and nutrition security 2016–2030 Territorial Agenda Sustainable agricultural inputs supply system Facilitation of access to land Agroecological transition | PADMAR PADAAM |
| Improve access to rural employment opportunities for small-scale producers to reduce poverty, particularly for youth and women | <ul style="list-style-type: none"> • Civil society, women's and youth organizations, entrepreneurship hubs | Reforms of agricultural training and development of human capital Promotion of priority sectors for agro-sylvo-pastoral entrepreneurship | PRIMA Vocational training, employment and rural entrepreneurship promotion project (PROFIT) |

C. Target group and targeting strategy

32. Geographic targeting. Interventions under the COSOP 2025–2030 will provide national coverage, in synergy and strategic partnership with other actors.
33. The boundaries of the ADPs will provide the first step of geographic targeting, and within the ADPs specific sites will be centred around investments in production basins or watersheds, connecting them to markets with adequate infrastructure. Other selection criteria will include: (i) levels of poverty, vulnerability and food insecurity; (ii) concentration of the targeted value chains (maize, rice, cassava, horticulture, etc.); (iii) the potential for developing business relations and

marketing; (iv) existing conditions to create a dynamic of scale with other interventions; and (v) vulnerability to severe weather events and environmental degradation.

34. **Target groups.** The overall target group is poor rural households and those who are vulnerable to falling into poverty, ensuring the participation of at least 40 per cent women, 50 per cent youth and 5 per cent persons with disabilities. This group includes: smallholder farmers; micro and small rural entrepreneurs engaged in production or processing in agricultural value chains; young graduates and/or unemployed young people wishing to enter value chains as first-time entrepreneurs or expand existing operations; and downstream agroentrepreneurs and actors such as processors or traders structured as SMEs or cooperatives.
35. In total, the COSOP aims to reach some 215,000 rural households for an impact on one million people.
36. **Targeting strategy.** The COSOP will develop an inclusive targeting strategy that is appropriate to each agroecological context and tailored to the respective needs, potential and constraints of particular subgroups. This strategy will rely on a combination of direct targeting and self-targeting mechanisms; it will also build on and strengthen existing targeting approaches including exploring the potential for utilizing the Government's national social registry in combination with agricultural professional organizations.

IV. IFAD interventions

A. Financing instruments

37. The COSOP 2025–2030 calls for continued implementation of the active portfolio as scheduled: PADAAM and PADMAR will be completed in 2027; and PRIMA in 2029. Close monitoring will enable evidence-based implementation while ensuring the quality of expected outcomes, and the strengthening of synergies and complementarities among projects. A new project will be formulated in 2025, financed with loans from the performance-based allocation system under the Thirteenth and Fourteenth Replenishments of IFAD's Resources (IFAD13 and IFAD14). Additional financing may be mobilized for the implementation of non-sovereign operations (NSOs).
38. IFAD will continue its efforts to mobilize additional funds and cofinancing from multilateral and bilateral partners, to better respond to country's rural development challenges.

B. Country-level policy engagement

39. The country programme will contribute to national policies, using an evidence-based approach built on the knowledge generated through its operations. The main themes for policy dialogue under this COSOP will include facilitating sustainable access to inputs¹⁴ and land, as well as mainstreaming nutrition. Civil society platforms and farmers' organizations will continue to play a major role in these dialogues.

C. Institution-building

40. The goal of institutional capacity-building is to provide support for policy development, and the institutionalization and scaling up of sustainable proven solutions. Capacity-building will be provided to:
 - (i) Apex producer associations such as the National Platform of Agriculture for Farmer and Producer Organizations (PNOPPA), Federation of Producers Unions (FUPRO), National Federation of Market Gardeners Organizations (FENOMA), National Association of Women Farmers (ANAF) and Association of

¹⁴ As per the facility developed in partnership with Coop-Dicpa.

Modern Young Farmers (AJAM) to increase their capacities to provide services to their members, such as access to production factors and markets.

- (ii) Permanent institutions such as ATDA and the DDAEP of MAEP, to increase their capacities to develop, coordinate and monitor the implementation of policies. Other public structures such as the Directorate of Plant Production (DPV) and the National Institute for Agricultural Research (INRAB) will receive support, in addition to academic institutes and research agencies. Civil society, in the form of the Platform of Civil Society Actors of Benin (PASCIB) and the National Chamber of Agriculture, will also be supported.

D. Innovation

- 41. The innovations developed with both research partners (INRAB, CGIAR institutions) and producers' organizations under the previous COSOP (improved seeds, greenhouses, ecological cold rooms, etc.) will be further promoted and adapted. Additional innovations may include: (i) mechanisms and tools for access and integration in national and subregional markets; (ii) mechanisms for sustainable access by smallholder producers to knowledge and production technologies resilient to climate variability and extreme weather events; (iii) timely access to adequate inputs; and (iv) use of digital technologies in agriculture and financial services.
- 42. The implementation of the COSOP operations will also build upon positive experience with participatory procurement processes involving communities. In addition, it will innovate on investing in professionalizing agriculture through targeted training.

E. Knowledge management

- 43. The country programme already adopts a knowledge management, capitalization and communication strategy that encompasses all active projects and raises the profile of IFAD's actions in the country. Under the new COSOP, it will continue to produce and disseminate knowledge products such as notes on best practices, policy dialogue and webpages, with a key aim of supporting the policy engagement goals of the COSOP. Engagement with local knowledge partners and knowledge exchanges will also be promoted.

F. Information and communications technologies for development

- 44. Benin's e-agriculture strategy will provide an opportunity to promote the use of information and communications technologies (ICT) in country programme implementation. Where possible, implementation arrangements will be digitalized to improve the scope and effectiveness of interventions, including for farmer training and market access. The national ICT offer will be considered in addition to digital advisory assistance in agriculture. IFAD will provide support through sharing the experiences acquired in the subregion in the implementation of the Information and Communication Technology for Development (ICT4D) Strategy.

G. Strategic partnerships and South-South and Triangular Cooperation

- 45. IFAD will continue to strengthen the strategic partnerships established under the country programme and will explore new partnerships for greater effectiveness. Interventions will be implemented in synergy with other actors to always ensure complementarity.

Government and civil society

- 46. The COSOP will consolidate past gains by institutionalizing proven sustainable solutions. Collaboration with MAEP and its deconcentrated agencies will be key. To support youth training in agriculture, a partnership will be forged with the Technical Education Development Agency (ADET).

47. Ongoing strategic partnerships with the apex federations of producers will be expanded, to scale up proven sustainable solutions. As mentioned in the LOASAN,¹⁵ the formalization of an agreement between the apex federations and MAEP will be considered. Civil society involvement through PASCIB will be strengthened to take into account citizen oversight, participation and control.

Development partners

48. Through the COSOP implementation, IFAD will contribute to the Benin UNSDCF 2023–2026. IFAD will also take an active part in efforts to strengthen coordination among the United Nations agencies working in the field of economic growth and people's resilience.
49. Collaboration with the other United Nations Rome-based agencies will be strengthened. With the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), such collaboration will include technical assistance for project implementation and vocational and technical training in agriculture. Collaboration with the World Food Programme (WFP) will consist of promoting productive partnerships for school canteen and school garden programmes. Plans also call for setting up a joint United Nations programme in support of integrated school feeding in the most vulnerable areas of Benin.
50. To further green the country programme, the National Fund for Environment and Climate (FNEC) could support the development of bio-input production. The partnership with the OPEC Fund for International Development (OPEC Fund) will be strengthened to mobilize additional financial resources for rural infrastructure development.
51. New partnerships will be explored with the major donors in the sector, including the African Development Bank on agriculture infrastructure and land development, and the World Bank, German Agency for International Cooperation, European Union and Agence Française de Développement around synergies in technical and vocational training in agriculture. A partnership will be sought with the International Land Coalition (ILC), which has an active national platform for youth in Benin, on land tenure policies.

Private sector

52. The country programme will scale up productive partnerships with the private sector for socioeconomic inclusion of smallholder producers experienced under PADAAM by mobilizing additional private sector actors through various channels: commerce and industry centres, employers' associations, inter-branch associations, etc. The aim is to make productive partnerships a cross-cutting component in IFAD's portfolio in Benin. The partnership with the microfinance sector under the umbrella of FNDA will be an opportunity to increase financial inclusion.
53. In 2024, IFAD approved a new NSO project for Benin to sustainably improve access to finance by small-scale producers and agricultural micro, small and medium-sized enterprises while enhancing product quality and income generation.

South-South and Triangular Cooperation

54. The COSOP will seek to take advantage of regional synergies to improve the productivity and resilience of agricultural value chains, with a special emphasis on rice and market gardening. Capacity-building for young people and promotion of agricultural entrepreneurship will also take place by mobilizing regional resources and innovations.
55. To strengthen agricultural value chains and improve productivity in Benin, IFAD's strategic programme calls for South-South and Triangular Cooperation (SSTC) with

¹⁵ Law available at this weblink: <https://sqq.gouv.bj/doc/loi-2022-14/>, article 76 : As part of their mission, professional agricultural organizations sign framework agreements with the Government (*Les organisations professionnelles agricoles signent avec l'Etat, dans le cadre de leur mission, des accords-cadres*).

countries like Thailand and Viet Nam to exchange best practices in rice production and technologies. In addition, to promote the inclusion of youth and women in agriculture, IFAD could take inspiration from the incubation programmes in Nigeria and Rwanda, while exploring partnerships with Brazil to improve youth access to financial services and encourage entrepreneurial development.

V. COSOP implementation

A. Investment volume and sources

56. The financial envelope for the COSOP 2025–2030 is US\$392.1 million. It includes a new investment project for an estimated US\$132 million, of which US\$60 million from IFAD. The proposed IFAD13 and IFAD14 financing will be determined subject to internal procedures and subsequent Executive Board approval. Cofinancing for this new project will comprise national resources including contributions from the Government, beneficiaries and private sector estimated at US\$12 million. International cofinancing may be mobilized from the OPEC Fund for US\$50 million in continuation of the current partnership. The mobilization of US\$10 million from the Adaptation Fund under the country allocation could be considered in collaboration with the FNEC.
57. A US\$3 million investment has been approved for the microfinance institution PEBCO, the first NSO in Benin; additional funding may be mobilized by other financiers.

Table 3

IFAD financing and cofinancing of ongoing and planned projects

(Millions of United States dollars)

| Project | Total | IFAD | Cofinancing | | Cofinancing ratio |
|-----------------|--------------|--------------|-------------|---------------|-------------------|
| | | | Domestic | International | |
| Ongoing | | | | | |
| PADMAR | 91.4 | 39.6 | 14.3 | 37.6 | |
| PADAAM | 105.8 | 60.9 | 20.0 | 25.0 | |
| PRIMA | 62.8 | 35.0 | 12.8 | 15.0 | |
| Subtotal | 260.1 | 135.5 | 47.0 | 77.5 | 1:0.9 |
| Planned | | | | | |
| New project | 132.2 | 60.0 | 12.0 | 60.0 | 1:1.2 |
| Total | 392.1 | 195.5 | 59.0 | 137.5 | 1:1.0 |

B. Resources for additional activities

58. As part of the COSOP, different activities will serve to support policy dialogue, citizen participation and institutional-building for rural organizations. IFAD and the Government will seek additional funding and will earmark resources in collaboration with technical and financial partners, and the private sector, and through SSTC and decentralized cooperation.

C. Transparency

59. In addition to the reporting and audit requirements, joint supervision and support missions, the COSOP implementation will strengthen citizen oversight through the civil society platform as a member of the country programme steering committee, and the participation of professional organizations in joint portfolio reviews. Institutional support will also be maintained for the oversight agency to promote transparency and improve project implementation performance based on continuous monitoring of indicators.

D. Country programme management

60. IFAD formalized a host country agreement with the Government for the opening of a country office in Cotonou in 2024. The office will be staffed with adequate human resources.
61. The implementation of the new COSOP will rely on ProCaR, which manages the programme approach to ensure coherence, pooling of resources and synergy of IFAD's

interventions in Benin. Financial inclusion will become a cross-cutting theme to support capacity-building for the relevant facilities and promote learning and knowledge management.

62. In order to strengthen financial management and execution of the country programme, efforts will continue to: (i) remedy drawbacks in the procurement mechanism with communities; (ii) provide ProCaR with the status of contracting authority; (iii) provide a pre-start-up fund for new projects; and (iv) foresee an emergency component to cover for emergencies that could arise during project implementation.

E. Monitoring and evaluation

63. The implementation of a unified M&E system linked to the MAEP system will continue. At COSOP start-up, the baseline data will be drawn from different evaluation studies under the PAG 2021–2026 and PNIASAN 2022–2025. A midterm review will evaluate the COSOP's contribution to the IFAD13 objectives, build in adjustments for IFAD14, and include the objectives set under Vision 2060, and the new directions under the new PAG II. COSOP's contribution to country-level policy engagement will be also measured.
64. The end of the COSOP period will coincide with the end date of the SDGs. The M&E system should ensure that contributions towards achieving the SDGs are captured.

VI. Target group engagement

65. The strong involvement of both apex farmers' organizations and civil society organizations platforms (PASCIB) strengthens citizen engagement and the participation of IFAD target group in all processes, and ensures that their concerns are duly addressed. Apex platforms will be strengthened to better engage with small-scale food producers, particularly women, youth and persons with disabilities.
66. The annual activity planning process will continue to be bottom-up and inclusive. The complaints management practice will be improved with periodic consultations and by facilitating access for remote beneficiary communities to the relevant mechanisms.

VII. Risk management¹⁶

67. The resilience of Benin's macroeconomic framework moderates the risks derived from the sociopolitical situation in the Sahel. This situation has led to a downturn in trade in the cross-border corridors that govern production systems in the areas supported by the country programme. Accordingly, rigorous monitoring is needed in the promotion of trade agreements that define production targets.
68. The well-performing governance around ADPs still requires strengthening of ATDA and DDAEP as well as communal entities to enable them to take ownership of all planning and steering tools. Continued institutional support is needed to secure project achievements and their sustainability.
69. In fiduciary terms, the country inherent risk is substantial, but the successful ring-fenced programmatic approach was able to reduce it to a moderate residual risk. A moderate risk also applies to environment and climate, requiring actions for adaptation and to build resilience.

¹⁶ See appendix XI.

Cadre de gestion des résultats

| Alignement de la stratégie nationale | Principaux résultats du COSOP | | | Activités de prêt et hors prêt pour la période du COSOP |
|--|--|--|---|--|
| | Objectifs stratégiques | Indicateurs d'effets | Indicateurs de résultats | |
| <p>Programme d'actions du Gouvernement (PAG 2021-2026) Pilier 2 (Poursuivre la transformation structurelle de l'économie) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Axe 4 (Accélération de la croissance économique) • Axe 5 (Promotion d'une éducation de qualité et de l'EFTP. <p>Plan stratégique de développement du secteur agricole (PSDSA 2017-2025)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Axe 1 (Amélioration de la productivité et de la production des produits des filières agricoles prioritaires) • Axe 2 (Promotion et structuration équitable des chaînes de valeurs ajoutées des produits des filières prioritaires) • Axe 3 : Renforcement de la résilience des exploitations agricoles face aux CC et amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations vulnérables. | <p>OS1 : Amélioration durable de la productivité agricole, diversification et résilience, pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations rurales vulnérables.</p> <p>Pourcentage de personnes appuyées présentant une amélioration de l'autonomisation</p> <p>Pourcentage de personnes / ménages satisfaits des services appuyés par le projet</p> <p>Pourcentage de personnes / ménage déclarant pouvoir influencer la prise de décisions des autorités locales et des prestataires de services</p> | 70% de personnes / ménages mentionnent avoir adopté des intrants, technologies ou pratiques améliorés. | Nombre de personnes / ménages ayant eu accès aux intrants, paquets technologiques et/ou pratiques améliorés. | <p>Opérations du portefeuille :</p> <p>PADMAR Extension (2024-2026)</p> <p>PADAAM, 2019-2025</p> <p>PRIMA : 2021-2026</p> <p>Nouvelles opérations du COSOP</p> <p>Activités hors prêt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dialogue sur les politiques (finance rurale, foncier, accès aux intrants) • Gestion des savoirs • Partenariats |
| | | 70% de personnes / ménages indiquent avoir adopté des technologies et pratiques écologiquement durables et résilientes aux changements climatiques | <p>Nombre de personnes / ménages ayant été formés en technologies et pratiques écologiquement durables et résilientes aux changements climatiques.</p> <p>Nombre d'hectares exploités selon des pratiques favorisant la résilience face aux changements climatiques</p> | |
| | | 70% de personnes / ménages mentionnent une augmentation de la production | <p>Rendements des principales cultures touchées.</p> <p>Nombre de personnes / ménages ayant un meilleur accès à des aménagements appropriés.</p> | |
| | | 70% de membres des organisations paysannes appuyées mentionnent avoir accès à des services nouveaux ou améliorés fournis par leurs OP | <p>Nombre d'organisations paysannes soutenues dans la mise à disposition de services nouveaux ou améliorés fournis à leurs membres.</p> <p>Nombre de petites et moyennes entreprises qui fournissent des services agricoles aux petits producteurs.</p> | |
| | | 60% des organisations paysannes appuyées mentionnent une augmentation des ventes | Nombre d'organisations paysannes engagés dans des partenariats formels ou contrats avec des entités | |

| Alignement de la stratégie nationale | Principaux résultats du COSOP | | | Activités de prêt et hors prêt pour la période du COSOP |
|--|--|---|---|---|
| | Objectifs stratégiques | Indicateurs d'effets | Indicateurs de résultats | |
| CCNUD : Pilier 1 : Assurer la transformation structurelle de l'économie et la résilience aux chocs | appuyés par le projet. | | publiques ou privées et nombre de contrats signés. | |
| | | 60% des personnes / ménages mentionnent un meilleur accès physique au marchés, unités de transformation ou de stockage | Nombre de producteurs appuyés qui sont membres des organisations paysannes. Nombre de marchés ou d'infrastructures de transformation et de stockage construites ou réhabilités. | |
| | | 60% de personnes / ménages améliorent leurs connaissances, attitudes et pratiques liées à la nutrition | Nombre de personnes ou de ménages bénéficiant d'éducation nutritionnelle. | |
| | | Nombre de stratégies nationales développées ou auxquelles le programme-pays a contribué qui sont adoptés, pour faciliter l'accès au foncier et aux intrants pour les petits producteurs | Nombre de stratégies nationales soutenues par le Programme-pays qui sont approuvées | |
| | OS2 : Amélioration de l'accès aux opportunités d'emploi et marché agricole adaptés pour les jeunes et les femmes en particulier du milieu rural. | 70% de personnes appuyées, bénéficiaires de formation sortis des lycées et centres de formation agricole partenaires occupent un nouvel emploi ou qui a accès à de nouvelles possibilités d'emploi rural. | Nombre de lycées et centres de formation partenaires disposant de services d'incubation appropriés. Nombre de personnes appuyées bénéficiant d'une formation professionnelle agricole appropriée dans les lycées et centres de formation professionnelle agricole. Nombre d'organisations de producteurs et/ou de prestataires de services de conseil agricole qui utilisent les compétences des jeunes sortis des lycées et centres de formation professionnelle agricole. | |
| | | 60% de jeunes et de femmes formés dans les lycées et centres de formation agricole qui déclarent utiliser des services financiers ruraux adaptés. | Nombre de jeunes et de femmes sortis des lycées et | |

| Alignement de la stratégie nationale | Principaux résultats du COSOP | | | Activités de prêt et hors prêt pour la période du COSOP |
|--------------------------------------|-------------------------------|--|--|---|
| | Objectifs stratégiques | Indicateurs d'effets | Indicateurs de résultats | |
| | | | centres de formation accompagnés pour la mise en œuvre de leur plan d'affaire. Nombre d'IMF partenaires offrant des services financiers ruraux adaptés. | |
| | | 60% des entreprises rurales soutenues qui mentionnent une augmentation des bénéfices | Nombre d'entreprises agricoles soutenues qui utilisent des technologies et équipements modernes pour intensifier de façon durable et résiliente et améliorer la qualité de leur production. Nombre de clusters fonctionnels animés par les jeunes sortis des lycées et centres de formation professionnelle agricole. | |

Dossiers clés

Dossier clé 1: Pauvreté rurale et questions relatives au secteur agricole

| Problèmes majeurs | Groupes concernés | Contraintes / faiblesses | Actions possibles du COSOP |
|---|--|---|---|
| Faible niveau de la productivité et de la production des produits agricoles des filières prioritaires | Exploitants agricoles (surtout familiale) | <ul style="list-style-type: none"> Dégradation des terres (baisse de fertilité des sols) et prépondérance de la pratique d'agriculture extensive | <ul style="list-style-type: none"> Promotion de techniques et technologies de gestion de la fertilité des sols Promotion de pratiques culturales respectueuses de l'environnement |
| | Jeunes | <ul style="list-style-type: none"> Insuffisance de semences de bonne qualité et adaptées aux nouvelles réalités climatiques indisponible et inaccessible | <ul style="list-style-type: none"> Promotion et facilitation de l'accès aux semences améliorées, adaptées et résilientes aux changements climatiques |
| | Femmes | <ul style="list-style-type: none"> Faible disponibilité et accès d'intrants spécifiques pour les cultures autres que le coton | <ul style="list-style-type: none"> Appui à l'expression des besoins en intrants à l'avance de la campagne agricole Appui à la digitalisation de l'expression des besoins en intrants spécifiques |
| | Personnes vivant avec handicap | <ul style="list-style-type: none"> Faible niveau d'encadrement et d'accompagnement des acteurs en général et de l'AEB en particulier | <ul style="list-style-type: none"> Renforcement du conseil agricole aux exploitations agricoles Promotion de pratiques d'agriculture écologique et biologique |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Non maîtrise des technologies de production d'intrants organiques et botaniques | <ul style="list-style-type: none"> Appui aux unités de production d'intrants biologiques Promotion de pratiques d'agriculture écologique et biologique |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Faible maîtrise de l'eau pour l'agriculture Insuffisance d'ouvrages et de structures spécialisées en aménagement hydroagricole | <ul style="list-style-type: none"> Réalisation d'infrastructures et d'ouvrages de mobilisation et de maîtrise de l'eau résilientes aux changements climatiques et adaptées au milieu Renforcement des dispositifs de gestions de l'eau autour des infrastructures de mobilisation d'eau |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Faible accès à la mécanisation agricole | <ul style="list-style-type: none"> Promotion de la mécanisation à tous les niveaux de la chaîne de valeur Partenariat avec la SONAMA Renforcement des artisans locaux |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Absence de liens d'affaires entre les distributeurs d'intrants, les producteurs et les exportateurs | <ul style="list-style-type: none"> Mise en relation entre acteurs des maillons des chaînes de valeur Renforcement de capacités des acteurs des CVA Promotion de creuset/foire d'échanges et de partage |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Insécurité foncière | <ul style="list-style-type: none"> Sécurisation préalable des sites avant tout appui dans le cadre du COSOP |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Abandon des jeunes et faible attractivité des jeunes pour le secteur agricole | <ul style="list-style-type: none"> Appui à la professionnalisation, |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Inexistence de banque de gènes | <ul style="list-style-type: none"> Coopération avec les structures de recherche |
| Accès limité aux services financiers adaptés aux activités agricoles | Exploitants agricoles | <ul style="list-style-type: none"> Insuffisance et inadéquation des crédits aux activités agricoles | <ul style="list-style-type: none"> Partenariats stratégiques avec les SFD, les banques pour faciliter les conditions d'accès aux services financiers et développer des produits financiers adaptés Partenariats avec le FNDA et le FNM pour le bénéfice des acteurs dans les filières Attention particulière aux femmes dans les appuis au secteur financier tel que l'éducation financière. |
| | Coopératives et Organisations de producteurs | | |
| | Jeunes | | |

| Problèmes majeurs | Groupes concernés | Contraintes / faiblesses | Actions possibles du COSOP |
|--|---|---|---|
| | Femmes Personnes vivant avec handicap | <ul style="list-style-type: none"> Absence de systèmes d'assurance pour la gestion des risques liés à l'agriculture | <ul style="list-style-type: none"> Le gouvernement est en train de préparer une stratégie pour la gestion des risques dans l'agriculture à travers l'assurance. Le FIDA soutiendra les efforts du gouvernement dans ce sens. |
| Faible développement de l'élevage et de la pêche/pisciculture | Communautés d'élevages | <ul style="list-style-type: none"> Systèmes d'élevage traditionnels et utilisation des engins prohibés | <ul style="list-style-type: none"> Appui au petit élevage y compris mes pratiques de conduites, l'alimentation, les soins vétérinaires |
| | Communautés de pêche | <ul style="list-style-type: none"> Surexploitation de la plupart des pêcheries continentales et surpâturage Méconnaissance des textes qui encadrent le pastoralisme | <ul style="list-style-type: none"> Sensibilisation des communautés de pêche Promotion de pratiques de pêches alternative Appui à la vulgarisation des textes sur la transhumance Promotion d'unités de production de fourrage |
| | Exploitations de pisciculture | <ul style="list-style-type: none"> Insuffisance d'unités de production d'alevins et d'aliments poisson | <ul style="list-style-type: none"> Promotion d'unités de production d'alevins et d'aliments poisson Appui à la professionnalisation sur la production d'alevins et d'aliments de poissons |
| | Fermes ou exploitations d'élevages | <ul style="list-style-type: none"> Diminution des stocks halieutiques et de la diversité biologique des plans d'eau | <ul style="list-style-type: none"> Sensibilisation des communautés de pêches Promotion des pratiques de repos biologique de pêche |
| | Petits éleveurs | <ul style="list-style-type: none"> Faible prise en compte des espaces pastoraux dans les Schémas Directeurs d'Aménagement des Communes à potentialité pastorale (Conflits agriculteurs-éleveurs) | <ul style="list-style-type: none"> Renforcement des dispositifs de transhumance Appui à la sécurisation des espaces de transhumance et de pâturage |
| | Jeunes | <ul style="list-style-type: none"> Pollution des plans et cours d'eau par des rejets de déchets liés aux activités humaines et industrielles | <ul style="list-style-type: none"> Sensibilisation des communautés de pêche et environnantes des cours d'eau |
| | Femmes | <ul style="list-style-type: none"> Faible connaissance des zones de pêche à forte potentialité (récif de corail) et maîtrise insuffisante des techniques d'exploitation | <ul style="list-style-type: none"> Promotion des pratiques de repos biologique de pêche Appui pour l'accès facilité aux équipements et infrastructures adaptées |
| | Personnes vivant avec handicap | <ul style="list-style-type: none"> Aménagement des points de débarquement insuffisant | <ul style="list-style-type: none"> Réhabilitation ou réalisation d'infrastructures de pêche |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Faible spécialisation des agents d'encadrement | <ul style="list-style-type: none"> Renforcement de capacités des agents d'encadrement et de conseil agricole Appui à la professionnalisation de métiers dans le secteur de l'élevage et de l'aquaculture |
| Environnement peu favorable à la structuration des chaînes de valeur | | <ul style="list-style-type: none"> Existence de poches d'épizooties | <ul style="list-style-type: none"> Appui et Renforcement aux campagnes de vaccination Appui aux services et ressources humaines vétérinaires, notamment de proximité |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Faible fonctionnement des OP à vocation coopérative ainsi que leurs structures faïtières selon la loi OHADA relative à l'organisation et au fonctionnement des coopératives | <ul style="list-style-type: none"> Appui à la structuration des OP et coopératives Renforcement de capacités des OP et coopératives Renforcement des liens au sein des interprofessions |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Faible développement de la transformation des productions agricoles (végétaux, animaux, halieutiques, ...) | <ul style="list-style-type: none"> Appui et promotion d'initiatives d'unités de transformation Promotion de matériels et équipements adaptés et plus efficaces pour la transformation Renforcement du capital humain sur la transformation agricole et les métiers connexes à l'entretien d'équipements agricole |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Faible valorisation des produits des filières agricoles | <ul style="list-style-type: none"> Formation technique et professionnelle en gestion d'unités de transformation/conservation/stockage Vulgarisation de pratiques et technologies innovantes qui sont à portée des cibles |
| Faible valorisation des produits des filières agricoles | Exploitants agricoles (surtout familiale) | <ul style="list-style-type: none"> Insuffisance et non adéquation des infrastructures et techniques de conservation, de transformation et d'emballage | <ul style="list-style-type: none"> Formation technique et professionnelle en gestion d'unités de transformation/conservation/stockage Vulgarisation de pratiques et technologies innovantes qui sont à portée des cibles |

| Problèmes majeurs | Groupes concernés | Contraintes / faiblesses | Actions possibles du COSOP |
|---|--|---|---|
| | Transformateurs (trices) / Unité de transformation | <ul style="list-style-type: none"> Insuffisance des usines de transformation, conditionnement et stockage des produits agricoles et agro-alimentaires | <ul style="list-style-type: none"> Promotion de l'entrepreneuriat sur la transformation, le conditionnement et le stockage surtout des jeunes et des femmes Appui à la formation sur la transformation et la conservation (orientées surtout vers les jeunes, les femmes et le PvH) |
| | Unité | <ul style="list-style-type: none"> Faible respect des normes et exigences de qualité des produits des filières agricoles sur les marchés régionaux et internationaux | <ul style="list-style-type: none"> Sensibilisation Formation technique et professionnelle Formation modulaire |
| | Jeunes | <ul style="list-style-type: none"> Fluctuation du prix des matières premières et leur pénurie par moment | <ul style="list-style-type: none"> Promotion du SIM |
| | Femmes | | |
| Faible accès aux marchés pour les produits agricoles des petits producteurs | Personnes vivant avec handicap | <ul style="list-style-type: none"> Pertes post-récolte et post production élevée | <ul style="list-style-type: none"> Appui à la diffusion de technologies de production améliorée |
| | Exploitants agricoles (surtout familiale) | <ul style="list-style-type: none"> Enclavement des zones de production et mauvais état des pistes de desserte rurale | <ul style="list-style-type: none"> Accompagnement à l'amélioration des pistes rurales et des routes de desserte |
| | Unité | <ul style="list-style-type: none"> Insuffisance d'infrastructures et équipements marchands | <ul style="list-style-type: none"> Accompagnement à l'installation ou la réhabilitation d'infrastructures marchandes |
| | Jeunes | <ul style="list-style-type: none"> Faible organisation de la commercialisation/marchés | <ul style="list-style-type: none"> Appui à l'organisation et la mise en relation commerciale entre les acteurs |
| | Femmes | <ul style="list-style-type: none"> Insuffisance des relations contractuelles d'affaires entre acteurs d'une même filière | <ul style="list-style-type: none"> Formation sur les techniques de recherche de marché, de contractualisation |
| | Personnes vivant avec handicap | <ul style="list-style-type: none"> Faible accès des acteurs agricoles à la base aux informations économiques sur les filières agricoles | <ul style="list-style-type: none"> Promotion du SIM Promotion de la digitalisation agricole |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Faible connaissance des normes et standards relatifs aux marchés locaux et extérieurs et sur la qualité des aliments | <ul style="list-style-type: none"> Vulgarisation des normes et de formation des acteurs de la chaîne alimentaires sur les notions d'assurance qualité en matière de SSA Promotion de la nutrition et de pratiques de sécurité sanitaire des aliments |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Faible niveau d'appropriation (connaissance et application) des instruments juridiques et réglementaires sur la SSA | <ul style="list-style-type: none"> Vulgarisation des textes existants et sensibilisation des bénéficiaires sur les maillons des chaînes de valeur |
| | | <ul style="list-style-type: none"> Fonctionnement insuffisant du CNOS et de ses démembrements aux niveaux départemental et communal (CDeS et CCoS) | <ul style="list-style-type: none"> Appui au contrôle citoyen de l'action publique Appui au rapport alternatif des acteurs non étatique sur les actions du ProCAR |

Dossier clé 2: Définition du groupe cible. Questions prioritaires et éventuelles réponses

| Groupes cibles | Caractéristiques | Besoins d'appuis identifiés | Réponses du COSOP |
|---|---|--|--|
| BENEFICIAIRES INDIVIDUELS | | | |
| Producteurs vulnérables hommes ou femmes | <ul style="list-style-type: none"> Faible niveau d'alphabétisation Contribution de la femme nécessaire au fonctionnement du ménage Exploitations de petites tailles Difficultés d'accès à la terre, surtout pour les femmes (faiblesse des superficies exploitées/métayage) Difficultés d'accès aux facteurs de production : financement (fonds de roulement et capital) et intrants (variétés améliorées, engrais, etc.) Activités pas très stables et orientées plus sur une logique de production, avec peu de logique orientée vers le marché Faible maîtrise des itinéraires techniques Utilisation d'équipements rudimentaires/faible mécanisation de la production Utilisation de la main d'œuvre familiale essentiellement La main d'œuvre familiale vend également sa force de travail en dehors de l'exploitation familiale Absence de distinction entre les comptes de l'exploitation et du ménage Nécessité pour la femme d'apporter sa contribution financière pour faire fonctionner le ménage Développement d'une logique de pluriactivité par les femmes pour subvenir aux besoins du ménage, d'où une charge de travail élevé même si l'ensemble des activités sont réalisées à très petites échelles Activité isolée ou intégration pas effective dans les organisations de producteurs | <ul style="list-style-type: none"> Appui à l'accès aux facteurs de production Renforcement des capacités techniques/appui-conseil Meilleure inscription des activités dans une logique de business Appui à leur intégration dans le circuit économique : renforcement de capacités dans le développement des affaires (gestion), accès aux informations, développement des partenariats commerciaux pour la contractualisation (négociation), etc. Renforcement des capacités d'intégration/participation dans les organisations - Mise en relation avec les autres acteurs des filières | <ul style="list-style-type: none"> Aménagement de bas-fonds dans la filière riz, avec un accent sur l'amélioration de l'accès des femmes aux bas-fonds aménagés Facilitation de l'accès aux semences et engrais Appui-conseil à travers le Conseil à l'exploitation familiale (CEF) simplifiée Renforcement des capacités pour s'engager dans les partenariats avec les autres acteurs pour la valorisation des produits et l'accès aux marchés/commercialisation (afin de se conformer à l'approche de gradation, les producteurs vulnérables sont encouragés à s'intégrer dans le modèle de partenariat le moins complexe : le contrat simple) Modernisation des équipements et des infrastructures à travers les plan d'affaires qui constituent des plans d'investissements : infrastructures post-récolte, équipements de transformation, de commercialisation, etc. Renforcement des capacités des producteurs individuels à structurer et dynamiser leurs organisations à s'intégrer dans des organisations existantes, et renforcement de la participation de ceux qui sont déjà membres d'organisations |
| Petits producteurs | <ul style="list-style-type: none"> Petites exploitations familiales avec un accès moins difficile à la terre et aux intrants Activités plus régulières et mieux orientées vers le marché Main d'œuvre familiale mieux valorisée + possibilité de recourir à de la main d'œuvre salariale saisonnière | <ul style="list-style-type: none"> Besoin de renforcement pour accéder aux nouvelles technologies Appui à l'accès au financement Renforcement de leur intégration dans le circuit économique : renforcement de capacités dans le développement des affaires, accès aux informations, | <ul style="list-style-type: none"> Aménagement des bas-fonds dans la filière riz ce qui va permettre d'améliorer la productivité et les volumes commercialisables Facilitation de l'accès aux semences et engrais avec le même impact |

| Groupes cibles | Caractéristiques | Besoins d'appuis identifiés | Réponses du COSOP |
|---|---|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Possession d'une certaine maîtrise technique dans la conduite de l'activité • Difficulté d'accès au financement • Plus de capacités à s'intégrer dans les organisations et tirer parti de cette adhésion | <ul style="list-style-type: none"> • développement des partenariats commerciaux, formalisation des relations d'affaires, etc. • Mise en relation avec les autres acteurs des filières | <ul style="list-style-type: none"> • Accès à des débouchés fiables et stables pour leurs produits grâce aux contrats signés par leurs organisations. • Modernisation des équipements et des infrastructures à travers les plans d'affaires qui constituent des plans d'investissements : infrastructures post-récolte, équipements de transformation, de commercialisation, etc. • Renforcement de leurs organisations pour s'intégrer dans les partenariats productifs promus par le projet afin de pouvoir bénéficier des appuis intégrés délivrés dans les plans d'affaires issus des partenariats |
| Femmes transformatrices (femmes étuveuses, transformatrices de manioc et maïs, etc.) et commerçantes | <ul style="list-style-type: none"> • Jeunes adultes (25-35 ans) et adultes (plus de 35 ans) • Faible niveau d'éducation • Femmes dont la contribution financière est nécessaire pour le fonctionnement du ménage • Gestion de petites unités de transformation, le plus souvent liées aux lieux d'habitation • Exercice de l'activité en complémentarité avec d'autres activités génératrices de revenus • Travail en groupes (groupes formelles ou informelles) avec d'autres femmes mais pas de manière continue • Irrégularité de l'activité car les transactions de commercialisation ne sont pas formalisées • Difficultés d'accès aux équipements et aux nouvelles technologies • Difficulté d'accès aux financements et non adéquation des offres de produits proposés par les institutions financières à leurs besoins | <ul style="list-style-type: none"> • Besoin d'appui pour améliorer les équipements et accéder aux nouvelles technologies • Appui à l'accès au financement • Renforcement de leur intégration dans le circuit économique : renforcement de capacités dans le développement des affaires, accès aux informations, développement des partenariats commerciaux, formalisation des relations d'affaires, etc. | <p>Pour les femmes transformatrices travaillant de manière individuelle/isolée : renforcement des capacités à s'intégrer dans les organisations existantes ou à structurer leurs propres organisations avec d'autres femmes transformatrices dans le même cas</p> <p>Pour les femmes transformatrices membres de coopératives :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accès à des équipements performants et qui réduisent la pénibilité du travail au travers des coopératives dont elles sont membres • Accès à des formations (via ANAF notamment) • Accès à des marchés rémunérateurs via les contrats entre leurs organisations et l'aval des filières |
| Promoteurs d'unités de transformation | <p>Les responsables d'unité de transformation du riz ou manioc existants (hommes ou femmes)</p> <p>Les gestionnaires des agro-PME (à majorité hommes)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de l'approvisionnement • Amélioration des technologies utilisées dans les unités • Extension de l'activité • Amélioration de la gouvernance • Appui à la gestion financière et stratégique • Conformité légale et sociale • Politique de financement | <p>Appui à s'engager avec les autres acteurs dans les partenariats productifs (et notamment les modèles de co-entreprises) et appuis intégrés pour les différents besoins d'appuis identifiés</p> |
| Jeunes femmes et jeunes hommes issus des exploitations familiales | <ul style="list-style-type: none"> • Jeunes âgés de 15 à 35 ans, avec une priorité accordée aux jeunes de 15 à 25 ans • Possession d'une connaissance empirique sur les activités de l'exploitation (le plus souvent | <ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des connaissances empiriques sur l'activité pour disposer des bonnes bases permettant de se lancer dans l'entrepreneuriat + renforcement des capacités entrepreneuriales | <ul style="list-style-type: none"> • Formation professionnelle qualifiante (à la fois technique et entrepreneuriale) |

| Groupes cibles | Caractéristiques | Besoins d'appuis identifiés | Réponses du COSOP |
|---|--|--|--|
| | <p>transmis par la famille ou par des activités salariées auprès d'autres exploitations)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Issus des exploitations situées dans la zone d'intervention du COSOP • En situation de déscolarisation d'où la possession d'un faible niveau d'éducation • Manifestant un désir annoté de développer sa propre exploitation/entreprise agricole autonome soit en héritant de l'exploitation familiale soit en démarrant sa propre affaire • Difficultés d'accès aux facteurs de production dont notamment le financement et le foncier • Difficultés d'accès aux informations • Ayant la capacité de contribuer au financement de son projet d'entreprise (10% au minimum) | <ul style="list-style-type: none"> • Inscription des activités dans une logique de business/montage de projet • Appui à l'accès aux informations • Appui à l'accès aux facteurs de production dont les intrants • Appui à l'accès au financement et au foncier • Renforcement de capacités dans le développement des affaires, développement des partenariats commerciaux pour la contractualisation, etc. • Mise en relation avec les autres jeunes et les autres acteurs des filières • Intégration de proximité • Appui-accompagnement de bonne qualité | <ul style="list-style-type: none"> • Appui du projet sur la base d'une approche individualisée à la différence des autres bénéficiaires • Accès à l'information sur les opportunités d'affaires à travers les prestataires, les interprofessions et les établissements de formation. • Appui par les établissements et les prestataires pour l'identification du COSOP • Définition des accords de principe préalables à la contractualisation par les prestataires • Appuis à l'élaboration de plan d'affaires et appuis techniques à la mise en œuvre • Appuis financiers pour la mise en œuvre des plans d'affaires et accompagnement pour la recherche d'autres sources de financement • Organisation d'un dialogue politique sur l'accès à la terre pour les femmes et les jeunes • Appuis à l'obtention de baux fonciers à long terme entre les bénéficiaires et les propriétaires fonciers dans tous les projets • Test d'approche innovante comme « les espaces incubateurs agricoles » dans le cadre du prochain projet PROFIT |
| Jeunes diplômés et instruits sans emploi | <ul style="list-style-type: none"> • Jeunes hommes et jeunes femmes âgés de 15 à 35 ans • Ayant acquis un certain niveau d'études (diplôme de brevet d'études de premier cycle (BEPC), diplôme de formation technique qualifiante ou professionnelle, diplôme universitaire, etc.) • Ne disposant pas d'autres activités génératrices de revenus stables • Pouvant provenir des zones péri-urbaines ou urbaines, mais manifestant la ferme volonté de s'installer dans les chaînes de valeur et les pôles de développement cibles du COSOP • Ayant identifié leur projet d'entreprise dans les chaînes de valeur cibles du COSOP et ayant une certaine idée de comment faire pour concrétiser et faire aboutir le projet • Ayant identifié des pistes de solutions sur les aspects de leur projet d'entreprise sur lesquels le COSOP ne pourrait pas apporter des appuis (ex : accès au foncier) • Ayant la capacité de contribuer au financement de son projet d'entreprise (10% au minimum) | <ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités entrepreneuriales • Appui à l'accès aux informations • Appui à l'accès aux facteurs de production dont les intrants • Appui à l'accès au financement • Renforcement de capacités dans le développement des affaires, développement des partenariats commerciaux pour la contractualisation, etc. • Mise en relation avec les autres jeunes et les autres acteurs des filières • Intégration de proximité • Appui-accompagnement de bonne qualité | <ul style="list-style-type: none"> • Appui du projet sur la base d'une approche individualisée à la différence des autres bénéficiaires • Formation continue en entrepreneuriat • Accès à l'information sur les opportunités d'affaires à travers les prestataires, les interprofessions et les établissements de formation. • Appui par les établissements et les prestataires pour l'identification du projet • Définition des accords de principe préalables à la contractualisation par les prestataires • Appuis à l'élaboration de plan d'affaires et appuis techniques à la mise en œuvre • Appuis financiers pour la mise en œuvre des plans d'affaires et accompagnement pour la recherche d'autres sources de financement |

| Groupes cibles | Caractéristiques | Besoins d'appuis identifiés | Réponses du COSOP |
|--|---|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> Aspiration à initier des entreprises individuelles pour la majorité | | |
| Jeunes entrepreneurs déjà actifs | <ul style="list-style-type: none"> Jeunes hommes et jeunes femmes âgés de 20 à 35 ans Entrepreneurs existants dans d'autres secteurs/filières mais désirant saisir les opportunités d'affaires au niveau des chaînes de valeur cible du COSOP Disposant de la capacité à intégrer les modèles de partenariat d'affaires promus par le projet selon les modalités de partenariat prédéfinis Ayant la capacité de contribuer au financement de son projet d'entreprise (10% au minimum) | <ul style="list-style-type: none"> Appui à l'accès aux informations Appui à l'accès au financement Mise en relation avec les autres jeunes et les autres acteurs des filières Intégration de proximité Appui-accompagnement de bonne qualité | <ul style="list-style-type: none"> Identification des opportunités d'affaires dans lesquelles les jeunes peuvent s'insérer dans les 3 filières (ex : fourniture des services de mécanisation agricole) Appuis à l'élaboration de plan d'affaires et appuis techniques à la mise en œuvre Appuis financiers pour la mise en œuvre des plans d'affaires |
| ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES | | | |
| Organisation de producteurs villageois informelle et isolée | <ul style="list-style-type: none"> Réalisation d'activités en commun non systématique Non-effectivité de la fourniture de services aux membres Manque d'affinités entre les membres dû peut-être à une différenciation entre les profils socio-économiques des membres Manque de vision sur tous les intérêts de se mettre ensemble Possibilité de méconnaissance des procédures de formalisation Irrégularité des commandes adressées à l'organisation, et incapacité des membres individuels à répondre à la même demande (en quantité et en qualité) | <ul style="list-style-type: none"> Besoin de structuration et de dynamisation des organisations Besoin d'information sur les conditions de formalisation en SCOOP simplifiée Besoin d'information sur les opportunités de marché pour leurs produits et sur les opportunités de formation pour les membres sur i) les itinéraires techniques, ii) la gestion des exploitations, iii) la planification et la gestion coopérative | <ul style="list-style-type: none"> Appui à la structuration en OPV et à l'intégration des réseaux paysans Accompagnement à la formalisation |
| Organisation de producteurs villageois formelle ou informelle mais non isolée | <p>OPV affiliée à une faitière qui est une UCP en général</p> <p>L'organisation peut être formelle ou informelle et cela dépend notamment du niveau de structuration de la filière</p> | <p>Les besoins d'appui identifiés pour les OPV dans les différentes filières sont quasiment similaires mais à des degrés variables en fonction du niveau d'organisation de la filière</p> <ul style="list-style-type: none"> Insuffisance de capacité organisationnelle et de gestion des organisations de base non-formalisation de l'OPV faible capacité de planification manque d'outils de gestion manque de dispositif d'approvisionnement en intrants et d'appui conseil aux producteurs faible capacité de mobilisation des ressources internes | <p>Pour toutes les OPV</p> <ul style="list-style-type: none"> Accompagnement à la mise en conformité avec l'Acte uniforme de l'OHADA Formation en gestion coopérative (principes coopératifs, modèles de scoop OHADA, fonctionnement des instances, gestion financière, etc.) Appui en leadership et bonne gouvernance Pour les OPV informelles Accompagnement à la formalisation de l'OP en particulier selon la réglementation OHADA (en partenariat avec DLROPEA) Pour les OPV mixtes ou féminines Appui en leadership féminin |

Dossier clé 3: Tableau des institutions (analyse des points forts et des points faibles, des potentiels atouts et des risques)

| Institution | Points forts | Points faibles | Potentiels atouts et risques | Observations |
|---|---|---|--|--------------|
| Catalyseurs | | | | |
| Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de pêche (MAEP) | <ul style="list-style-type: none"> • Maîtrise d'ouvrage de l'ensemble du portefeuille du secteur agricole et présidence du Comité de pilotage du portefeuille du FIDA • Dépositaire et garant des orientations sectorielles : politique et stratégie et particulièrement chargé de la mise en œuvre du volet agricole du Programme d'action du gouvernement (PAG 2021-2026) • Leadership actif dans le pilotage sectoriel • Démembrement dans tout le pays à travers 07 Directions départementales de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (DDAEP) couvrant l'ensemble du pays et chargées d'assurer les fonctions de services public en matière d'orientation, de suivi-évaluation, de contrôle de l'application des réglementations et des normes au niveau déconcentré • Equipes techniques pluridisciplinaires couvrant l'ensemble des domaines agrosylvopastoraux et halieutiques | <ul style="list-style-type: none"> • Taille et structure très diversifiée du portefeuille des projets d'investissement ; situation susceptible de poser des problèmes de coordination • Capacité d'absorption : taux de décaissement perfectibles voire insuffisants • Récurrence des contraintes administratives qui alourdissent les procédures de passation de marchés • Structure organisationnelle du secteur relativement récent et organigramme (avec l'avènement de la première édition du PAG) | <ul style="list-style-type: none"> • Atouts : <ul style="list-style-type: none"> ○ Vue d'ensemble (cartographie des interventions dans le secteur agricole) ○ Orientations pour développer des synergies et complémentarités au sein des projets du portefeuille du ministère ○ Système de suivi-évaluation sectoriel | ○ |
| Agences territoriales de développement agricole (ATDA) | <ul style="list-style-type: none"> • Unités opérationnelles des PDA pour la mise en œuvre des orientations sectorielles et la stratégie de développement des filières • Spécialisation des PDA en fonction des profils agroécologiques et des priorités par pôle | <ul style="list-style-type: none"> • Personnel insuffisant pour couvrir l'ensemble des domaines de compétence dévolus • Moyens logistiques et opérationnels encore limité | <ul style="list-style-type: none"> • Atouts <ul style="list-style-type: none"> ○ Ancrage territorial au niveau des pôles axé sur la spécialisation ○ Proximité avec les collectivités territoriales décentralisées Risques <ul style="list-style-type: none"> ○ Déficit de personnel spécialisé | ○ |

| Institution | Points forts | Points faibles | Potentiels atouts et risques | Observations |
|--|--|--|--|--------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Fortement déconcentrées avec un maillage territorial de proximité jusqu'au niveau des communes • Suivi des aménagements des PDA et mobilisation des ressources techniques pour instruire, suivre et évaluer | | <ul style="list-style-type: none"> ○ Faible capacité de suivi de proximité dans les bassins de production | |
| <i>Prestataire de services</i> | | | | |
| Opérateurs de conseil et ONG de facilitation | <ul style="list-style-type: none"> • Marché du conseil riche et diversifié en matière d'appui à la mise en œuvre et adaptable à la demande • Expérience de gestion axée sur les résultats • Bonne couverture géographique • Bon rapport qualité/prix | <ul style="list-style-type: none"> • Turnover des staffs résultant souvent en des difficultés d'assurer la continuité dans l'appui aux groupes-cibles | <ul style="list-style-type: none"> • Risque: dépendance accrue aux projets | |

Projections concernant la transition

Sur la période 2012-2022, le taux de croissance du PIB du Bénin est demeuré soutenu à en moyenne 5,4%¹⁷. Le taux de croissance du PIB pour 2023 est attendu à 6,1% contre une estimation de 6,3% en 2022, après 7,2% en 2021¹⁸. Cette tendance est portée par les performances dans le secteur agricole, le renforcement du tissu industriel et la bonne dynamique de l'activité de transport. Elle a toutefois été affectée par la conjoncture défavorable liée à la baisse du trafic portuaire en 2023. Cette évolution de l'économie a contribué à la baisse du taux de pauvreté. En 2021-2022, le taux de pauvreté nationale était à 36,2 pour cent, en baisse de 2,3 points de pourcentage par rapport à 2018-2019, avec un taux de chômage de 1,4% mais un niveau de sous-emploi à 72 pour cent et 90,1 pour cent d'actifs occupés dans le secteur informel. La pauvreté frappe plus le milieu rural dont près de 44,2% des habitants sont pauvres contre 31,4% des Béninois vivant dans les zones urbaines.

Pour 2024, la loi des finances¹⁹ 2024 s'inscrit dans les directives du PAG sur la période 2021-2026, avec un taux de croissance de l'économie projeté à 6,5% en 2024 contre 6,1% anticipé pour 2023, dans un environnement non inflationniste. Les ressources budgétaires pour 2024 devraient être en hausse de 12,8% par rapport au budget initial 2022. Cette performance serait tirée par l'ensemble des régions qui devraient enregistrer une hausse globale de leurs recettes de l'ordre de 16,7%. Les prévisions de dépenses budgétaires devraient être en hausse de 8,7% par rapport à 2023. Il se dégagerait alors un déficit budgétaire de 3,7% du PIB pour 2024 contre 4,3% du PIB attendu pour 2023.

Toutefois, sur le moyen terme, les projections du FMI, de la BAD et de la banque mondiale demeurent optimistes tout en étant conditionnées par la bonne tenue des élections générales prévus en 2026.

Les scénarii esquissés dans le tableau ci-après présentent trois cas de figure susceptibles d'influencer positivement ou négativement la croissance et son impact durant le cycle du COSOP.

| | Base | Haut | Bas |
|---|---|-------|------|
| Croissance moyenne du PIB (2024 - 2030) | 5.75 | 6.25 | 4.9 |
| Valeur ajoutée agriculture moyenne (% du PIB) (2024-2030) | 27.51 | 28.53 | 26.9 |
| Croissance moyenne du PIB par habitant (2024-2030) | 8.9 | 10.7 | 7.3 |
| Dette publique (% du PIB) (2024- 2030) | 53.1 | 49.5 | 54.2 |
| Taux d'inflation moyen (%) (2024 - 2030) | 2 | 1.35 | 1.7 |
| Population rurale | Actuelle (2022) : 6 738 656 Fin période COSOP : 6 885 593 Taux de croissance annuelle : 2,7 | | |

Climat d'investissement pour les entreprises rurales

4/6

Grace aux réformes conduites pour améliorer le climat des affaires, le Bénin s'est hissé au 24^{ème} rang des pays réformateurs selon le classement 2020 de Doing Business. Les principales améliorations par rapport à 2019 ont porté sur l'obtention d'un permis de construire, le transfert de propriété, l'exécution des contrats et le règlement de l'insolvabilité. Cependant ces réformes sont principalement à l'avantage de l'entrepreneuriat urbain, laissant ainsi entrevoir la nécessité de développer une stratégie appropriée pour l'entrepreneuriat agricole notamment en milieu rural et péri-urbain. Les priorités nationales et sectorielles à l'horizon 2030 montrent des ambitions pour réaliser cet objectif.

Vulnérabilités aux chocs

4/6

Situation sécuritaire. Compte tenu du contexte régional, le risque terroriste ne peut être totalement écarté au Bénin. En mai 2019, deux touristes français ont été enlevés dans le parc national de la Pendjari et leur guide

¹⁷ World Bank Data

¹⁸ Rapport économique et financier de la Loi des finances 2024

¹⁹ Rapport économique et financier de la Loi des finances 2024

tué. Des attaques aux frontières nord du Bénin ont causé, depuis novembre 2021, plusieurs morts, notamment parmi les forces de défense et les gardes forestiers²⁰. Depuis les premières attaques en 2019, les autorités font état de 43 civils et 27 militaires tués. « Une centaine de terroristes » ont par ailleurs été neutralisés par les Forces armées béninoises (FAB). L'armée béninoise a mobilisée pour ce faire plus de 3 500 nouvelles recrues chargées de contrer le terroriste djihadiste via un déploiement dans le nord du pays²¹.

Vulnérabilité climatique. Avec des émissions de gaz à effet de serre (GES) parmi les plus faibles au monde se situant à seulement 0,05 % des émissions mondiales, le Bénin est l'un des pays les plus vulnérables au changement climatique. En effet, il se classe au 152^e rang sur 181 pays en ce qui concerne la vulnérabilité aux événements climatiques extrêmes. À l'avenir, les périodes de saisons sèches et humides devraient devenir plus extrêmes, avec davantage de sécheresses et un risque accru d'inondations amplifiées par la déforestation. En l'absence de mesures d'adaptation adéquates, la dépendance l'économie du Bénin à l'égard de l'agriculture et de l'emploi informel rend sa trajectoire de développement hautement vulnérable au changement climatique²².

Scenarii

Le scénario de base traduit le statu quo de la situation macroéconomique sur la base des tendances de la période de référence 2020-2022 avec un impact limité en termes d'investissement dans les services sociaux base et l'amélioration des moyens d'existence des populations, en particulier en milieu rural. Ce scénario semble le plus probable.

Le scénario haut envisage l'économie Béninoise dans un environnement favorable à la croissance avec comme référence l'année 2022. Cette tendance est doublée d'un effort de maîtrise de la dette publique sous la barre de 50%. La projection à 10,7 % de la croissance du PIB par habitant présuppose des investissements socioéconomiques susceptible de renforcer la résilience des populations. Ce scénario suppose le maintien de dynamique économique actuelle et la poursuite des réformes structurelles dans un environnement politique stable

Le scénario bas s'appuie entre autres sur des hypothèses pessimistes à court terme entraînant la dégradation des conditions d'investissement et un repli des performances économiques. Ce scénario reflète les évolutions négatives récentes sur la période de référence 2020-2022, des paramètres économiques clés sur la base des données de la Banque Mondiale.

Condition de prêt. En vertu de son statut de pays à faible revenu, le Benin bénéficie des conditions les plus concessionnelles offertes par le FIDA conformément au Cadre de viabilité de la dette. Étant donné, les projections de croissance pour 2024 et les projections de croissance du Benin, il est peu probable que le pays passe à des conditions de financement supérieures pendant la période du COSOP.

Allocation PBAS. L'allocation du Benin pourrait éventuellement croître en raison des performances dans la gestion du portefeuille. Cependant une poursuite de l'activité économique, dans le scénario « haut » pourrait résulter en une augmentation de l'allocation en fonction du volume total des ressources du FIDA et de la performance des autres pays. Inversement l'allocation pour se réduire dans le scénario « bas ».

²⁰ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/conseils-aux-voyageurs/conseils-par-pays-destination/benin/#securite>

²¹ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2024/01/25/benin-le-gouvernement-intensifie-sa-lutte-contre-le-terrorisme-dans-le-nord-du-pays_6212989_3212.html

²² Rapport national sur le climat et le développement de la Banque Mondiale

Étude préparatoire PESEC

Introduction

Le Programme d'options stratégiques du FIDA pour le Bénin (COSOP) 2025-2029 représente le document d'orientation pour la coopération entre le FIDA et la République du Bénin pour la période concernée. La présente note est formulée dans le cadre de la Procédure d'Evaluation Sociale, Environnementale et Climatique (PESEC) du FIDA. Elle vise à favoriser l'intégration harmonieuse et cohérente de la durabilité environnementale et sociale dans les axes de priorités dudit COSOP.

L'approche méthodologique d'élaboration de cette note repose sur une revue de littérature, une analyse des projets et programmes du FIDA et des partenaires au développement au niveau du pays, notamment dans le cadre de l'évaluation finale du COSOP 2019-2022 (prorogé jusqu'en 2024), et des consultations auprès des parties prenantes.

La note est articulée autour de (i) une synthèse des principaux défis environnementaux, sociaux et climatiques au Bénin (ii) ; une analyse institutionnelle, et (iii) des recommandations clés pour intégrer ces enjeux transversaux dans les projets du FIDA et en particulier pour mieux cibler les groupes vulnérables, notamment les femmes, les jeunes, les personnes handicapées et les personnes sous-alimentées, dans le contexte du changement climatique, de la dégradation des sols et des menaces sur la biodiversité.

Partie I : Analyse de la situation et principaux défis

1.1. Situation socio-économique et causes sous-jacentes

1.1.1. Économie

Le Bénin a accédé en 2020 à la catégorie des pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure) avec PIB/habitant de 1250 USD. Malgré la volatilité de la croissance constatée au cours de la décennie écoulée, la performance du Bénin a été supérieure à la moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne. En effet, la croissance du produit intérieur brut (PIB) réel a été en moyenne de 5,2 % sur la période allant de 2011 à 2022, ce qui en fait l'une des économies les plus dynamiques de la région (*Banque Mondiale, 2023*). L'activité économique reste dominée par l'agriculture et les industries de transformation des produits issus de l'agriculture, secteurs largement centrés sur les deux produits d'exportation que sont le coton et l'anacarde²³ (*BCP, 2022*). Le secteur agricole représente environ 30% du PIB²⁴ (*DEEP, 2023*). L'augmentation continue de la production cotonnière a également consolidé la position du pays en tant que premier producteur de coton en Afrique de l'Ouest pendant trois années consécutives (2019-2021). De plus, le secteur des services a pris de l'importance, en partie grâce au rôle croissant du pays en tant que plaque tournante du commerce local et du transit avec le Nigéria.

Malgré la crise de la COVID, l'économie du Bénin a enregistré des performances appréciables. Sur la période 2012-2022, le taux de croissance du PIB du Bénin est demeuré soutenu à 5,4% en moyenne. Le taux de croissance du PIB pour 2023 s'est établi à 5,8% contre une estimation de 6,3% en 2022, après 7,2% en 2021.

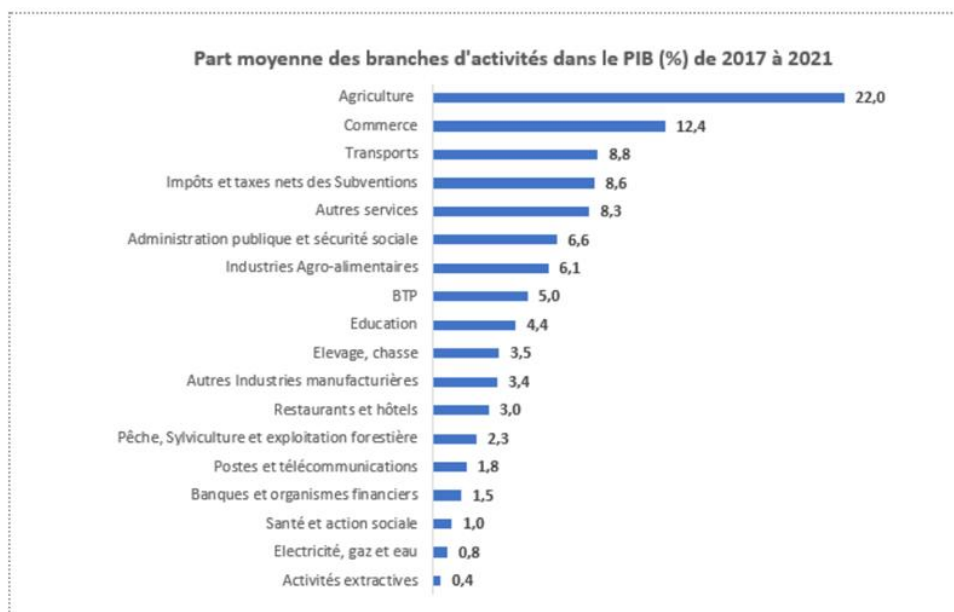
Tous les secteurs d'activité contribuent à cette croissance. Par exemple en 2023 les secteurs primaire, secondaire et tertiaire ont respectivement contribué à 1,4 ; 1,2 et 3,1 points de pourcentage à la croissance du PIB.

Entre 2017 à 2021, le secteur primaire a représenté en moyenne 27,8% du PIB ; le secteur secondaire 15,8% du PIB et le secteur tertiaire 47,8% du PIB. L'agriculture (22% du PIB) ; le commerce (12,4% du PIB) et les transports et télécommunications (10,6% du PIB) ont été les principaux moteurs de la formation du PIB sur les 5 dernières années au Bénin. Sur la même période, les parts de l'industrie agro-alimentaires et des BTP sont respectivement ressorties à 6,1% du PIB et 5,0% du PIB.

Graph 1 : Part moyenne des branches d'activités dans le PIB (%) de 2017 à 2021

²³ Bilan Commun Pays du Système des NU au Bénin, 2022

²⁴ DEEP, 2023; Direction de l'Evaluation des Etudes et de la Prospective- Fiche pays Benin



Source : INStatD, 2022

En somme, la structure de l'économie béninoise est restée quasiment inchangée sur deux décennies (2001 à 2021), avec une prédominance de l'agriculture et des services dans la création de la richesse nationale. Pour assurer une transformation structurelle de l'économie, le Gouvernement s'est engagé à travers le nouveau Programme d'Actions du Gouvernement (PAG 2021-2026) à : i) intensifier la construction des infrastructures modernes de transport et de logistique ; ii) atteindre l'autonomie énergétique ; iii) accroître les investissements dans les infrastructures et services numériques ; iv) consolider les performances du secteur agricole ; v) promouvoir le patrimoine culturel national, l'art et l'artisanat vi) faire du Bénin, une destination touristique majeure du continent et du monde ; vii) stimuler l'industrialisation ; viii) promouvoir la création d'emplois durables pour les jeunes et les femmes.

1.1.2. Démographie

Le Bénin est caractérisé par un accroissement significatif de la population depuis 1910. La population est passée de 878.000 habitants en 1910 à 3.000.000 en 1979, pour atteindre plus de 14 millions 2024²⁵. Le taux d'accroissement de la population a augmenté constamment jusque dans les années 2005 (1,8% entre 1910 et 1950, 2,8% entre 1979 et 1992, 3,2% entre 1992 et 2002, 3,5% entre 2002 et 2013) ; avant de descendre progressivement depuis (2,7% en 2021)²⁶. La fécondité se situe à un niveau parmi les plus élevés au monde (Indice Synthétique de Fécondité-ISF : 5,7 enfants par femme). L'ISF a connu des évolutions sensibles dans le temps passant de 7,1 enfants par femme en 1982, à 4,8 en 2013 et à 5,7 enfants par femme en 2017. La fécondité débute très précocement, le pourcentage de femmes de 20-24 ans qui ont eu au moins une naissance vivante avant l'âge de 18 ans est de 19,4% (BCP, 2022).

La structure par âge de la population indique une population extrêmement jeune avec deux Béninois sur trois ayant moins de 25 ans. La population est très inégalement répartie, avec de forte densité au sud (70% de la population pour ¼ de superficie et 30% de la population sur les ¾ de superficie dans le nord). La population urbaine est passée de 36% en 1992 à 38,9% en 2002 et est de 44,6% en 2013. La moitié des Béninois habite maintenant en milieu urbain²⁷.

²⁵ UN DESA, World Population Prospects 2022 online edition, POP/DB/WPP/Rev.2022/GEN/F01/Rev.1, [World Population Prospects - Population Division - United Nations](#)

²⁶ Idem

²⁷ UN DESA, Urban Population Prospects 2022 online edition, [World Urbanization Prospects - Population Division - United Nations](#)

1.1.3. Pauvreté et inégalités

Malgré la croissance de son PIB (cf. 01.1.1. Économie, ci-dessus), la forte croissance démographique, ainsi que les faibles niveaux de productivité de la main-d'œuvre ont limité les gains de revenu par habitant - le taux de croissance moyen par habitant de 2,4 % enregistré entre 2011 et 2021 reste inférieur à celui de ses pairs. L'incidence de la pauvreté (part de la population vivant en dessous du seuil national de la pauvreté) a enregistré une baisse constante, passant de 47 % en 2010 à 42 % en 2015, puis à 36,2 % en 2021-2022²⁸. Elle varie également à travers le pays : il est en moyenne de 44,2 % dans les zones rurales contre 31,4 % dans les zones urbaines ; il est de 60,6 % dans la région d'Atacora (au Nord-ouest, à la frontière avec le Burkina Faso) contre 18,2 % dans la région d'Ouémé (Banque Mondiale, 2023). Pour autant, si la réduction de la pauvreté est plus marquée en milieu urbain, les ménages ruraux ont aussi connu une amélioration de leurs conditions en 2019 par rapport à 2015.

L'incidence de la pauvreté monétaire (P0) c'est-à-dire le pourcentage de la population qui n'arrive pas à couvrir ses besoins alimentaires et non alimentaires, est en repli de 0,8 point, passant de 39,3% en 2015 (EMICoV) à 38,5 % en 2019 (EHCVM 2019). La même tendance est observée pour la profondeur et la sévérité (cf. Tableau 1 ci-dessous). La pauvreté monétaire reste prépondérante en milieu rural. La pauvreté sévit plus dans les ménages dirigés par les hommes (38,6%) que ceux dirigés par les femmes (37,7%).

Tableau 1 : Indice de pauvreté monétaire par sexe et le groupe du chef de ménage

| | Indice de pauvreté monétaire P0 | Profondeur de la pauvreté P1 | Sévérité de la pauvreté P2 |
|----------|------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| Masculin | 38,6 | 10,82 | 4,32 |
| Féminin | 37,7 | 10,4 | 4,22 |
| Total | 38,5 | 10,7 | 4,30 |

Source : INStatD, EHCVM 2019

De plus, l'Indice de Développement Humain (IDH) du Bénin est passé de 0,364 en 1990 à 0,545 en 2019. Cette augmentation résulte des progrès réalisés par le pays sur les trois dimensions : santé, éducation et niveau de vie.

1.1.4. Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle

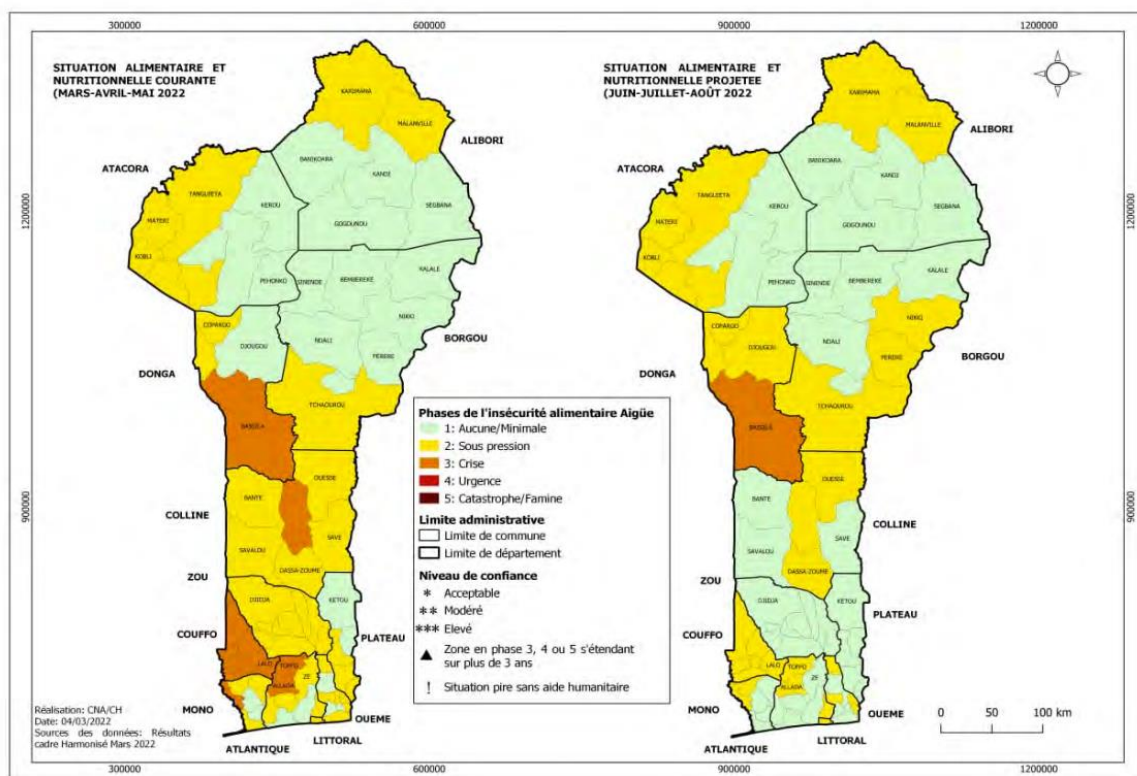
Nutrition

D'après les résultats du Cadre Harmonisé de Mars 2022, la situation alimentaire et nutritionnelle au Bénin est sensible en période de soudure durant laquelle onze communes du Centre-Ouest et du Sud-Ouest étaient classées en phase 3 de « Crise » en mars-avril-mai 2022. Ces communes ont été exposées à des épisodes de sécheresse et d'inondations qui ont fragilisé leur résilience. Les populations en phase « Crise » au plan national étaient estimées à près de 10% population. Pour ces ménages pauvres et très pauvres, il était jugé nécessaire de mettre en place des interventions immédiates d'assistance alimentaire et de protection de leurs moyens d'existence. Par ailleurs, à la même époque, 41 communes étaient classées en phase 2 (Sous Pression), cf. Figure 1 ci-dessous. Il s'agit notamment des communes du Sud caractérisées par une consommation alimentaire limitée en lien avec la hausse généralisée des prix des produits agricoles. Le nombre de personnes en phase 2 est estimé à 2 754 478, soit 21,32 % de la population. Ces personnes n'ont pas de besoins immédiats d'assistance mais nécessitent un soutien pour renforcer leur résilience, développer leurs moyens d'existence et s'assurer qu'elles ne tomberont pas en phase 3 « Crise » plus tard dans l'année.

²⁸ Banque mondiale ;

<https://www.banquemondiale.org/fr/country/benin/overview#:~:text=En%202021%2D2022%2C%20le%20taux,occup%C3%A9s%20dans%20l'emploi%20informel.>

Figure 1 : Situation alimentaire et nutritionnelle au Bénin



Source : Cadre Harmonisé de Mars 2022

Par ailleurs, le Bénin reste confronté au défi de multiples formes de malnutrition, en dépit des efforts et progrès accomplis ces dernières années. Selon l'enquête EDS (2017-2018) 32% des enfants âgés de moins de cinq ans ont un retard de croissance dont 11% sont atteints de forme sévère. La prévalence de la malnutrition aiguë s'élève à 5% dont 1% de forme sévère. L'insuffisance pondérale des enfants de moins de cinq ans et le faible poids à la naissance touchent respectivement 17% et 12% des enfants. L'analyse des déficiences des carences en micronutriments indique que 72% des enfants de 6 à 59 mois sont atteints d'anémie dont 28% de forme légère, 41% de forme modérée et 3% de forme sévère. Par ailleurs, la prévalence de l'obésité connaît une nette augmentation en passant de 0.9% en 2006 à 1.9% en 2017 (BCP Benin, 2023).

Les causes sous-jacentes de la malnutrition rurale sont multiples et s'ajoutent à la faible productivité, à la pauvreté et à la vulnérabilité des petits exploitants agricoles pauvres, qui sont à l'origine de l'insécurité alimentaire. Il s'agit notamment de facteurs comportementaux, avec la nécessité d'une sensibilisation accrue aux régimes alimentaires sains et aux pratiques d'alimentation des enfants. Par exemple, l'initiation à l'allaitement précoce est faible (54 %) et les taux d'allaitement exclusif à six mois restent bas (42 %), avec une prévalence très élevée d'alimentation complémentaire inappropriée chez les jeunes nourrissons. Chez les nourrissons plus âgés, seuls 28 % des enfants de 6 à 24 mois bénéficient d'une alimentation suffisamment diversifiée et les carences en micronutriments restent élevées chez les enfants et les femmes enceintes, en particulier dans les ménages pauvres. La prévalence de l'anémie est élevée, avec 71,5 % des enfants de 6 à 59 mois et 57,7 % des femmes en âge de procréer²⁹. Une étude détaillée de la nutrition des femmes dans le nord et le sud du Bénin a révélé qu'environ

²⁹ Enquête Démographique et Santé 2017-18

la moitié des femmes avaient des apports énergétiques et protéiques insuffisants en raison de l'indisponibilité physique et de l'inaccessibilité économique³⁰.

Un autre facteur important est le manque d'accès à l'eau potable et à un assainissement adéquat, qui contribue à des taux élevés de maladies diarrhéiques, avec 10,5 % des enfants de moins de 5 ans au cours des deux semaines précédentes³¹. En 2020, seuls 65 % des habitants avaient accès à une eau potable de base, 22 % d'entre eux utilisant des sources non améliorées, tandis que 16,5 % seulement disposaient d'un système d'assainissement de base³².

1.1.5. Autonomisation des femmes, jeunes et foncier

Autonomisation des femmes. En 2022, l'indice de développement du genre (IDG) du Bénin était de 0,848, ce qui indique des disparités élevées entre les hommes et les femmes en matière de santé, d'éducation et de contrôle des ressources économiques. L'indice d'inégalité de genre (IIG) était plus élevé (0,649), reflétant d'importantes inégalités fondées sur le genre en matière de santé reproductive, d'autonomisation et de marché du travail.

En ce qui concerne l'accès à l'éducation, nous examinons l'indice de parité entre les sexes (IPS), qui est de 0,91 au niveau primaire et de 0,78 au niveau secondaire, ce qui indique que les filles sont moins nombreuses à fréquenter l'école que les garçons. Cette disparité est plus prononcée dans les zones pauvres, les IPS les plus faibles étant observés dans les départements de l'Atacora et du Couffo au niveau primaire et dans l'Alibori au niveau secondaire. L'enquête démographique et de santé 2017-2018 souligne en outre que le niveau d'instruction des femmes est étroitement lié à la richesse des ménages, ce qui met en évidence d'importants obstacles régionaux et économiques à l'égalité des sexes dans l'éducation. Le taux d'alphabétisation en 2022 des 15 ans est 36% de femmes³³ contre 58% d'hommes³⁴.

Les normes culturelles bien ancrées perpétuent souvent les inégalités entre les hommes et les femmes. En effet, le système patriarcal, qui renforce les attitudes discriminatoires à l'égard des femmes, continue de creuser les écarts entre les sexes en ce qui concerne la participation politique, la dépendance économique des femmes à l'égard des hommes, l'accès aux fonctions publiques et la prise de décision. Par exemple, les lois sur la propriété foncière et l'héritage au Bénin sont généralement défavorables aux femmes, ce qui a un impact sur leur capacité à accéder à des ressources économiques clés et à les contrôler. Ces normes sociétales perpétuent la dépendance économique des femmes vis-à-vis des hommes et renforcent les cycles de désavantage économique et d'inégalité.

Le statut de pauvreté des femmes par rapport aux hommes au Bénin présente des disparités importantes. Selon les données 2019 de l'Enquête Harmonisée sur les Conditions de Vie des Ménages au Bénin, le taux d'activité de la population en âge de travailler est plus faible chez les femmes (57,1%) que chez les hommes (69,5%). En outre, bien qu'une plus grande proportion de femmes soit employée (46,2 %) par rapport aux hommes (45,1 %), la grande majorité d'entre elles travaillent dans le secteur informel, qui tend à être moins stable et moins bien rémunéré. Seulement 1,0 % des femmes sont employées dans le secteur public (plus sûrs et potentiellement mieux rémunérés) contre 4 % des hommes.

En outre, les femmes sont confrontées à des obstacles considérables dans l'accès aux services financiers ; en 2017, seulement 6,4% des femmes ont utilisé un compte dans une banque ou une institution financière, contre 14,3% des hommes. Bien que de nouvelles dispositions soient prises en matière de financement, avec des mécanismes comme le Fonds National de Développement Agricole (FNDA), seulement 37,35% des femmes engagées dans l'agriculture ont accès aux services financiers.

³⁰ Fassinou (2018) Consommation alimentaire et apports nutritionnels des femmes béninoises de 20-45 ans. Thèse de Master Professionnel, Faculté des Sciences Agronomique-Université d'Abomey-Calavi, République du Bénin, Cited in Hounkpatin, W. A. ., Mizehoun-Adissoda, C. ., Lokonon, J. ., Tougan, U. P. ., Gbondje, J. L. S. ., Padonou, G. ., Houindote, A. ., & Bodjrenou, S. . (2021). Update of the nutritional situation in Benin Republic. *The North African Journal of Food and Nutrition Research*, 4(9), S116-S123. <https://doi.org/10.51745/najfnr.4.9.S116-S123>

³¹ Enquête Démographique et Santé 2017-18

³² WHO/UNICEF. Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation. 2020. Available at: <https://washdata.org/data>

³³ Literacy rate, adult female (% of females ages 15 and above) - Benin | Data (worldbank.org)

³⁴ Literacy rate, adult male (% of males ages 15 and above) - Benin | Data (worldbank.org)

La possession d'un téléphone portable - un atout essentiel pour l'inclusion financière - est également moins fréquente chez les femmes, avec 51,1% de possession contre 79,5% chez les hommes. Cet accès limité entrave leur capacité à s'engager dans des activités entrepreneuriales et limite leur indépendance économique.

Bien qu'étant présentes dans l'agriculture, les femmes sont encore confrontées à des problèmes d'accès aux ressources productives, particulièrement la terre. En effet, selon l'évaluation du genre de la banque mondiale au Bénin³⁵, 36,4% des hommes possèdent des terres contre seulement 13% de femmes, et ce malgré le vote de la loi n° 2013 du 14 août portant code foncier en République du Bénin. En effet, les pratiques coutumières, en particulier celles liées à l'héritage et aux droits de propriété, désavantagent toujours souvent les femmes.

Le niveau de décision des femmes en matière de soins de santé, d'achats ménagers importants ou de visites à la famille reste de 36 %. Dans 27 % des cas, les femmes sont totalement exclues des processus de prise de décision au sein du ménage. En outre, ces normes sociales contribuent à la normalisation de la violence liée au sexe ; 32 % des femmes âgées de 15 à 49 ans acceptent la violence physique de leur partenaire dans certaines circonstances. L'Enquête démographique et de santé V (2017-2018) indique que 76% des femmes âgées de 15 à 49 ans subissent des violences physiques, 44% des violences sexuelles, 86% des violences verbales ou psychologiques et 7,3% des mutilations génitales. La violence physique, émotionnelle ou sexuelle est plus fréquente dans les zones rurales (43,9 %) que dans les zones urbaines (38,6 %) ³⁶.

La violence basée sur le genre reste un problème complexe et inextricable dans les zones rurales du Bénin, qui est étroitement lié à d'autres problèmes socio-économiques tels que la pauvreté, l'insécurité alimentaire et les événements climatiques extrêmes et les met en situation de vulnérabilité. La pauvreté exacerbe les risques de violence liée au sexe et entrave l'accès des femmes à un soutien, aggravé par la dépendance économique à l'égard des auteurs de violences. Dans l'agriculture, moteur économique essentiel, les femmes sont confrontées à des conditions inégales, avec un accès limité à la terre, au crédit et aux intrants, ce qui réduit la productivité et aggrave l'insécurité alimentaire. En outre, les événements climatiques extrêmes alourdissent le fardeau des femmes en augmentant leur charge de travail et en limitant leur accès aux ressources.

Les protections juridiques contre la violence liée au sexe au Bénin se sont améliorées au fil des ans, mais il reste des défis à relever pour faire appliquer ces lois de manière cohérente dans l'ensemble du pays (les normes coutumières peuvent également tolérer certaines formes de violence, les considérant comme des affaires familiales internes plutôt que comme des violations de droits). Bien que le Bénin ait ratifié des accords internationaux tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), la mise en œuvre locale est inégale et les femmes n'ont souvent pas conscience de leurs droits légaux. En outre, le système juridique lui-même peut être inaccessible à de nombreuses femmes en raison de barrières économiques, du manque de moyens de transport et de la stigmatisation sociale associée à la dénonciation de la violence liée au sexe.

Une autre étude de l'Université de Florence datant de 2023³⁷ met en évidence des disparités significatives entre les sexes liées aux impacts événements climatiques extrêmes, notant que les femmes qui gèrent des parcelles agricoles connaissent une production agricole nettement inférieure, exacerbée par des conditions climatiques défavorables telles que des précipitations irrégulières qui affectent de manière disproportionnée leurs parcelles en raison d'une résilience et d'une capacité d'adaptation moindres. L'étude affirme que les Plans Fonciers Ruraux (PFR), une réforme des titres fonciers initiée en 2008, ne réduit pas de manière significative les impacts sexospécifiques des écarts de pluviométrie sur la production agricole, suggérant que les titres fonciers à eux seuls pourraient ne pas suffire à combler le fossé de la résilience. L'étude souligne les dynamiques intra-ménage où les femmes gestionnaires de parcelles, en réponse à des conditions climatiques défavorables, ont tendance à réduire leurs terres cultivées, leurs investissements agricoles et leur offre de travail plus que les hommes gestionnaires, ce qui

³⁵ [Open Knowledge Repository \(worldbank.org\)](https://openknowledge.worldbank.org/)

³⁶ [Open Knowledge Repository \(worldbank.org\)](https://openknowledge.worldbank.org/)

³⁷ [wp08_2023.pdf \(unifi.it\)](#)

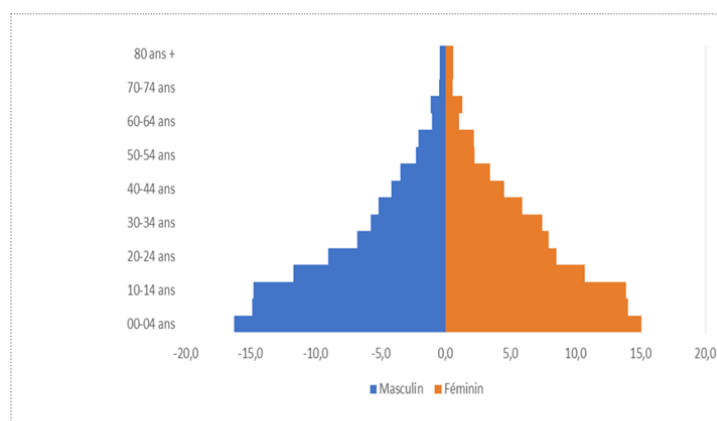
indique que le pouvoir de négociation intra-ménage est un médiateur essentiel de la relation entre les chocs climatiques et les résultats agricoles.

Le pays dépend encore de l'énergie du bois dans de nombreux ménages, notamment dans les zones rurales. En général, les femmes sont chargées de la collecte du bois et de son utilisation pour la cuisine. Elles sont alors exposées à des problèmes de santé à long terme, en plus des menaces environnementales.

Pour autant, le Bénin dispose de plusieurs instruments juridiques qui, s'ils étaient correctement appliqués, pourraient contribuer à garantir l'égalité des sexes (voir section sur l'analyse institutionnelle).

Jeunes. La pyramide de la population totale résidente au Bénin (cf. Figure 2, ci-dessous) fait apparaître une forte prédominance des jeunes. La structure de la population par âge met en relief la jeunesse de la population béninoise. Un peu moins de la moitié de la population (46,4%) a moins de 15 ans et moins d'une personne sur dix (0,8%) est âgée de 80 ans ou plus (ERI.ESI 2018).

Figure 2 : Pyramide de la population totale résidente au Bénin



Source : INStatD

Au Bénin, le travail des enfants reste un défi important, en particulier dans les zones rurales et dans les secteurs économiques informels. Les enfants sont soumis aux pires formes de travail des enfants, notamment le travail forcé dans la production de coton et de granit broyé. Les enfants effectuent également des tâches dangereuses dans le cadre du travail domestique et de la vente dans la rue. Il existe de nombreux obstacles à l'éducation, en particulier pour les enfants handicapés³⁸. Le rapport ODD 2023 sur les objectifs de développement durable souligne que, bien qu'il y ait des tendances positives dans la réduction du travail des enfants âgés de 5 à 11 ans dans la plupart des départements, d'importantes disparités subsistent. Le département du Couffo, par exemple, a rapporté l'incidence la plus élevée avec 31,8 % d'enfants engagés dans des activités économiques hebdomadaires, contrairement au département de l'Atlantique, où la prévalence était la plus faible avec 3,1 %. En outre, bien que le taux de travail des enfants de 12 à 14 ans travaillant plus de 14 heures par semaine ait diminué à l'échelle nationale, des régions comme l'Atacora sont toujours confrontées à de graves problèmes, avec 67,0 % des enfants de ce groupe d'âge impliqués dans des activités économiques pendant moins d'heures par semaine (Rapport ODD, 2023). Ces données suggèrent la nécessité d'interventions ciblées dans des régions spécifiques afin de garantir une réduction plus uniforme du travail des enfants dans tout le Bénin.

Sur le plan juridique, le Bénin a ratifié les principales conventions internationales visant à réduire le travail des enfants, notamment les conventions 138 (âge minimum) et 182 (pires formes de travail des enfants) de l'OIT. Les lois nationales fixent l'âge minimum d'admission à l'emploi à 14 ans et interdisent les travaux dangereux pour les moins de 18 ans. Malgré ces normes, leur application reste un défi, en particulier dans les secteurs ruraux et informels. Les lacunes dans l'application de la loi et la coordination insuffisante entre les agences sont

³⁸ https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2022/Benin.pdf

considérées comme des obstacles majeurs à une lutte efficace contre le travail des enfants dans l'ensemble du pays³⁹.

Alors que le taux de chômage est très faible au Bénin, à seulement 0,7 %⁴⁰, le sous-emploi est un problème omniprésent, avec 80 % des personnes âgées de 15 ans et plus dans les zones rurales sous-employées, soit en termes de nombre d'heures travaillées (moins de 35 par semaine), soit en termes de revenus (moins que le salaire minimum). Les jeunes ruraux sont les plus touchés, avec 71 à 96 % des 15-35 ans en situation de sous-emploi. Le sous-emploi touche beaucoup plus les femmes que les hommes (85 % contre 62 %) et les personnes les moins instruites (81 % des personnes sans instruction, 66 % de celles qui n'ont fait que des études primaires, contre 39 % de celles qui ont fait des études supérieures), et les travailleurs sous-employés travaillent principalement dans l'agriculture, l'élevage, la pêche et la sylviculture.

Les jeunes vulnérables manquent souvent de compétences adéquates, car l'accès à la formation professionnelle formelle reste limité pour ceux qui n'ont pas les qualifications éducatives de base et les compétences en lecture et en écriture nécessaires pour suivre une formation formelle. En 2018, parmi les jeunes ruraux de 20-24 ans, 60% n'ont été jamais scolarisés, et 42% des 15-19 ans⁴¹. En raison de ces lacunes en matière de compétences et de la faiblesse du marché du travail formel, la grande majorité des jeunes âgés de 15 à 35 ans, soit près de 75 % d'entre eux, sont des travailleurs indépendants, dont les revenus sont faibles, plus de 60 % d'entre eux gagnant moins de la moitié du salaire minimum. Ces entreprises familiales indépendantes opèrent principalement dans l'agriculture, suivie par les magasins de détail, la fabrication à petite échelle et l'hébergement/restauration. Les jeunes travailleurs sont donc concentrés dans des activités précaires ou vulnérables qui offrent de faibles revenus et peu de sécurité. Les jeunes ruraux n'ont pas non plus accès à la terre et citent fréquemment le manque d'accès au crédit comme un obstacle majeur. De même, une étude récente a révélé que les jeunes qui appartiennent à un ménage plus important sont plus susceptibles de s'engager dans l'agriculture, tandis que ceux qui sont éduqués et ceux qui ont accès au crédit sont plus susceptibles de s'engager dans des entreprises agroalimentaires non agricoles. L'étude a également révélé que la production de cultures de rente chez les jeunes Béninois était positivement influencée par l'accès au crédit⁴².

L'écart entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de sous-emploi est très marqué. Les femmes ont moins de chances d'être employées, un tiers des femmes en âge de travailler étant totalement absentes du marché du travail, principalement en raison de la lourde charge du travail domestique. Celles qui travaillent sont particulièrement vulnérables et occupent systématiquement des emplois moins bien rémunérés que les hommes, avec des revenus en moyenne deux fois inférieurs. Plus des trois quarts des femmes gagnent moins que le salaire minimum, contre un peu moins de la moitié des hommes. Dans les zones rurales, 44 % des femmes actives sont sous-employées en termes d'heures, tandis que plus de 20 % des femmes rurales travaillent sans être rémunérées, contre seulement 10 % des hommes ruraux et 6 % des hommes urbains⁴³. Cet écart entre les sexes est le résultat d'une combinaison de facteurs qui se recoupent, notamment un accès plus limité à l'éducation et aux ressources telles que la terre, le financement et les possibilités de formation, ainsi que des normes sociales néfastes qui limitent la mobilité et la prise de décision des femmes.

Foncier. Comme précédemment évoqué, les groupes minoritaires, femmes et jeunes, ont un accès limité au foncier. Le FIDA doit donc déployer des actions spécifiques telles que (1) une assistance technique au gouvernement (dialogue politique sur l'accès à la terre pour les femmes et les jeunes) ; (2) l'exigence, dans tous les projets, de baux fonciers à long terme (5-15 ans) entre bénéficiaires et propriétaires fonciers (leçons tirées des projets passés et en cours soutenus par le FIDA) ; (3) le développement d'approches innovantes, tel que « les espaces incubateurs agricoles », qui pourraient être testés dans le cadre du prochain projet PROFIT

³⁹ https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2022/Benin.pdf

⁴⁰ INSAE Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages (EMICoV), 2015

⁴¹ INSAE Enquête Régionale Intégrée sur l'Emploi et le Secteur Informel (ERI-ESI), 2018,

⁴² Akrong, R. and Kotu, B. (2022). "Economic analysis of youth participation in agripreneurship in Benin" Heliyon, Volume 8, Issue 1, <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e08738>.

⁴³ ERI-ESI 2018

(Projet de formation professionnelle, d'intégration et d'entrepreneuriat rural). L'expertise de la Coalition Internationale sur le Foncier (ILC) sera sollicitée lors de la mise en œuvre.

1.1.6. Groupes marginalisés et peuples autochtones

1. Peuples autochtones -

Au Bénin, il existe **plusieurs groupes ethniques**, dont certains peuvent être considérés comme **peuples autochtones**. Voici un aperçu des principales ethnies et de la diversité culturelle du pays :

1. **Adja-Fon** : Ce groupe ethnique est l'un des plus importants au Bénin. Les Adja-Fon ont une riche histoire et sont présents dans différentes régions du pays.
2. **Yoruba** : Les Yoruba sont également une communauté significative au Bénin. Ils partagent des liens culturels avec d'autres Yoruba vivant dans des pays voisins comme le Nigeria.
3. **Bariba** : Les Bariba sont un autre groupe ethnique présent au Bénin. Ils ont leur propre langue et traditions culturelles distinctes.

Ces groupes ethniques contribuent à la diversité culturelle **du Bénin** et ont des liens ancestraux avec les terres et les ressources naturelles où ils vivent. Bien que le Bénin ne soit pas souvent associé à des populations autochtones à grande échelle, ces groupes ethniques ont des caractéristiques qui les rapprochent des peuples autochtones, notamment leur lien profond avec leur environnement et leur culture⁴⁴.

2. Groupes marginalisés

Les principaux groupes marginalisés au Bénin sont surtout les femmes, les jeunes et les personnes vivant en situation de handicap. Selon le 4ème Recensement Général de la Population et de l'Habitation, en 2013, le Bénin comptait 92 495 personnes en situation de handicap. Ces dernières sont majoritairement porteuses d'un seul handicap (90,33%). Les personnes handicapées sont pour la plupart (60,5%) sans niveau d'instructions. Parmi celles qui ont été scolarisées, environ la moitié (50,8%) n'ont pu atteindre que le niveau primaire.

En particulier, les femmes handicapées ont plus de difficultés à progresser dans les études que les hommes handicapés. En effet 69,7% d'entre elles n'ont pas de niveau d'études. Au nombre de celles qui ont étudié, la plupart (51,8%) n'ont pu franchir le niveau primaire (contre 50,3% chez les hommes). Les muets, sourds et aveugles ont plus de mal à être scolarisés. Les personnes handicapées sont généralement à leur propre compte et exercent dans le secteur primaire. En dépit leur état, 48,7% des personnes handicapées sont actifs occupés. Seulement 1,3% sont au chômage. La quasi-totalité (88,9%) des actifs occupés opèrent dans le secteur informel. De plus, la plupart (46,7%) exerce dans le secteur de l'agriculture, de la pêche et de la chasse.

1.1.7 Situation sécuritaire dans la région

La situation sécuritaire des pays voisins où sévissent des groupes extrémistes violents, constitue une menace permanente pour la sécurité du Bénin et particulièrement dans ses zones frontalières. En effet, le Bénin partage des frontières communes avec le Nigéria, le Niger et le Burkina-Faso. Les caractéristiques socioculturelles et économiques sont très proches de part et d'autre de chacune de ces frontières. Ces localités frontalières, éloignées géographiquement des centres de décision, et peu accessibles, demeurent des espaces éprouvés par de dures réalités socioéconomiques où le sentiment d'abandon est fortement ancré dans la conscience collective. Ces zones sont caractérisées par des fragilités préoccupantes : i) la faiblesse de la présence de l'État ; ii) la porosité des frontières ; iii) l'insécurité grandissante ; iv) la montée du radicalisme et de l'extrémisme violent ; v) la recrudescence des conflits communautaires ; vi) la faiblesse de la coopération entre les populations et les forces de défense et de sécurité. En outre, les capacités très limitées des services de base et de résilience sociale, dans les zones frontalières, pourraient accroître les besoins humanitaires en cas d'afflux de réfugiés ou de déplacements internes de populations.

⁴⁴ [Le Bénin et ses différents groupes ethniques \(dansathon.org\)](#); [Groupe ethnique du Benin \(Côte d'Ivoire News\)](#)

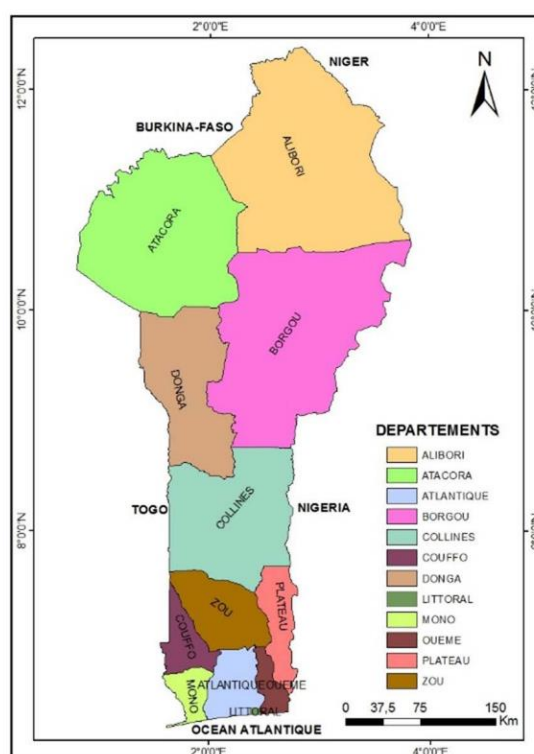
1.2. Contexte environnemental et climatique : tendances et implications

1.2.1. Défis environnementaux et impacts sur le développement agricole et la pauvreté rurale

1.2.1.1. Géographie, végétation et zones agro-climatiques

Pays de l'Afrique de l'Ouest au Sud du Sahara, le Bénin est situé dans la zone intertropicale, entre 6° 10' et 12° 25' de latitude Nord et les méridiens 1° et 3° 40' de longitude Est. Il a une superficie de 114 763 km² dont 7.000.050 ha de superficie cultivable (soit 60% du territoire national). Le pays présente une façade maritime de 125 km sur l'océan Atlantique avec un relief peu accidenté et régulièrement étagé du Sud au Nord, avec une altitude variant de 10 à 800 mètres. Il comprend quatre unités administratives (12 départements, 77 communes, 546 arrondissements et 5290 villages). La Figure 3 ci-dessous présente le découpage du pays.

Figure 3 : Organisation territoriale du Bénin – les départements

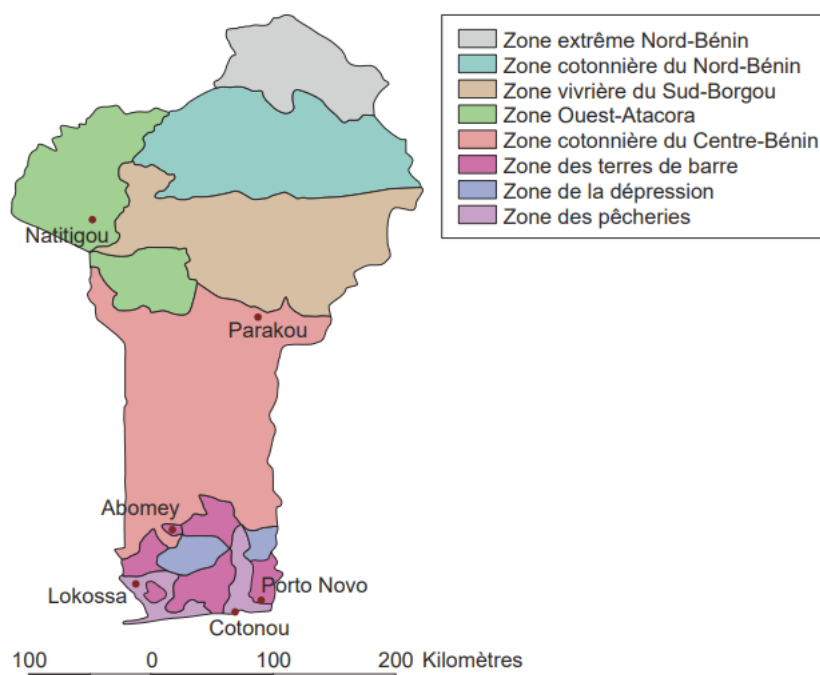


Source : Météo-Benin, 2022

Le pays est caractérisé par un système climatique dominé par l'alternance entre la mousson (saison des pluies) et la saison sèche (Harmattan, vent sec venant de Sahara).

Les huit zones agro-écologiques du pays présentent chacune des conditions pédoclimatiques, des systèmes agricoles et des dynamiques de mode d'occupation des sols particuliers (Figure 4, ci-dessous).

Figure 4 : Les huit zones agroécologiques du Bénin



Sources: Hounsou, 2013

Les écosystèmes forestiers, les systèmes agroforestiers, agropastoraux ou agricoles sont les modes d'usages principaux des terres agricoles. Dans les cinq zones agro-écologiques (1) extrême Nord-Bénin, (2) cotonnière Nord-Bénin, (3) vivrière Sud-Borgou, (4) Ouest-Atacora et (5) cotonnière Centre, c'est-à-dire la zone située au-dessus de 9° latitude Nord, le couvert végétal est dominé par des savanes arborées à *Adansonia digitata*, *Bombaxcostatum*, *Lannea microcarpa*, *Parkia biglobosa*, *Sclerocarya birrea*, *Hyphaenethebaica*, *Ceiba pentandra*, *Blighia sapida* et *Vitellaria paradoxa* (Ganglo et Maître, 2003). Dans ces zones, les systèmes agricoles sont essentiellement composés de cultures vivrières, comme le riz, le sorgho, le maïs et l'igname, et du coton qui est la principale culture d'exportation du Bénin (MEPN et PNUD, 2008). Le système agricole vivrier est souvent conduit en rotation de cultures ou en agroforesterie avec l'une des espèces forestières ci-dessus citées. Le système agroforestier est souvent associé à des activités pastorales ovins et bovins (Saidou, et al, 2012).

Dans le sud de la zone cotonnière Centre et dans la zone des terres de barre, la végétation prédominante est composée de savanes boisées guinéennes. Cette zone est dominée par une mosaïque de végétations composées de plusieurs types de savanes, dont les espèces principales sont *Daniellia oliveri*, *Isobertinia doka*, *Blighia sapinda*, *Vitellaria paradoxa* et *Parkia biglobosa* (Adjakidje, 1984). Les systèmes agricoles sont soit vivriers – cultures de sorgho, d'igname, d'haricot, d'arachide, de maïs, de manioc – soit de rente, avec la culture de coton. Ces cultures sont également pratiquées dans des systèmes de rotations de cultures pures ou dans des systèmes agroforestiers à base d'espèces forestières naturelles ou de plantations forestières d'espèces exotiques comme *Tectoniagrandis*, *Eucalyptus camaldulensis*, *Mangifera indica*, *Azadirachta indica*, et *Acacia auriculiformis* (Floquet et al., 2006).

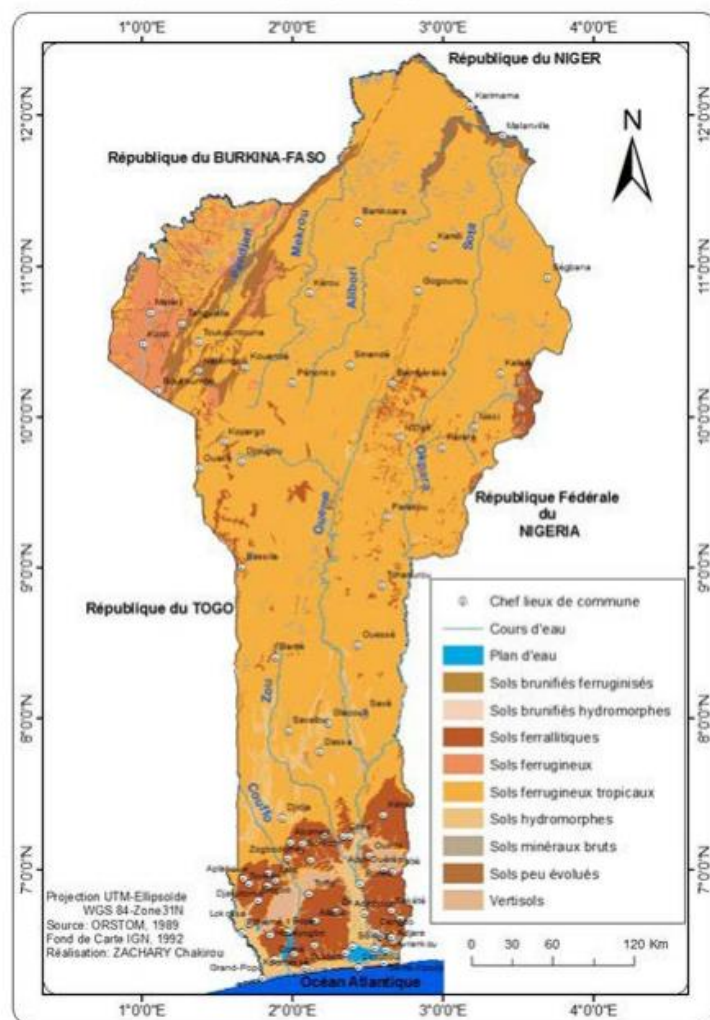
Dans les trois zones agro-écologiques du sud – zone des terres de barre, zone des pêcheries et zone de la dépression, la végétation est - ou était – dominée par les forêts semi-décidues. Les principales espèces forestières sont *Triplochiton scleroxylon*, *Celtis mildbraedi*, *C. zenkeri*, *Antiaris toxicaria*, *Albizia adianthifolia*, *A. ferruginea*, *A. zygia*, *Ceiba pentandra* et *Milicia excelsa*. Dans la partie Sud de la zone des terres de barre, des systèmes agricoles à base d'Ananas Comusus existent. Sur les Arénosols du littoral se développe une agriculture maraîchère péri-urbaine constituée majoritairement de légumes comme la carotte, le concombre, le poivron ou les aubergines.

1.2.1.2. Sols et hydrographie

D'une manière générale, cinq principaux types de sols sont à distinguer au Bénin dont la répartition géographique du sud au nord se présente comme suit : (i) sur le cordon sableux du littoral, (ii) des sols minéraux bruts et peu évolués ; (iii) dans le bassin sédimentaire sud, des sols rouges ferrallitiques formés sur le «Continental Terminal»; (iv) dans la dépression de la Lama qui correspond à une entaille réalisée dans le bassin sédimentaire sud et qui met à nu des marnes et (v) argiles de l'éocène se développent des vertisols. La Figure 5 (ci-dessous) présente la répartition des principaux types de sols au Bénin

Les principaux types de sols rencontrés sont des sols ferrugineux et ferrallitiques avec des sols hydromorphes dans les bas-fonds, les vallées alluviales et les plaines inondables.

Figure 5 : Répartition des principaux types de sols au Bénin



Source: Météo-Benin, 2022

Tableau 1: Caractéristiques pédoclimatiques des zones agroécologiques du Bénin

| N° ZAE | Nom ZAE | Localisation | Communes couvertes | Superficie (km ²) | Climat | Pluviométrie moyenne annuelle (mm) | Types de sols |
|--------|-------------------------------|---------------------------------------|--|-------------------------------|---|--|--|
| 1 | Zone extrême Nord-Bénin | Extrême nord du département du Borgou | Karimama et de Malanville | 9057 | Soudano-sahélien, une seule saison des pluies | 700 à 900 | Sols ferrugineux tropicaux (Lixisols) sur socle cristallin. On rencontre par endroits les Vertisols et les sols hydromorphes (Gleysols) de la vallée du Niger et des plaines inondables. |
| 2 | Zone cotonnière du Nord-Bénin | Nord-Bénin | Ségbana, Gogounou, Banikoara, Kandi | 20 930 | Soudanien mais avec une influence du climat soudano-sahélien dans la partie nord de la zone | 800 à 1 200 ; pluies très irrégulières | Sols ferrugineux (Lixisols), Vertisols et hydromorphes (Gleysols) |
| 3 | Zone vivrière du Sud-Borgou | Sud-Borgou | N'Dali, Nikki, Kalalé, Sinendé, Péhunco, Bembèrèkè et Kouandé | 23 442 | Soudanien | 1 100 à 1 200 | Sols ferrugineux tropicaux lessivés (Lixisols) |
| 4 | Zone Ouest-Atacora | Ouest-Atacora | Cobly, Matérie, Ouaké, Boukombé, Tanguiéta, Natitingou, Djougou, Toucountouna, et Copargo | 16 936 | Soudanien avec une forte disparité de la pluviométrie moyenne | 800 à 1 500 | Sols ferrugineux concrétionnés (Leptosols), sols minéraux bruts peu évolués (Arenosols et Fluvisols) et sols hydromorphes (Fluvisols et Gleysols) plus ou moins argileux et fertiles |
| N° ZAE | Nom ZAE | Localisation | Communes couvertes | Superficie (km ²) | Climat | Pluviométrie moyenne annuelle (mm) | Types de sols |
| 5 | Zone cotonnière du Centre | Centre-Bénin | Ouessè, Bantè, Glazoué, Dassa-Zoumé, Savè, Bassila, Parakou, Tchaourou, Aplahoué, et Kétou | 31 722 | Soudano-guinéen à 2 saisons de pluie, avec une tendance vers le type soudanien à une seule saison de pluie dans le secteur nord de la zone. | 600 à 1 400 | Sols ferrugineux tropicaux lessivés plus ou moins concrétionnés (Leptosols et Luvisols) ; les sols ferrallitiques de texture sableuse à sablo-argileuse (Acrisols) et les sols hydromorphes des vallées (Fluvisols) |
| 6 | Zone des terres de barre | Sud et Centre-Bénin | Toutes les communes du Sud-Bénin sur sols ferrallitiques | 6 391 | Soudano-guinéen à 2 saisons de pluie alternées par 2 saisons sèches | 800 à 1 400 | Sols ferrallitiques, formés sur le Continental Terminal, faiblement désaturés (modaux), appauvris (Ferralsols) |
| 7 | Zone de la dépression | Sud-Bénin | Zogbodomey, de Toffo, de Lalo, de Sè, d'Adja-Ouèrè, de Pobè, d'Adjohoun, de Dangbo, de Bonou | 3 151 | Soudano-guinéen à 2 saisons de pluie alternées par 2 saisons sèches | 1 000 à 1 400 | Vertisols et sols hydromorphes d'origine alluviale ou colluviale (Fluvisols). On rencontre également les sols ferrugineux tropicaux (Lixisols) et les sols ferrallitiques désaturés (Ferralsols). |
| 8 | Zone des pêcheries | Sud-Bénin | Communes situées la bande sableuse côtière et les alluvions fluviales et lacustres du Mono, de l'Ouémé et de l'Atlantique) | 3 280 | Soudano-guinéen à 2 saisons de pluie alternées par 2 saisons sèches | 900 à 1 400 | Sols d'origine alluviale ou colluviale (Fluvisols). Les sols hydromorphes (Gleysols) sont fertiles mais inondables par les crues des fleuves, tandis que les sols minéraux bruts sableux (Arenosols) sont très pauvres en matières organiques. |

NB: Les noms de sols entre parenthèse sont issus de la typologie selon la WRB (World reference base for soil resources).

En matière d'hydrographie, plusieurs cours d'eau traversent le pays. Le bassin béninois du fleuve Niger qui comprend le Mékrou (480 km) ; l'Alibori (427 km) ; la Sota (254 km). Le bassin de la Volta qui comprend le Pendjari (420 km) et le Perma. Le bassin du Mono-Couffo qui comprend le Couffo (190 km dont 170km au Bénin), et qui se jette dans la lagune Ahémé qui, elle-même, se jette dans l'océan Atlantique ; et le Mono (avec ses 500 km, il sert de frontière entre le Bénin et le Togo sur son cours inférieur et se jette ensuite dans l'océan Atlantique). Le bassin de l'Ouémé : avec ses 608 km, l'Ouémé se jette dans la lagune Nokoué et utilise les chenaux de Lagos et de Cotonou pour communiquer avec l'océan Atlantique. En plus, il y a plusieurs plans d'eau dans le sud à savoir : le lac Nokoué : 138 km² ; le lac Ahémé : 78 km² ; et la lagune de Porto-Novo : 35 km².

Dans le pays, l'agriculture pluviale reste dominante et occupe environ 97% des terres cultivées (FAO, 2005). Les pluies assurent un approvisionnement en eau suffisant mais leur répartition annuelle ne coïncide pas toujours avec les besoins de l'agriculture surtout au Nord du pays marqué par un régime unimodal, qui ne permet pas une deuxième culture. Le potentiel en eaux

continentales du pays est estimé à 13,106 milliards de m³ tandis que les eaux souterraines sont évaluées à 1,870 milliard de m³ (MAEP-Bénin, 2010). Le potentiel en terres irrigables est de 322000 ha dont 117000 ha de plaines inondables et de vallées et 205000 ha de bas-fonds (Verlinden et Soulé, 2003).

6ci-dessous 61.2.1.3. Secteurs du développement rural : Agriculture, Elevage, Foresterie et Pêche

Contribuant à 27% du PIB en 2022, l'agriculture est un secteur important pour la croissance du Bénin. Elle employait environ 40 % de la population en 2019. Le pays compte environ 926 000 ménages agricoles, avec un revenu agricole relativement bas. L'économie nationale est fortement tributaire de la production cotonnière, qui apporte la plus grande contribution au PIB agricole et représente un tiers des exportations. La plupart des terres agricoles sont consacrées au maïs et au coton dont les cultures s'étendent, respectivement, sur 40 et 19 % des terres. Les principales cultures d'exportation sont le coton, suivi des noix de cajou, du karité, du soja et de l'ananas. Le manioc représentait environ 38 % de la production agricole totale de 2016 à 2020 et l'igname près de 29 %. Toutefois, la productivité des cultures est faible, y compris celle du coton. Les systèmes agricoles restent fragmentés et dominés par les petites exploitations. 51 % des exploitations agricoles au niveau national appliquent des engrais minéraux, tandis que moins d'un tiers des agriculteurs utilisent des engrais organiques (28,4 %), des semences et des plants améliorés (28,6 %) ou des produits phytosanitaires. Le taux moyen d'utilisation d'équipements pour le travail du sol est de 12,4 %. L'agriculture est pour l'essentiel pluviale et seuls 3,4 % des producteurs utilisent des techniques d'irrigation. Les systèmes agricoles sont soit des exploitations où l'on pratique une seule culture, à savoir le coton ou le cajou (ou les deux) à des fins d'exportation, soit de petites exploitations à cultures mixtes destinées à la vente sur le marché intérieur à ou l'autoconsommation (Banque Mondiale 2023).

Les productions agricoles sont considérées comme globalement satisfaisantes, malgré des baisses enregistrées dans certaines communes du Sud. Ainsi, les céréales enregistrent au cours de l'année 2021 une hausse de 4,8% de leur production par rapport à la campagne passée (le rendement en maïs est de 1,5 à 2 tonnes par hectare, 2 à 3 tonnes/ha pour le riz). Les racines et tubercules ont vu leur production progresser de 1,5% (rendement de 10 à 20 t/ha pour le manioc et de 15 à 25 t/ha pour l'igname). Quant aux légumineuses, leur production a augmenté de 7,4%. La majorité des agriculteurs utilisent encore des techniques traditionnelles, ce qui limite la productivité. L'usage limité des intrants (engrais, semences améliorées) et des techniques de conservation des sols, contribuent à des rendements relativement bas. Au niveau de la production animale (viande, lait et œufs de table), il se dégage une production totale de viande estimée à 78 224 tonnes en 2020 contre 76 161 tonnes en 2019 (2,7% d'augmentation). La production de lait est estimée à 128 415 tonnes en 2020 contre 125 145 tonnes en 2019 (2,54% d'augmentation) et la production des œufs est passée de 17 341 tonnes en 2019 à 17 902 tonnes en 2020. Les productions halieutiques en général sans les thons sont évaluées à 82 417 tonnes en 2020 contre 89 249 tonnes en 2019.

Par ailleurs, le pays fait face à des défis environnementaux importants qui sont de tendance à compromettre les gains enregistrés dans les secteurs primaires (Agriculture, Elevage, Foresterie et Pêche). Il s'agit notamment de la déforestation, de la gestion de l'eau, et de la gestion des espaces pastoraux.

La déforestation une des manifestations les plus visibles de la dégradation de l'environnement. Concomitamment à la croissance de la population et des productions agricoles, la forêt connaît un recul du couvert végétal au rythme de 50 000 ha de forêts défrichées par an pour l'agriculture, l'élevage, et les besoins en bois de feu (FAO, 2010). Entre 2005 et 2015, la surface forestière du pays a diminué de plus de 20% (Banque Mondiale, FAO), soit 7,6 à 6 millions d'hectares ; en 1990 les forêts occupaient encore plus de 50% du territoire, ce chiffre ne s'élève plus qu'à 38% en 2015. L'agriculture itinérante sur brûlis, encore pratiquée par plus de 70% des paysans en 2005. La production de charbon à partir des forêts récemment colonisées est pratiquée de manière incontrôlée pour répondre à la demande énergétique des ménages qui utilisent à 80% le bois comme source d'énergie. Les feux de brousse tardifs sont également pratiqués et constituent une menace particulièrement grave pour tous les écosystèmes forestiers du pays.

La dégradation, ou la perte de la couverture forestière dans les bassins versants, ont des conséquences désastreuses et les services environnementaux se dégradent : i) forte croissance de l'érosion ; iii) augmentation du ruissellement qui limite l'infiltration de l'eau dans le sol avec pour conséquence la réduction des volumes d'eau disponible pour l'agriculture, l'élevage et les besoins domestiques ; et iii) une importante destruction de la biodiversité. Le sol est ainsi exposé à une forte érosion hydrique et éolienne qui entraîne à terme un appauvrissement des terres.

Problèmes liés à la gestion de l'eau. Le comblement des plans et cours d'eau pose un problème de disponibilité des ressources en eau et diminue la capacité de régénération halieutique. On note également une baisse généralisée de la qualité des eaux. Le pays fait également face à une érosion côtière et une dégradation très poussée des zones humides et des pêcheries avec la disparition de la mangrove et du réseau de lagunes côtières avec la perte d'habitats écologiques et l'extinction des espèces vivantes, la salinisation et l'appauvrissement des sols. La mauvaise utilisation d'intrants destinés à des filières non alimentaires (coton) par les producteurs de cultures alimentaires (car très largement distribués et subventionnés), pose d'importants problèmes de pollution des nappes et des sols ainsi que de santé humaine (résidus toxiques de pesticides dans les aliments, exposition des producteurs qui n'utilisent pas de protection et ne stockent pas les produits correctement).

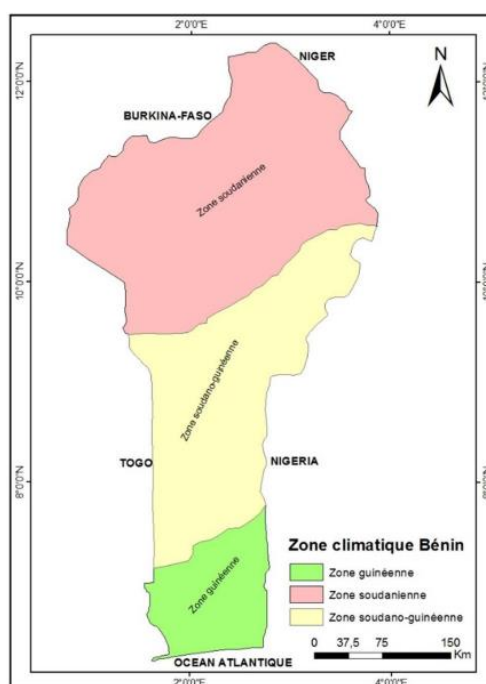
La mauvaise gestion des pâturages et le passage de troupeaux transhumants (venus des pays voisins) donne lieu à un surpâturage et la dégradation des ressources pastorales. Ils empiètent parfois des espaces au sein des aires protégées et une concurrence tend à se créer entre agriculteurs et éleveurs. La pratique de l'élevage transhumant cause des dommages importants comme l'émouillage abusif des essences fourragères, le surpâturage, le piétinement et le tassement. À terme, ces menaces risquent d'entraîner un dysfonctionnement des bassins versants, une baisse des rendements agricoles qui impacteront négativement la sécurité alimentaire et les sources de revenus des populations rurales.

1.2.2. Défis climatiques et impacts sur le développement agricole et la pauvreté rurale

1.2.2.1. Climat, températures et précipitations

Climat de références au Bénin. Le Bénin se caractérise par la succession du nord au sud de trois zones climatiques (voir figure 6 *Figure 7*, ci-dessousci-dessous).

Figure 76 : zones climatiques du Bénin

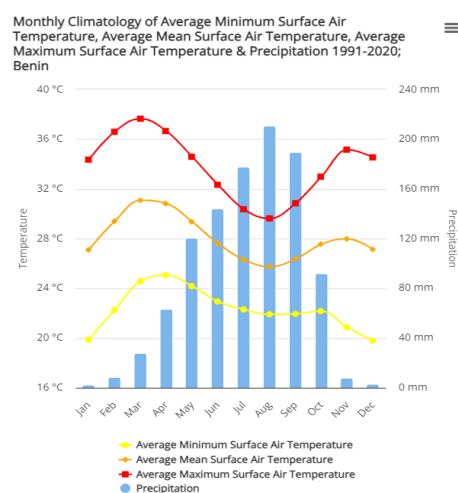


Source : Météo-Benin, 2022

- a. La zone Soudanienne (9°45'-12°25'N) au nord du pays, semi-aride, caractérisée par une pluviométrie unimodale inférieure à 1000 mm et une humidité relative moyenne entre 1960 et 2000 de 54,9 % ; la température moyenne est de 27,5°C. Cette zone est constituée de sols hydromorphes, bien drainés, ce sont pour la plupart des lithosols. La végétation est principalement composée de savanes avec de petits arbres.
- b. La zone Soudano-Guinéenne (7°30'- 9°45'N) au centre du pays présente une pluviométrie unimodale, de mai à octobre, avec 113 jours de pluie et une pluviométrie moyenne annuelle (1960-2000) de 900 à 1100 mm. Les températures fluctuent beaucoup avec des moyennes annuelles qui varient entre 21,2°C (moyenne des minima) et 32,5°C (moyenne des maxima), l'humidité relative étant comprise entre 45,5 % (moyenne des minima) et 87,1 % (moyenne des maxima). Les sols sont ferrugineux et de fertilité variable ; la végétation est caractérisée par une mosaïque de forêt claire, de forêt dense et de savane arbustive à arborée avec des galeries forestières.
- c. La zone Guinéenne (6°25'-7°30'N) au sud du pays. Elle est caractérisée par une pluviométrie bimodale avec une moyenne annuelle de 1200 mm ; la température moyenne varie entre 25 et 29°C et l'humidité relative entre 69 et 97 %. Les sols sont soit ferralitiques et profonds, soit riches en vertisols, humus et minéraux.

Températures. Les maximales moyennes sur l'ensemble du pays varient entre 28°C et 37,64°C, les mois de mars et avril étant les plus chauds, tandis que les minimales moyennes fluctuent entre 24,5°C et 27,5°C. La température moyenne annuelle est de 27,4 °C. L'amplitude thermique tout au long de l'année est de 3,7 °C. Le taux d'humidité se situe entre 65 et 95% tandis que les valeurs moyennes de l'évapotranspiration sont comprises entre 3,7 mm et 4,8 mm par jour.

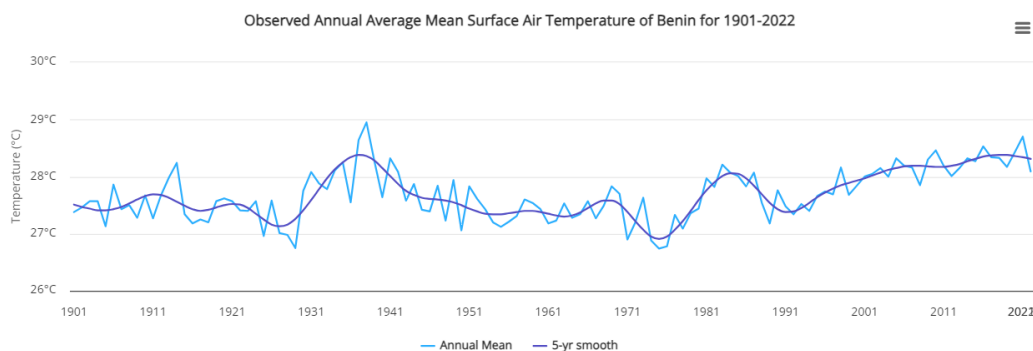
Figure 87 : variation des températures et des précipitations



Source : Banque Mondiale, portail de connaissances sur le changement climatiques, [Benin - Climatology | Climate Change Knowledge Portal \(worldbank.org\)](https://climateknowledgeportal.worldbank.org/benin)

Les températures annuelles sont très variables sur les échelles de temps interannuelles et inter-décennales (cf. Figure 8Figure 910 ci-dessous). De 1991 à 2022, la tendance de la température semble être globalement plus élevée (passant de 27,48°C à 28,07°C en 2022), ce qui implique un réchauffement du climat au Bénin au cours des trois dernières décennies. La température moyenne a augmenté d'environ 0,8°C entre 1991 et 2022. Malgré cette augmentation à long terme, la variabilité des températures d'une année sur l'autre est notable. L'échelle des températures montre que les températures annuelles sont généralement restées entre 27°C et 29°C, mais les années les plus récentes sont plus proches de l'extrémité supérieure de cette fourchette. Au cours de la dernière décennie, de 2011 à 2021, la tendance d'augmentation de la température semble être plus prononcée, allant de 28,19°C à 28,7°C comparée à la tendance des années précédentes, ce qui indique une accélération de réchauffement.

Figure 89 : Moyenne annuelle observée de la température de surface de l'air du Bénin pour 1901-2022

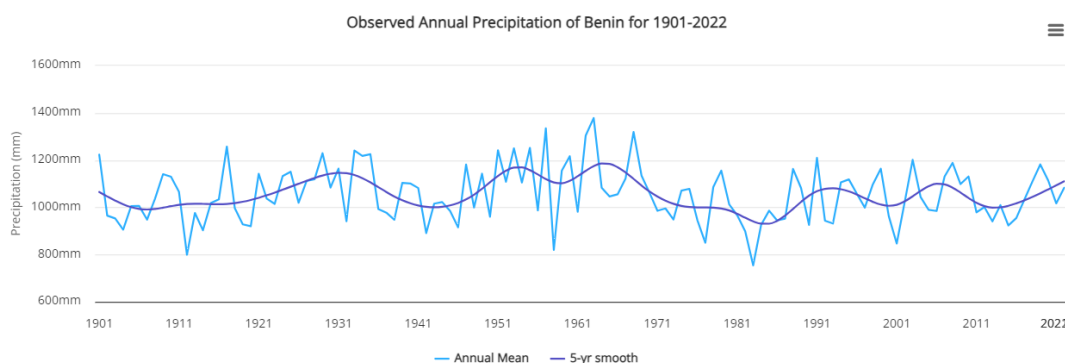


Source: portail de connaissances sur le changement climatique

Précipitations. Les précipitations sont caractérisées par d'importantes variations temporelles et une répartition très différenciée entre le Sud (climat de type subéquatorial avec deux saisons des pluies de mi-avril à mi-juillet et mi-septembre à octobre, 1 300 mm) et le Nord (climat de type soudanien, avec une seule saison des pluies de juin à septembre, 700 mm).

Les précipitations annuelles étant très variables sur les échelles de temps interannuelles et inter-décennales (cf. *Figure 910* ci-dessous), les tendances à long terme sont difficiles à identifier. On détecte pour autant deux tendances majeures sur la dernière décennie : i) des précipitations stables ou en hausse sur la majorité du pays, mais quelques zones sur le Centre Est et le Nord qui se sont asséchées ; et ii) des inondations fréquentes enregistrées à la frontière avec le Niger ainsi que sur les parties australes du Zou, de l'Ouémé et du Couffo.

Figure 910 : Évolution des précipitations 1901 – 2022 au Bénin



Source : Banque Mondiale, portail de connaissances sur les événements météorologiques extrêmes, [Benin – Climatology | Climate Change Knowledge Portal \(worldbank.org\)](https://climateknowledgeportal.worldbank.org/benin)

Cependant, selon les analyses du PNUD^[1], il n'y a aucune indication d'une tendance à long terme dans le bilan annuel des précipitations au Bénin entre 1960 et 2006, mais le bilan est ponctué par des périodes plus humides et plus sèches. La pluviométrie a diminué entre le début des années 70 et les années 80, pour ré-augmenter à nouveau avec des précipitations annuelles moyennes de 1082,93 mm en 2022 (Voir *Figure 910* ci-dessus). Cependant, les précipitations en avril-mai-juin ont diminué plus régulièrement tout au long de la période de 1960 à 2006, de 3,5% par décennie et ces baisses sont plus fortes dans le sud du Bénin.

Par ailleurs, la Deuxième Communication Nationale du Bénin sur les Changements Climatiques (DCN, 2011) souligne que dans la région méridionale, les plus forts déficits ont été notés presque partout en 1977 et 1983 (années de sécheresse) tandis que les plus forts excédents pluviométriques remontent aux années 1988, 1997 et 2010 (années d'inondation). Au niveau de la région septentrionale, les années 1958, 1977 et 1983 accusent les plus forts déficits pluviométriques tandis que les années 1988 et 1998 enregistrent, dans bon nombre de localités, les plus forts excédents pluviométriques.

1.2.2.2. Projections climatiques, impacts possibles et politiques possibles

Le Bénin est classé au 152^{ème} rang sur 181 pays en ce qui concerne la vulnérabilité aux événements climatiques extrêmes. À l'avenir, les périodes de saisons sèches et humides devraient devenir plus extrêmes, avec davantage de sécheresses et un risque accru d'inondations⁴⁵.

À l'horizon 2060, les tendances suivantes sont anticipées : i) le maintien de la forte variabilité interannuelle et inter-décennale des précipitations; ii) une évolution peu marquée des cumuls de précipitations, mais des pluies violentes qui devraient être plus fréquentes au cours de la saison humide (notamment en mai et juillet) et en corolaire l'augmentation importante des risques d'inondation; iii) les précipitations qui devraient diminuer en janvier/mars et avril/juin et augmenter en juillet/septembre et octobre/décembre ; iv) une hausse des températures moyennes de 1 à 3°C (selon les scénarios CMIP3 et 5), avec une hausse plus marquée dans le Nord du pays; v) une augmentation du nombre de nuits chaudes en juillet et septembre et des écarts de températures plus importants dans les zones côtières du Bénin; et vi) une hausse du niveau marin d'une dizaine de centimètres à horizon 2030 et de 40 à 70 cm d'ici la fin du siècle selon les scénarios.

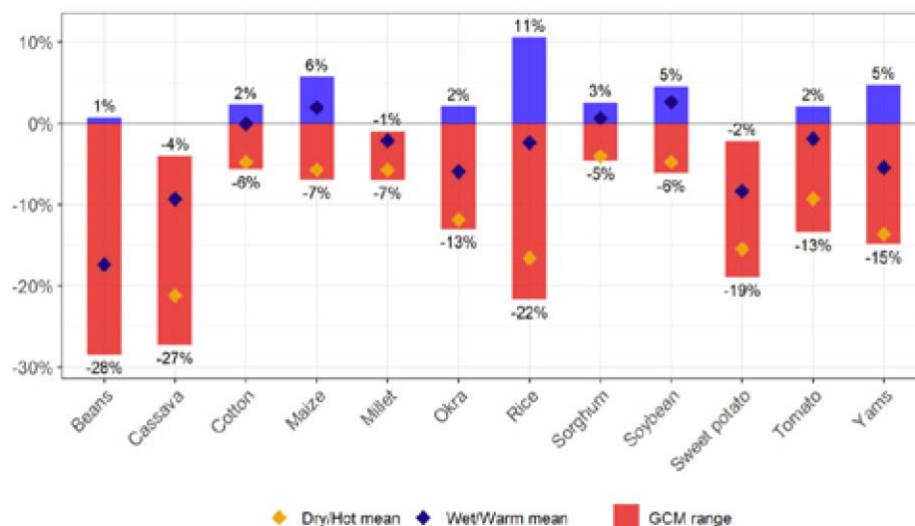
Dans le cadre d'un scénario de réchauffement climatique de 2,7°C (c'est-à-dire si rien ne change), à l'horizon 2070, 98 % du territoire du Bénin devrait être exposé à des températures extrêmes - ce qui en fera l'un des pays les plus exposés au monde en termes de pourcentage de superficie.

Impacts agricoles :

Le changement climatique présente des menaces significatives pour l'agriculture, l'élevage et la disponibilité en eau au Bénin, ce qui nécessite des mesures urgentes pour atténuer ses effets néfastes.

Premièrement, les rendements agricoles pourraient chuter considérablement d'ici 2050 si des actions résilientes ne sont pas mises en œuvre. Les hausses de température et les variations des précipitations impacteront négativement la productivité des cultures, des pâturages et de l'élevage. Les modèles climatiques projettent des réductions de rendement allant jusqu'à 28%, selon les cultures et les scénarios climatiques. Le coton, le sorgho, le mil et le maïs seraient les cultures les moins pénalisées, à l'inverse du manioc, des haricots et du riz (dont la variation de rendement est la plus incertaine).

Figure 1011 : Rendements annuels moyens des cultures pluviales, en variation par rapport au scénario de référence (2041-2050)



⁴⁵ Rapport National sur le Climat et Développement du Bénin (Banque Mondiale 2023, CCDR page Vi du Résumé analytique)

Source : Rapport de base du CCDR de l'IEC sur le Bénin (2023), cité par la Banque Mondiale (Rapport national sur les événements climatiques extrêmes- 2023). La fourchette du modèle de circulation générale (MCG) fait référence à un modèle de circulation générale (MCG), un type de modèle climatique.

L'élevage, crucial pour les populations rurales, sera également gravement affecté par l'augmentation des températures, réduisant la production animale de -3 % à -12 % d'ici 2050 dans les scénarios de climat sec/chaud.

Deuxièmement, la disponibilité en eau sera soumise à un stress intense en raison de l'accentuation des périodes sèches et des événements pluvieux prévus. Bien que le Bénin dispose d'une capacité d'eau abondante, les pénuries saisonnières d'approvisionnement en eau sont courantes, et les projections indiquent une diminution de la disponibilité des eaux de surface, accentuant la concurrence entre les usages domestiques, agricoles et pour l'élevage. La pression sur les eaux souterraines va également s'accroître au fil du temps pour répondre aux besoins de l'industrie, de l'agriculture et des ménages. Cependant, cette ressource est mal évaluée (en quantité et en qualité) et mal régulée.

Troisièmement, la déforestation et la dégradation des sols qui l'accompagne, principalement dues à l'expansion agricole, représentent un défi majeur. Malgré les efforts pour une gestion durable des ressources forestières, les taux de déforestation restent élevés, entraînant une réduction significative du couvert forestier. Les événements climatiques extrêmes devraient aggraver ce problème en augmentant la mortalité des arbres et en intensifiant les incendies de forêt, ce qui aurait des conséquences néfastes sur la biodiversité et les services écosystémiques (mauvaises infiltration hydrique, érosion des sols, microclimat plus favorable, régénération des sols, séquestration du carbone, ...)

Impacts socio-économiques

Parmi les nombreux effets socio-économiques du changement climatique pour le Bénin, il y a l'impact spécifique sur les femmes dans le secteur rural, et l'impact sur la productivité du travail en général.

Les impacts des événements climatiques extrêmes ne sont pas neutres du point de vue du genre. La vulnérabilité des ménages démunis face événements climatiques extrêmes est également fonction de leur composition démographique et des caractéristiques de leurs membres. Par exemple, les ménages dirigés par des femmes s'adaptent souvent moins bien au changement climatique que les ménages dirigés par des hommes du fait des disparités persistantes entre les genres sur le marché du travail et en matière de propriété d'actifs, d'un taux de dépendance total plus élevé, d'un moins bon accès aux services de base, et d'une plus grande difficulté à exercer leur rôle décisionnel au sein du ménage et dans la sphère publique⁴⁶. Les femmes sont également plus susceptibles que les hommes d'être surreprésentées dans les secteurs vulnérables au climat et de supporter le fardeau que représentent les soins et le travail domestique, ce qui limite encore plus leur capacité à prévenir et à atténuer les impacts des événements climatiques extrêmes⁴⁷.

Politiques envisageables

Le Bénin s'efforce de diversifier ses exportations agricoles pour mieux s'adapter aux événements climatiques extrêmes. Malgré les efforts du gouvernement, le coton domine encore largement les recettes d'exportation, représentant plus de la moitié en 2021. Cependant, le pays dispose de ressources naturelles de haute qualité, offrant des opportunités pour diversifier sa base agricole. Des produits comme l'ananas, le soja, le karité et les fruits du palmier à huile présentent un fort potentiel d'exportation et peuvent créer rapidement de la valeur. Certaines cultures, comme le sorgho, sont considérées comme plus résilientes aux effets des événements climatiques extrêmes. Pour faciliter la diversification vers des cultures plus résilientes, il est nécessaire d'améliorer l'accessibilité et la disponibilité des intrants agricoles spécifiques, tels que les semences améliorées, les semis, les engrais et les produits phytosanitaires, en plus d'adopter des pratiques agricoles améliorées (rotation des cultures, diversification, amélioration de la matière organiques des sols, agroforesterie, biocontrôle, compost, intégration agriculture-élevage).

⁴⁶ Harris-Fry et al., 2020; UNICEF 2023.

⁴⁷ Deininger et al., 2023; UN Women 2020; WBG Climate Group 2017; WHO 2014).

Le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche a élaboré une stratégie sur l'agriculture intelligente face au climat, mais sa mise en œuvre est entravée par des contraintes financières. Les communautés ont développé leurs propres stratégies, telles que l'échelonnement des plantations et l'utilisation de variétés à cycle court, mais elles manquent souvent de ressources pour les mettre en pratique.

La restauration et la protection des forêts sont également essentielles pour réduire la vulnérabilité des communautés aux événements climatiques extrêmes. Des initiatives de reboisement ont été entreprises avec le soutien financier des partenaires au développement, créant des emplois et renforçant les moyens de subsistance. La production de bois et de produits forestiers non ligneux, comme le karité, offre également des opportunités économiques importantes pour les populations locales. De plus, la préservation des mangroves contribue à la sécurité alimentaire et à l'autonomisation économique, notamment par le biais de l'écotourisme.

Pour améliorer la productivité, (et donc réduire la déforestation), le renforcement de la sécurité foncière est crucial. Des programmes d'immatriculation des terres, tels que les plans fonciers ruraux, ont contribué à réduire la perte de forêts et les incendies. Le Plan national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire et nutritionnelle a également intégré la sécurisation foncière comme une composante stratégique, en mettant l'accent sur la sensibilisation aux droits fonciers. En outre, des systèmes de certification des produits agricoles de base pour sensibiliser aux risques de déforestation le long des chaînes d'approvisionnement pourrait aider à freiner la déforestation.

Enfin, pour gérer efficacement les ressources en eau, des investissements dans des infrastructures hydrauliques multifonctionnelles et dans la gestion intégrée des ressources en eau sont nécessaires. La mise en œuvre du Plan d'action national pour la gestion intégrée des ressources en eau est essentielle pour soutenir l'adaptation au changement climatique et garantir l'accès à l'eau potable dans les zones urbaines et rurales.

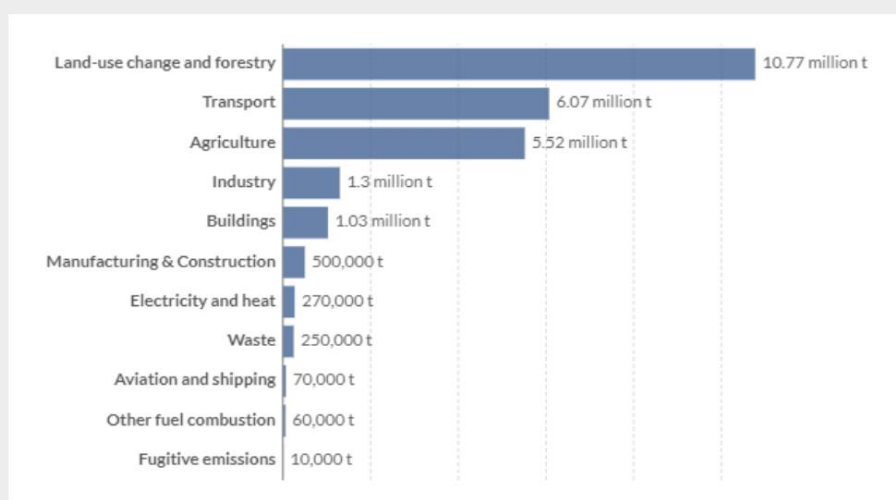
Enfin, il est capital d'accroître les compétences techniques des agriculteurs et des éleveurs pour une meilleure maîtrise et optimisation des facteurs de production, le renouvellement de la fertilité des sols et l'adaptation au changement climatique.

En conclusion, une approche intégrée et durable est essentielle pour relever les défis posés par les événements climatiques extrêmes et la dégradation environnementale au Bénin, tout en veillant à la gestion durable des ressources naturelles et en exploitant les opportunités offertes par la diversification agricole.

1.2.2.3. Emissions de Gaz à Effet de Serres

Les émissions totales de GES du Bénin sont très faibles à l'échelle mondiale, avec environ 32,6 millions de tonnes équivalent dioxyde de carbone (CO₂e), soit 1 tonne de CO₂e par habitant en 2021 (contre 3,27 tCO₂e par habitant en moyenne en Afrique subsaharienne et 9-10 tCO₂e en Europe occidentale). Le secteur de l'agriculture, de la sylviculture et des autres utilisations des terres (AFOLU) est le plus grand contributeur aux émissions de GES, et représente 41,76 % des émissions (cf. Figure 11 *Figure 1112* ci-dessous). Les émissions sont principalement dues à la conversion des forêts en terres agricoles et à l'exploitation illégale et non durable des forêts (surexploitation du bois d'œuvre, production de bois de chauffage et de charbon de bois).

Figure 1112 : Les émissions annuelles de GES au Bénin



Source : Our World in Data (2019) ; Note : Les émissions sont mesurées en équivalents de dioxyde de carbone (CO₂ eq). Cela signifie que les émissions de gaz à effet de serre autres que le CO₂ sont pondérées en fonction de l'ampleur du réchauffement qu'ils provoquent sur une échelle de 100 ans.

Les **émissions de méthane** du Bénin émanent principalement de l'agriculture (2,4 mtCO₂e), des déchets (0,1 mtCO₂e), ainsi que du changement d'utilisation des terres et de la sylviculture (0,3 mtCO₂e). Les émissions générées par l'agriculture ont doublé entre 1990 et 2015, du fait principalement de la fermentation entérique et de la conversion des sols. Toutefois, leur contribution globale a diminué, passant de 69 % du total à 41 % au cours de la même période. L'agriculture est la plus grande contributrice aux émissions de méthane et d'oxyde nitreux.

Partie II : Institutions, cadre légal et contexte politique

2.1 Institutions

Secteur agricole : l'État, les Organisations Professionnelles Agricoles, les Collectivités Décentralisées, les Organisations de la Société Civile, le Secteur Privé ainsi les Partenaires Techniques et Financiers interviennent au côté des agriculteurs dans le secteur agricole. La coordination des actions dans le secteur est du ressort de l'État.

À travers le ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) et ses différents services techniques centraux et déconcentrés, l'État élabore en collaboration avec les autres acteurs la politique agricole de la Nation et en assure le suivi de son exécution. Le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole mis en œuvre au cours des années 2011-2015 a permis de recentrer les missions et fonctions des différents acteurs en vue d'une amélioration de leurs incidences sur le secteur. Les Organisations Professionnelles Agricoles, les ONG, les institutions de financement et les réseaux de crédit décentralisé, s'affirment de plus en plus comme des acteurs incontournables dans la cogestion du secteur agricole.

Le secteur privé à travers des opérateurs individuels ou diverses organisations professionnelles, joue un rôle important dans le dispositif institutionnel agricole, pour l'organisation des activités en amont (approvisionnement en intrants, fourniture d'équipements agricoles, etc.) et en aval de la production (commercialisation, exportation, prestations de services, etc.). Même si quelques dysfonctionnements ont été notés, il est considéré comme le levier de la relance du secteur agricole. La loi N° 2022-14 du 09 juillet 2022 portant orientation agricole, sécurité alimentaire et nutritionnelle en République du Bénin reconnaît le rôle des organisations de producteurs et permet à l'État de travailler avec elles. On peut citer la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles du Bénin (PNOPPA-Bénin) qui est une organisation faîtière qui regroupe diverses organisations paysannes et de producteurs agricoles au Bénin. Son objectif principal est de défendre les intérêts des producteurs agricoles et de promouvoir le développement rural (Représentation et défense des intérêts, Renforcement des capacités, Promotion de l'agriculture durable, Facilitation de l'accès aux marchés, Coordination et collaboration entre OP, Plaidoyer et lobbying, Projets et programmes de développement). La PNOPPA regroupe ainsi des OP et des interprofessions nationales spécifiques aux produits

(FENOMA, IFRIZ), des OP généralistes (FUPRO), des OP dirigées par des femmes (ANAF), des OP du réseau des producteurs de semences (FNPS-B), des OP dirigées par des jeunes (AJAM) : chacune d'entre elles intervient dans ses domaines d'action très spécifiques et conformément à leurs orientations stratégiques.

La compétence de développement local confiée aux Collectivités locales par la loi de décentralisation constitue un levier important pour le secteur agricole. Cependant, les communes n'ont pas encore atteint le niveau d'appropriation requis pour accorder plus d'importance au secteur agricole dans les Plans de Développement Communaux (PDC) en vue de compléter les efforts du pouvoir central pour l'accompagnement et l'appui aux initiatives locales, la sécurisation et l'aménagement des terres agricoles. Le Réseau des Chambres d'Agriculture du Bénin complète ce dispositif institutionnel avec une amorce de dynamisation qui devait permettre d'animer le partenariat et les appuis en direction du monde paysan. Mais il marque encore le pas en termes d'actions concrètes, faute de programme pluriannuel cohérent réellement porté par les organes élus.

L'existence aujourd'hui du cadre institutionnel du secteur qui intègre tous les autres acteurs devra permettre la convergence des actions favorables au développement du secteur agricole. La bonne fonctionnalité de ce cadre représente un défi auquel il faudra veiller.

Secteur Environnement et changement climatique: L'urgence de la problématique du changement climatique requiert une approche globale de riposte portée notamment par le ministère du Cadre de Vie et de Développement Durable (MCVDD). Les principales structures impliquées dans [la protection de l'environnement](#) au sein de ce ministère sont la Direction générale de l'environnement et du climat (DGE) et le Fonds national pour l'environnement et le climat (FNEC). La DGE a pour mission d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre ainsi que le suivi-évaluation de la politique et des stratégies de l'État en matière de gestion des effets de la variabilité climatique et de promotion de l'économie verte. Les questions liées aux événements climatiques extrêmes sont gérées par le MCVDD en partenariat avec les autres ministères sectoriels, les collectivités locales, le secteur privé et les organisations de la société civile, avec l'appui des Partenaires techniques et financiers. Ces structures sont associées individuellement ou collectivement à travers des comités, notamment la Commission de modélisation économique des impacts du climat et de l'intégration du changement climatique dans le budget général de l'État (CMEICB).

L'Agence béninoise pour l'environnement (ABE), placée sous la tutelle du MCVDD, joue un rôle crucial dans la protection de l'environnement et le développement durable du pays. Ses champs de compétences incluent : (1) l'évaluation environnementale et suivi des politiques et des projets, (2) la prévention des pollutions et nuisances, (3) la conservation et la gestion des ressources naturelles, (4) la promotion du développement durable. Garante de l'application de la législation environnementale, elle accorde la certification environnementale des projets et des études d'impacts. Elle est donc un partenaire incontournable pour l'application des PESEC au Bénin.

Le secteur de l'eau : Conformément aux conventions internationales, aux lois et règlements en vigueur en République du Bénin, le Ministère de l'Eau et des Mines a pour mission d'élaborer, de mettre en œuvre et d'assurer le suivi-évaluation de la politique du Gouvernement dans les domaines de l'Eau, des Mines et des Hydrocarbures. A ce titre, il est chargé notamment dans le domaine de l'eau de :

- définir et de mettre en œuvre la politique et les réglementations en matière de gestion du domaine public de l'eau et de veiller à leur mise en œuvre;
- évaluer les besoins nationaux en eau en tenant compte des disparités sociales, géographiques et de la croissance démographique et économique afin d'élaborer les stratégies de gouvernance optimales et adéquates du secteur;
- veiller, en collaboration avec tous les acteurs du secteur de l'eau, à la mise en œuvre des stratégies d'approvisionnement en eau potable, d'assainissement et d'évacuation des eaux usées, aussi bien en milieu rural qu'urbain ;
- promouvoir la gestion intégrée des ressources en eau et de mettre en place les organes y afférents ;

- assurer la promotion et le suivi des activités des structures de gestion des bassins hydrographiques, des comités de bassins et de sous-bassins et des comités locaux de l'eau ;
- de promouvoir la mise en place des infrastructures de mobilisation des ressources en eau et de contrôler la qualité de l'eau ;
- mettre en place et d'assurer le fonctionnement d'un système d'information sur l'eau incluant les connaissances et bonnes pratiques en matière de gestion durable des ressources en eau et de diffuser les données sur la ressource, les ouvrages et aménagements hydrauliques ;
- participer à toute initiative environnementale concernant le domaine de l'eau entreprise par l'Etat ou ses institutions partenaires ;
- contrôler le respect de la réglementation en vigueur par les entreprises et structures, publiques et privées, intervenant dans le domaine de l'eau.

Le Ministère des affaires sociales et de la microfinance :

Le Ministère aide le Chef de l'État, Chef du Gouvernement à s'acquitter de son mandat par l'élaboration et la conduite des politiques, programmes, projets et budgets, conformément aux principes de gouvernance, à l'éthique et aux lois et règlements en vigueur au Bénin. A ce titre, il est chargé :

- de fournir au Gouvernement les prévisions sur les évolutions externes et le diagnostic des problèmes internes à partir des données, faits et chiffres de bonne qualité ;
- d'assurer la qualité de la gouvernance et du contrôle en veillant à l'amélioration des performances, au respect des biens publics, de l'intérêt général, des valeurs républicaines, de l'éthique, des normes et des procédures;
- d'assurer la mobilisation et l'organisation des moyens pour la mise en œuvre des plans, programmes, projets et budgets ;
- de définir la structure et la hiérarchie des responsabilités d'exécution dans le respect des dispositions du présent décret ;
- d'assurer une bonne gestion des ressources humaines et de veiller à l'amélioration continue de leurs performances ;
- d'accompagner les acteurs à rompre avec les pratiques qui affectent l'efficacité de l'action Gouvernementale, l'image du pays et le bien-être des populations.

Le Ministère comprend entre autres l'**Observatoire, de la famille, de la femme et de l'enfant (OFFE)** : Il a été créé sur la base d'un accord entre le Gouvernement béninois et les Partenaires Techniques et Financiers pour contribuer à l'amélioration des performances du Ministère en charge des affaires sociales en matière de gestion des informations relatives aux cibles de l'action sociale. Sur cette base, le Décret 2003-454 fixe sa mission et ses attributions ainsi qu'il suit : MISSION : « contribuer à la production, à la gestion et à l'exploitation de l'information relative à la famille, à la femme, à l'enfant, à la protection sociale et au genre afin d'aider à une meilleure prise de décision ». ATTRIBUTIONS : Le même décret précise que dans le cadre de sa mission, l'OFFE est chargé: - de collecter et d'analyser des données statistiques relatives à la famille, à la femme, à l'enfant, au genre et aux cibles de la protection sociale ; - de contribuer à l'élaboration des indicateurs pertinents pour le suivi de l'évolution des relations du genre et des conditions de vie de la famille, de la femme et de l'enfant ;

- de réaliser des études et des recherches spécifiques tant au profit du Ministère en charge de la Famille que pour le compte d'autres structures afin d'améliorer la compréhension de la construction socioculturelle des rapports de sexe, de l'évolution des structures familiales et des facteurs déterminant les conditions de vie des enfants
- de mettre en place une banque de données sur la famille, la femme, l'enfant et le genre
- de contribuer au renforcement des capacités d'intervention du personnel du ministère et des Organisations Non Gouvernementales (ONG) intervenant dans le domaine de la collecte des données relatives à la famille, à la femme et à l'enfant

- d'animer un site web sur la promotion de la famille, de la femme, et des droits des enfants
- de collecter et de veiller à la diffusion des documents ayant trait à la famille, à la femme, à l'enfant
- de traiter, d'analyser et de diffuser les informations susceptibles de mettre en valeur les droits de la famille, de la femme, de l'enfant, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes démunies.

Toutes ces entités ministérielles, ainsi que leurs services déconcentrés, les OPA et le secteur privé, seront clés dans le partenariat stratégiques pour la formulation et la mise en œuvre du COSOP 2025-2030.

2.2 Cadres politiques et réglementaires

Politiques, stratégies et plans en matière de gestion environnementale au Bénin

Le droit à un environnement sain est un des droits de l'Homme auquel la République du Bénin a souscrit. Cette préoccupation a été prise en compte dans la Constitution de février 1990 modifiée par la loi n° 2019-40 du 07 novembre 2019 en son article 27 qui stipule que : « *Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement* ». Pour assurer l'efficacité de la gestion de l'environnement, le Bénin s'est doté de plusieurs documents de politiques et stratégies. Il s'agit entre autres de : Agenda 21 national, Politique Nationale de l'Environnement (PNE), Plan d'Action Environnementale (PAE), Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD), Stratégie Nationale de mise en œuvre de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) etc.

L'Agenda 21 National est une adaptation nationale du programme Action 21 (ainsi désigné par allusion aux défis du 21^è siècle) qui a été adopté à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement à Rio de Janeiro en juin 1992. Adopté le 22 janvier 1997 par le Gouvernement, l'Agenda 21 National a pour objectif de définir les orientations et conditions pour atteindre un développement durable. Il s'agit donc de l'instrument d'intégration des préoccupations environnementales nationales dans les programmes et plans de développement, condition sine qua non de la réalisation du développement durable et de l'éradication de la pauvreté. Ce document conformément à la structure de l'agenda 21 adopté au Sommet Planète Terre en juin 1992 à Rio de Janeiro comporte trois (03) parties à savoir :

- dimensions Sociales, Economiques et Culturelles avec huit (08) chapitres;
- conservation et Gestion des Ressources aux fins du développement avec onze (11) chapitres ;
- renforcement du rôle des principaux groupes et les moyens d'exécution avec seize (16) chapitres.

La Stratégie nationale de mise en œuvre au Bénin de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) a été réalisé depuis 2003 avec l'appui technique et financier du PNUD et de l'UNITAR, ce document présente :

- les opportunités et les défis du Bénin pour la mise en œuvre de la convention et du protocole de KYOTO ;
- les changements climatiques et le développement économique, social et environnemental au Bénin ;
- le Programme National du Bénin pour mettre en œuvre la CCNUCC.

Les orientations de ce document permettront au promoteur d'identifier les mesures potentielles pour incorporer les considérations liées aux changements climatiques dans la mise en œuvre des activités projetées.

Politique nationale de l'environnement (PNE). La Politique Nationale de l'Environnement (PNE) définit le cadre stratégique large dans lequel les activités sont initiées et réalisées pour la préservation du cadre de vie. La vision retenue pour la politique environnementale

est « *faire du Bénin en 2025 un cadre de vie sain, réglementé et bien suivi qui consolide les bases d'un développement durable* ». La question environnementale est traitée à travers plusieurs domaines stratégiques tels que l'environnement, la gestion des ressources naturelles, de l'agriculture, de la santé, du tourisme...

Pour promouvoir une gestion saine de l'environnement et des ressources naturelles, stimuler la viabilité économique, écologique et sociale des actions de développement, les orientations de la politique du Gouvernement sont, entre autres, axées sur :

- la prise en compte des préoccupations environnementales dans le plan de développement national ;
- la suppression et/ou la réduction des impacts négatifs sur l'environnement des programmes et projets de développement publics ou privés ;
- l'amélioration des conditions et du cadre de vie des populations. Dans cette optique, la politique vise :
- l'évaluation environnementale des projets de développement ;
- la promotion de technologies industrielles respectueuses de l'environnement et la gestion rationnelle des déchets industriels ;
- la surveillance et le contrôle de rejets de matières polluantes dans l'atmosphère, dans les eaux et dans les sols ;
- l'inclusion des coûts environnementaux dans les paramètres décisionnels.

Pour rester en adéquation avec le PNE, le projet doit contribuer l'éducation environnementale des apprenants afin de développer les aptitudes de protection de l'environnement dans leurs activités quotidiennes.

Plan d'action environnemental. Conscients des enjeux de la gestion de l'environnement pour le développement durable et la réduction de la pauvreté, les pouvoirs publics béninois ont adopté depuis janvier 1992 un Plan d'Action Environnementale (PAE) qui constitue l'outil de base de la politique environnementale du pays. Le PAE a été révisé en 2007 et se décline en 7 programmes qui sont : le programme Education, formation, sensibilisation et communication ; le programme Recherche – action sur les terroirs ; le programme Gestion de la diversité biologique ; le programme Gestion des ressources en eau ; le programme Amélioration du cadre de vie rural ; le programme Amélioration du cadre de vie urbain ; le programme Cadre institutionnel et législatif, Système d'Information sur l'Environnement.

La stratégie environnementale du PAE dans le secteur de l'agriculture passe entre autres par : (i) la recherche d'une intensification raisonnée de l'agriculture permettant, notamment par le recyclage de la matière organique, le recours à la lutte intégrée contre les parasites, l'association agriculture-élevage-foresterie et plus généralement le recours aux technologies appropriées de mécanisation et de fertilisation ; (ii) l'éducation généralisée des producteurs agricoles et pastoraux, etc.

Tout comme pour la première phase, le PADMAR+ veillera à l'accès des bénéficiaires aux technologies et techniques améliorées pour la protection de l'environnement physique des zones d'intervention. Ces objectifs sont ainsi alignés avec la stratégie environnementale du PAE dans le secteur de l'agriculture, pour le renforcement systématique des maraîchers face au changement climatique.

Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques (PANA). Le Bénin a ratifié la ratification de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), le 30 juin 1994, posant ainsi un acte politique par lequel la République du Bénin s'est engagée, au côté des autres Nations du monde, à assurer sa part de responsabilité en matière d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et en matière de développement de mesures d'adaptation des populations aux effets néfastes du changement climatique. Ainsi, les travaux d'évaluation concertée de la vulnérabilité aux événements climatiques extrêmes dans les zones géographiques les plus vulnérables du Bénin ont permis d'établir les résultats suivants :

- l'affirmation de la sécheresse, des inondations et des pluies tardives et violentes comme trois risques climatiques majeurs sur le territoire de la République du Bénin ;

- l'apparition des vents violents et de la chaleur excessive comme deux risques climatiques pouvant prendre une grande importance dans certaines localités, dans certaines situations ;
- l'existence de risques climatiques localisés, tel que l'élévation du niveau de la mer, ayant une faible emprise géographique, mais capable de grands impacts économiques et sociaux sont fortement exposés aux risques climatiques dans les zones agro-écologiques du centre et du nord, (i) les bassins versants, l'agriculture vivrière et des ressources et (ii) les petits exploitants agricoles, les maraîchers et exploitants agricoles émergents, et les pêcheurs ;
- sont fortement exposés aux risques climatiques dans les zones agro-écologiques du sud (i) l'agriculture vivrière, les terres, les ressources en eau, la santé humaine et la biodiversité, et (ii) les petits exploitants agricoles, les pêcheurs et les éleveurs.

Les risques qui pèsent sur les populations béninoises du fait des événements climatiques extrême sont valu que le pays soit Partie prenante aux initiatives développées par la Communauté internationale pour y faire face. C'est dans ce sens que le pays a adopté en 2007 son PANA, résultat d'un processus de concertations larges de toutes les composantes du pays à travers le territoire national. Le but visé par le PANA au Bénin est de permettre l'élaboration d'un cadre de coordination et de mise en œuvre des activités d'adaptation aux changements climatiques dans le pays, le renforcement des capacités et la synergie des différents programmes dans le domaine de l'environnement à travers une approche participative, communautaire et multidisciplinaire.

Face aux défis du changement climatique, la promotion de l'Agriculture Intelligente face au Climat (AIC) revêt une importance particulière. Compte tenu de la forte dépendance du maraichage en particulier aux variabilités climatiques, la promotion de techniques agricoles améliorées est primordiale afin d'assurer la résilience des agriculteurs.

Contribution déterminée au niveau national (CND).

Les axes des CND au Bénin, pour l'adaptation au secteur agricole, sont les suivants :

1. Agriculture Climato-Intelligente :
 - Adoption de pratiques agricoles résilientes aux changements climatiques, telles que l'agroforesterie, la gestion intégrée des cultures, et l'utilisation de variétés de cultures résistantes à la sécheresse.
2. Gestion Durable des Ressources en Eau :
 - Mise en place de systèmes d'irrigation efficaces et promotion de techniques de conservation de l'eau pour améliorer la productivité agricole tout en préservant les ressources en eau.
3. Réduction des Émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) :
 - Encouragement de l'utilisation de fertilisants organiques et de techniques de labour réduites pour diminuer les émissions de GES provenant des activités agricoles.
4. Renforcement des Capacités et Sensibilisation :
 - Formation des agriculteurs aux pratiques agricoles durables et sensibilisation aux impacts des événements climatiques extrêmes sur l'agriculture.
5. Développement des Chaînes de Valeur Agricoles :
 - Soutien à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles pour augmenter la valeur ajoutée et réduire les pertes post-récolte.
6. Amélioration de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle :
 - Promotion de la diversification des cultures et de l'élevage pour améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition des populations rurales.

Les mesures présentées dans le tableau ci-dessous sont prévues et quantifiées pour éviter les émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) dans le secteur agricole.

| Objectifs sous-sectoriels | Mesures envisagées | Contribution inconditionnelle | Contribution conditionnelle (additionnelle) |
|--|---|-----------------------------------|---|
| Promouvoir les techniques culturales améliorées dans le cadre de la production végétale. | (1) Mise en œuvre des techniques culturales améliorées sur une superficie | 250 000 ha /an entre 2021 et 2030 | 250 000 ha /an entre 2021 et 2030 |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | de 5.000.000 ha entre 2021 et 2030. | | |
| Promouvoir les techniques de gestion de la fertilité des sols dans le cadre de la production végétale. | (2) Mise en œuvre des techniques de maintien de la fertilité des sols sur une superficie de 5.000.000 ha entre 2021 et 2030. | 250. 000 ha entre 2021 et 2030 | 250. 000 ha entre 2021 et 2030 |
| Promouvoir les aménagements hydroagricoles. | (3) Aménagements et irrigation de périmètres rizières avec maîtrise de l'eau de 52.000 ha | 22.000 ha de périmètres rizières aménagés et irrigués avec maîtrise de l'eau. | Un complément de 30.000 ha de périmètres rizières aménagés et irrigués avec maîtrise de l'eau. |
| Emission réduite dans le secteur de l'agriculture | Emissions évitées escomptées: l'ensemble des mesures ci-dessus, à savoir la promotion des techniques culturales améliorées, le maintien de la fertilité des sols et les aménagements et irrigation de périmètre rizicole permettra d'éviter les GES à hauteur d'environ 29,9 Mt E-CO2 par rapport au scénario de maintien du statu quo, soit une réduction cumulée de 51,4% sur la période 2021 à 2030 dont 50% de contribution conditionnelle et 50% de contribution inconditionnelle. La figure 4 ci-dessous montre la trajectoire des émissions dans le secteur de l'agriculture pour chacun des scénarios et les niveaux qui pourraient être atteints en 2030. Les émissions cumulées évitées se répartissent comme suit : (1) Promotion des techniques culturales améliorées et (2) maintien de la fertilité des sols (29,7 Mt E-CO2 eq) soit 99,4% et (3) aménagement des périmètres rizières avec maîtrise d'eau (0,2 Mt ECO2) soit 0,6%. | | |

Tableau 2 : Mesures envisagées et émissions évitées dans le secteur de l'agriculture

En matière d'adaptation aux changements climatiques, à l'horizon 2025 dans le secteur de l'agriculture, les principaux objectifs sont d'améliorer les performances de l'agriculture béninoise, pour la rendre capable d'assurer de façon durable la souveraineté alimentaire et nutritionnelle, de contribuer au développement économique et social des hommes et femmes du Bénin et l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD) notamment les ODD 1, 2, 12, et 13.

Cadre réglementaire du Bénin (lois, actes et règlements) relatif à l'environnement.

Le cadre réglementaire du Bénin en matière d'environnement est structuré autour de plusieurs lois, actes et règlements visant à protéger et à gérer les ressources naturelles du pays dont les principaux éléments sont listés ci-après :

- La Loi N° 98-030 du 12 février 1999-est la loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin. Elle établit les principes fondamentaux pour la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles. Elle couvre divers aspects tels que la prévention et la lutte contre la pollution, la gestion des déchets, la conservation de la biodiversité, et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.
- La Loi N° 2018-18 du 6 août 2018 portant sur les changements climatiques en République du Bénin est un cadre législatif important pour la résilience du pays face aux impacts des événements climatiques extrêmes. En conformité avec les engagements internationaux du Bénin relatifs à l'accord de Paris, cette loi vise à mettre en place des mesures d'adaptation et d'atténuation; elle fixe des objectifs de développement économique et social durable en intégrant des considérations de sécurité et d'efficacité énergétique³⁹; et ainsi que la mobilisation de ressources nationales et internationales ; elle met l'accent sur la sensibilisation et l'éducation.
- La Loi N° 2022-36 du 10 juillet 2023-
- Le Décret N° 2022-390 du 13 juillet 2022 fixe l'application de la Loi N° 98-030 portant loi-cadre sur l'environnement en république du Bénin. Ce décret porte sur l'organisation des procédures de l'évaluation environnementale et sociale en République du Bénin.
- Il est important de noter que ce décret s'applique à toute politique, tout plan, tout programme, tout projet ou toute activité de développement susceptible d'avoir des effets positifs ou négatifs sur l'environnement. Décret N° 2001-109 du 4 avril 2001 :
- Le décret N° 2001-109 du 4 avril 2001 fixe les modalités d'application de la loi-cadre sur l'environnement. Il précise les procédures pour les études d'impact environnemental, les normes de qualité environnementale, et les sanctions en cas de non-respect des dispositions environnementales. Il précise les procédures pour les études d'impact environnemental, les normes de qualité environnementale, le contenu et la procédure du cadre politique de réinstallation des populations, et ainsi que les sanctions en cas de non-respect des dispositions environnementales.

Politiques, stratégies et plans en matière de genre au Bénin, à travers le Ministère en charge de la Femme

Sur le plan juridique, la Constitution du Bénin en son article 26 reconnaît l'égalité entre homme et femme : « L'État assure à tous l'égalité devant la loi, sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale. L'homme et la femme sont égaux en droit. [...] » (Article 26 nouveau de la Constitution du 11 décembre 1990 révisée le 7 novembre 2019). Autres documents établis : la Constitution du Bénin (1990) ; la Convention sur l'Élimination de toutes les Formes de Discrimination à l'Égard des Femmes (CEDEF adoptée en 1979 et ratifiée par le Bénin en 1992) ; Orientations stratégiques pour le développement ; PANA ; Politique nationale de promotion du genre (2009) ; Programme d'Action du Gouvernement (PAG 2017-2021 ; 2022-2026) ; la stratégie nationale genre du secteur agricole (SNGSA) du Bénin et son plan d'actions budgétisé.

En outre, il a été mis en place plusieurs dispositions juridiques pour protéger les droits des femmes. Le pays a également ratifié en 1992, la convention sur l'élimination de toutes formes de discriminations à l'égard des femmes (CEDEF). Sur le plan politique, des documents ont été développés pour la promotion des droits des femmes dont, la politique nationale de promotion du genre, la stratégie nationale genre du secteur agricole (SNGSA) du Bénin et son plan d'actions budgétisé, le plan d'action national sur les violences faites aux femmes, etc. Malgré cette pléthore d'instruments juridiques, les inégalités de genre restent structurelles dans le pays et concernent principalement : les droits fonciers, la gestion de l'environnement, le faible pouvoir des femmes dans la prise de décision ; le contrôle des ressources naturelles dans le pays.

Autres stratégies du Bénin à prendre en compte

Le Plan stratégique de relance du secteur agricole (PSDSA) est articulé en deux parties : la présentation des orientations stratégiques à l'horizon 2025 et le Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et nutritionnelle (PNIASAN) 2017 – 2021. Ce Plan a été mis en place pour corriger les faiblesses pour la réalisation effective d'un taux de croissance agricole d'au moins 6% par an recommandé aux Etats membres par l'Union Africaine (UA) dans le cadre du NEPAD. En effet, le secteur se caractérise par une faible productivité liée à l'utilisation des outils traditionnels et un faible taux d'adoption de semences améliorées, à la non-maîtrise de l'eau, à la mauvaise organisation des filières, à l'insuffisance de l'encadrement technique, à l'insuffisance d'infrastructures, au faible financement des activités de production et à la faible prise en compte du genre dans les politiques de développement. Par ailleurs, l'analyse de la programmation des interventions dans le secteur révèle des insuffisances au nombre desquelles on peut citer : (i) une programmation insuffisamment concertée, (ii) une insuffisance de leadership du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) pour la coordination et le pilotage des interventions dans le secteur agricole, (iii) une insuffisance de dialogue interacteurs du secteur agricole et (iv) une insuffisance de cohérence, de coordination et de synergie des interventions.

Règlement des différends au Bénin

Au Bénin, le législateur encourage, incite mais ne propose aucun régime particulier pour le recours effectif au règlement amiable des différends. Pourtant, ce type de mécanisme serait adapté pour offrir aux justiciables, majoritairement analphabètes, ainsi qu'aux zones rurales, des alternatives opportunes aux voies judiciaires classiques. Il existe néanmoins des systèmes traditionnels de règlement des différends, comme la palabre et la médiation par les groupes sociaux. Ces méthodes, non reconnues formellement, sont profondément enracinées dans la culture locale et jouent un rôle important dans la résolution des conflits au niveau communautaire.

2.3 Programmes et partenariats

L'écosystème de mise en œuvre des projets du portefeuille pays est très fourni en partenariats stratégiques mais qui se complètent. Au niveau institutionnel, les liens avec les ministères MEF, MPD et surtout avec le MAEP et ses structures déconcentrées, les chambres consulaires, renforcent l'alignement des actions du portefeuille sur les orientations nationales. Des partenariats stratégiques de mise en œuvre sont établis avec les faitières d'OP (PNOPAA, FUPRO, AJAM, ANAF, IFRIZ, FéNOMa), les structures privées (Lycées agricoles, centre de

formation, cabinets/ONG spécialisées, banques, SFD etc.) et des acteurs non étatiques (PASCIB).

Il faut noter les partenariats stratégiques établis par le FIDA dans le cadre du portefeuille pays : (i) le partenariat avec les Fonds OFID pour renforcer les ressources sur les infrastructures rurales ; (ii) le partenariat avec le PAM sur l'appui à la mise en place des jardins scolaires ; (iii) le partenariat avec la FAO pour l'appui à la mise en place des partenariats productifs.

PARTIE III : RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES

Sur la base de l'analyse contextuelle et des défis identifiés, le COSOP du Bénin gagnerait à prendre en compte les orientations suivantes :

- Le renforcement de la production et de la productivité durable constitue une action essentielle pour accompagner la croissance de la population, préserver le couvert forestier résiduel, s'adapter aux variabilités climatiques et réduire les pollutions d'origine agricole. Les approches agroécologiques seront parmi les plus intéressantes car leur dimension systémique permet une optimisation des processus naturels à moindre coût pour les producteurs. En revanche, l'agroécologie suppose de plus grandes technicités de la part des producteurs, et l'émergence de fournisseurs en intrants locaux valorisant les ressources génériques adaptées aux territoires (semences, animaux) ainsi que la matière organique disponible pour gérer la qualité et la fertilité des sols (Biochar, compost) et protéger les cultures (biocontrôle et biopesticides). La diversification des cultures est également un corollaire déterminant à savoir gérer au niveau des filières et des marchés. L'appui aux filières faiblement financées comme le palmier à l'huile, la patate douce, etc., l'intégration maraîchage et élevage à Kandi, constituent des axes de diversification intéressants.
- L'utilisation des technologies numériques dans l'agriculture peut également aider à augmenter les rendements (selon le rapport de la Global e-Sustainability Initiative (GeSI), au niveau mondial, l'agriculture intelligente pourrait voir ses rendements augmenter de 30 % et rendre l'agriculture plus durable en diminuant la dépendance à l'égard de l'eau)⁴⁸. L'agriculture intelligente rend l'agriculture plus efficace grâce à des techniques telles que la cartographie géographique, les capteurs, la connectivité de machine à machine (M2M), l'analyse de données et les plateformes d'information intelligentes, ou encore les prévisions agrométéorologiques personnalisées.
- Ces deux approches complémentaires, l'agroécologie et l'usage des technologies numériques supposent de renforcer le niveau technique des producteurs, de leurs fournisseurs et de l'agroalimentaire. La formation professionnelle agricole tient à ce titre un rôle tout à fait primordial et peut répondre aux attentes de la jeunesse. Ces deux approches supposent également une plus grande sécurisation foncière pour permettre aux acteurs économiques d'investir dans les sols et la gestion des ressources naturelles de leur territoire.
- Dans ce contexte, le FIDA au Bénin pourrait orienter ses interventions vers :
 - o Le renforcement du partenariat avec le secteur privé et l'accompagnement des jeunes et des agripreneurs dans les interventions des projets du portefeuille pays afin de permettre l'émergence d'une moyenne et grande industrialisation agro-alimentaire autour des actions des projets ;
 - o L'innovation tant dans l'approche de mise en œuvre du programme que dans les interventions opérationnelles (au niveau des technologies ainsi que des savoirs et pratiques endogènes et de l'agroécologie) ;
 - o Le renforcement de l'Approche filière/cluster (Développement du groupe d'intérêt économique sur le modèle du Sénégal (Saint Louis) ; Promotion de partenariat entre les lycées techniques et la SONAMA pour la création de GIE prestataire en matière de mécanisation agricole ; Existence de filières nouvelles avec des CVA très demandées : apiculture, fonio ; Intégration des gros industriels dans les interventions avec un positionnement du ProCaR sur les facilitations d'accès à la MP de qualité et à coût raisonnable au profit des agro-industries) ;

⁴⁸ Global e-Sustainability Initiative. 2015. "#SMARTer 2030, des solutions TIC pour les défis du 21e siècle"

- Le renforcement des Services financiers adaptés (Renforcement de l'éducation financière ; renforcement du partenariat avec le FNDA pour faciliter l'accès au crédit pour les bénéficiaires ; Prise en compte l'appui au développement et à la mise en œuvre d'outils adaptés d'assurance agricole ; Facilité pour l'accès aux ressources prêtables au profit de l'ASF Bénin ; Appui à la digitalisation des opérations et interconnexion des réseaux ASF).

3.1 Leçons apprises

Sur la base de la revue finale du COSOP 2018-2024, des leçons apprises ont été tirées. Celles-ci méritent d'être capitalisées dans le cadre du nouveau COSO 2025-2030 et elles concernent :

Pilotage stratégique

Tous les projets du portefeuille FIDA au Bénin sont régis par un seul comité de pilotage. Ce comité de pilotage s'ajuste en fonction de la nature des opérations qui se mènent dans le pays. Cette flexibilité d'ajout de nouveaux membres au comité national de pilotage et au comité territorial de planification et de suivi (par pôle de développement agricole) à l'avènement de chaque projet facilite la prise de décision éclairée de la mise en œuvre des projets du portefeuille. Ce mode de gouvernance a permis d'asseoir le suivi de la bonne qualité de l'intervention à travers la planification et le suivi.

Le dialogue politique et l'engagement citoyen ont été facilités grâce à l'implication active de la plateforme de la société civile dont l'une des responsabilités est d'assurer la veille citoyenne et la participation des bénéficiaires dans la mise en œuvre des projets du portefeuille.

Pilotage opérationnel

L'existence d'un programme cadre est un atout majeur qui renforce la synergie et la complémentarité d'actions entre projets, la mutualisation des ressources, la cohérence dans l'atteinte des résultats et la performance du Programme pays :

- L'instauration des sessions d'internalisation des PTBA en début de chaque année couplée avec le team building a contribué à renforcer la complémentarité et la synergie entre les équipes de mise en œuvre des projets ;
- La création des postes au niveau des thématiques transversales a amélioré la prise en charge de ces thématiques dans les projets du portefeuille ;
- Bien que dans sa forme actuelle, le FIPS ne répond pas aux objectifs de prédémarrage qui lui sont assignés (non prise en compte des études de faisabilité technique des infrastructures et autres), sa mise en place est une bonne pratique qu'il faut dupliquer pour les nouveaux projets tout en l'améliorant ;
 - La passation de marché avec les communautés est une bonne pratique et une innovation qui responsabilise les bénéficiaires dans la conduite des processus d'acquisition et qui arrive à s'adapter aux producteurs ruraux. Sa mise en œuvre nécessite la mise en place d'outils et d'approches adaptés dans un contexte rural où les acteurs ne sont pas instruits ;
 - La mise en œuvre effective des Plans de Gestion, et autres recommandations issues des SECAP, reste perfectible à l'échelle du PROCar (validation et suivi des études d'impact, implication de l'autorité environnementale, plan d'engagement des parties prenantes)⁴³. Il s'agira de former régulièrement le personnel des unités de gestion des projets (UGP) et de s'assurer qu'une personne en leur sein soit systématiquement et spécifiquement responsable de la bonne mise en œuvre des plans de gestion par l'UGP. Un programme de formation, éventuellement conjoint avec le Togo, sera proposé à cette fin, associant les UGP actuelles, les autorités nationales compétentes, et les consultants régulièrement mobilisés pour le suivi SECAP des projets.
- La mise en place d'un dispositif de contrôle citoyen au cours de la mise en œuvre du COSOP (avec l'implication active de la plateforme de la société civile) est une très bonne pratique gage de redevabilité et de transparence dans la gestion. En s'inspirant des mécanismes traditionnels de règlement des différends, un contrôle

citoyen pourrait être à la base du mécanisme de gestion des plaintes sur les projets du FIDA (à l'échelle du PROCar), élargi à la participation des bénéficiaires dans la mise en œuvre des projets du portefeuille ;

- La flexibilité dans la mise en œuvre des partenariats productifs est gage de performance et de durabilité ;
- Le recours à la maîtrise d'ouvrage délégué a permis d'accélérer la réalisation des infrastructures rurales. Toutefois, une veille permanente est nécessaire pour assurer la qualité et la célérité des travaux ;
- Les innovations basées sur les aspects endogènes sont les plus adoptées surtout en matière d'adaptation au changement climatique.

Gestion financière et performance du portefeuille

Des retards dans la ratification et l'entrée en vigueur des nouveaux financements ainsi le cycle de vie moyen des projets est court (6 ans) entraînant des retards dans la mise en œuvre des activités ce qui entraîne une prolongation des projets. Les nouveaux projets devraient donc avoir une durée de vie d'au moins 8 ans à la conception.

Les trois derniers projets ont été conçu avec des gaps de financement et la mobilisation tardive a impacté la planification et la mise en œuvre. Les nouveaux projets devraient avoir des gaps de financements réalistes, limités avec une mobilisation avant la revue à mi-parcours.

Contribution faible des contreparties en raison de la contribution en nature non capturé et de l'absence de contribution en espèces prévue lors de la conception. Il faudrait identifier, au stade de la conception, les possibilités de contribution en nature, et les intégrer dans le budget. Dépendamment des conditions économiques du Bénin, les contributions en espèces devraient être considérées comme une composante de la contribution de contrepartie.

3.2 Orientations stratégiques

Le COSOP 2025-2030 s'aligne sur les priorités nationales et surtout dans un contexte marqué par des réformes du secteur agricole, des nouvelles orientations définies dans le Plan stratégique de développement du secteur agricole et le Programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il s'alignera sur le Plan cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement (PNUAD) et à l'essentiel des ODD relatifs à la pauvreté, la faim, le genre, l'environnement, le climat, etc.

Plus spécifiquement, il s'aligne sur : 1) Le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSDSA) ; 2) Politiques, stratégies et plans en matière de genre au Bénin, à travers le Ministère en charge de la Femme ; 3) Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques (PANA); les Contributions Nationales Déterminées (CND); et 4) Politique nationale de l'environnement (PNE).

En visant l'a diversification des cultures, l'amélioration de la productivité, et la résilience, l'objectif stratégique n°1 du COSOP participe très directement à la mise en œuvre. Il s'agira de soutenir des pratiques climato-intelligentes telles que l'agroécologie ; d'encourager la diversification des cultures ; de contribuer aux techniques de conservation de l'eau et à l'amélioration d'irrigation ; de renforcer les chaînes de valeur pour réduire les pertes post-récoltes et de participer activement au renforcement de capacités des producteurs.

3.3 Actions stratégiques et ciblage

Au titre du COSOP 2025-2030, il s'agira de mettre un accent particulier sur :

- Le renforcement de l'Approche filière/cluster (Développement du groupe d'intérêt économique sur le modèle du Sénégal (Saint Louis); Promotion de partenariat entre les lycées techniques et la SONAMA pour la création de GIE prestataire en matière de mécanisation agricole; Existence de filières nouvelles avec des CVA très demandées : apiculture, fonio; Intégration des gros industriels dans les interventions avec un positionnement du ProCaR sur les facilitations d'accès à la MP de qualité et à coût raisonnable au profit des agro-industries);
- Le renforcement des Services financiers adaptés (Renforcement de l'éducation financière ; renforcement du partenariat avec le FNDA pour faciliter l'accès au crédit pour les bénéficiaires ; Prise en compte l'appui au développement et à la mise en œuvre d'outils adaptés d'assurance agricole; Facilité pour l'accès aux ressources prêtes au

profit de l'ASF Bénin; Appui à la digitalisation des opérations et interconnexion des réseaux ASF).

- le soutien à la promotion de l'entrepreneuriat innovant incluant le digital, pour les femmes et les jeunes. Les approches d'activités génératrices de revenus ne participent pas à une modification substantielle de la situation des plus précaires (femmes et jeunes). Il convient d'adopter une approche intégrée visant à améliorer le leadership des femmes et des jeunes ainsi que l'émergence de leurs entreprises connectées aux marchés. Cette approche considère à la fois l'accès au foncier, l'alphabétisation des femmes, la sensibilisation aux droits fondamentaux des femmes, l'amélioration de l'accès au crédit, la position dans l'ensemble des instances décisionnelles, la formation à l'entrepreneuriat, et la sensibilisation du ménage et de la communauté à l'ensemble de cette démarche.
- le renforcement des capacités des OPA sur tous les plans notamment en matière de capacité organisationnelle, financière et de leadership afin de leur permettre de jouer pleinement leur rôle et contribuer à assurer la pérennisation par les interventions du FIDA.
- le renforcement de la gestion durable et l'utilisation écologiquement rationnelle des ressources naturelles à travers : 1) le soutien aux initiatives en lien avec la maîtrise de l'eau afin de réduire la vulnérabilité des petits exploitants dans un contexte marqué par la variabilité climatique perturbant l'accès et la disponibilité en eau ; et 2) la promotion de la transition agroécologique comme approche clé transversale de réduction de la pauvreté, de préservation et restauration des écosystèmes et d'amélioration de la résilience des producteurs aux chocs climatiques et économiques.
- le soutien à l'innovation pour faire face à l'urgence climatique avec un focus sur la promotion de l'assurance agricole indiciaire, l'utilisation de variétés tolérantes et résilientes à la sécheresse, le recours au système d'alerte précoce, la diffusion de l'information climatique, etc. Une attention particulière sera aussi accordée à l'appui à la transition énergétique des ménages en valorisant les demandes ciblées par les femmes et les jeunes tant au niveau de tous les maillons des chaînes de valeurs agricoles (depuis la production, le stockage, la conservation jusqu'à la transformation et commercialisation etc.)

Opportunité d'accès aux financements pour l'environnement et le climat

La mobilisation de la communauté internationale en faveur de l'environnement à travers les possibilités et avantages offerts par les Accords, Protocoles et Conventions (accès aux financements et transferts de technologies, éligibilité aux organes subsidiaires de la convention, Fonds Mondial pour l'Environnement, Fonds Vert Climat, Fonds pour l'Adaptation etc.) existe aujourd'hui pour les pays. Les opportunités en financements privés verts, comme les *climate bonds*, sont également très présents et pourraient faire l'objet de cofinancement pour renforcer les flux financiers verts vers le secteur de l'agriculture

Ciblage géographique

Le COSOP a une couverture nationale et ses interventions vont permettre de consolider les initiatives en cours (COSOP 2018-2024) et soutenir des investissements sur tous les pôles de développement agricoles (PDA). Ceci se fera à travers l'institutionnalisation et la mise à l'échelle par les structures pérennes.

Le choix des zones spécifiques du PDA, dans le cadre de la mise en œuvre COSOP 2025-2030 se fera sur la base d'un certain nombre de critères dont: 1) l'incidence de pauvreté, vulnérabilité et/ou de malnutrition chronique des populations; 2) le potentiel agricole ou agro-pastoral pour les filières identifiées par les études et opportunités de marché pouvant réduire la pauvreté ou la vulnérabilité et créer de l'emploi; 3) l'existence d'un dynamisme organisationnel (organisation des producteurs, petites et moyennes entreprises); 4) les perspectives de développement de partenariats stratégiques notamment avec le secteur privé; 5) la vulnérabilité aux risques climatiques et la dégradation des écosystèmes.

Groupes cibles. Les groupes cibles clés sont notamment les petits exploitants agricoles, les ménages ruraux, les organisations professionnelles rurales et les agro-PME en activité dans des filières-cibles. Dans la continuité de la tendance actuelle, les projets actifs s'investiront à

garantir la participation des femmes et des jeunes ainsi que des personnes en situation de handicap.

Strategie de ciblage

Le COSOP développera une stratégie de ciblage inclusive alignée sur l'approche territoriale des ADP, appropriée à chaque contexte agro-écologique et adaptée aux besoins respectifs, au potentiel et aux contraintes de sous-groupes particuliers tels que les femmes, les jeunes et les personnes handicapées. Cette stratégie s'appuiera sur une combinaison de mécanismes de ciblage direct et d'auto-ciblage. L'approche comprendra, d'une part, des mesures de facilitation et d'autonomisation pour assurer l'inclusion et, d'autre part, la promotion d'activités agricoles qui sont plus susceptibles d'inciter les groupes vulnérables à participer à des activités économiques pour améliorer leur bien-être. La stratégie s'appuiera sur les approches de ciblage existantes et les renforcera, notamment en explorant la possibilité d'utiliser le registre social national du gouvernement en combinaison avec les organisations professionnelles agricoles à différents niveaux (organisations d'agriculteurs de base, syndicats, fédérations), les plates-formes consultatives et les associations interprofessionnelles. Cette combinaison de tests de moyens par procuration dans le système de ciblage national et d'une approche participative inclusive favorisera non seulement un engagement fort des bénéficiaires, mais limitera également les risques de captation des élites.

3.4 Contrôle et suivi

La dynamique de mise en œuvre d'un système de suivi-évaluation unifié du COSOP (via le ProCAR) arrimé au système du MAEP sera poursuivie. L'adoption dudit COSOP sera associée à l'actualisation de système numérique et de base de données du ProCaR pour prendre en compte les indicateurs retenus dans IFAD 13, les nouvelles orientations de la vision 2060 du Bénin. Le dispositif et les outils du SSE sera renforcé afin de prendre en compte et de comptabiliser les résultats obtenus grâce au NSO. Une nouvelle dynamique qui sera institutionnalisée est la prise en compte de la veille citoyenne, du contrôle citoyen et l'évaluation citoyenne de l'action publique conduits par les acteurs non étatiques. L'ouverture du bureau pays du FIDA à Cotonou offre également l'opportunité d'un suivi de proximité des interventions du COSOP.

Le COSOP actuel couvre deux cycles de reconstitution du FIDA (FIDA 13 : 2025-2027 ; et FIDA14 : 2028-2030). Au démarrage du COSOP, les données de base pour la contribution nationale pourront provenir des différentes études prospectives et évaluation du PAF 2021-2026 et du PNIASAN 2022-2025 qui seraient faites par le Gouvernement. Le SSE devra être flexible et adapté pour permettre d'évaluer la contribution à ces deux cycles. A la mi-parcours, il sera question d'évaluer la contribution du COSOP au FIDA, d'intégrer les ajustements de FIDA 14, d'intégrer les objectifs assignés par la vision 2060, et d'intégrer les nouvelles orientations du nouveau PAG.

La fin du COSOP coïncide avec l'échéance des ODD, et le dispositif SSE devra permettre de fournir des informations précises, claires et justifiées sur la contribution des opérations du FIDA aux ODD dans le pays, aux ODD en général.

Références

- BCP, 2022; “Bilan Commun Pays du Système des Nations Unies au Bénin”
- Banque Mondiale, 2023; “Rapport national sur le Climat et le Développement”
- DEEP, 2023; Direction de l’Evaluation des Etudes et de la Prospective- Fiche pays Benin
- FAO, 2020; “Carbone des sols en Afrique: impacts des usages des sols et des pratiques agricoles” (page 106-110)
- ADJAKIDJÈ V., 1984 ; Contribution à l’étude botanique des savanes guinéennes de la République Populaire du Bénin. Thèse de 3e cycle, université de Bordeaux III, France
- FLOQUET A., MALIKI R., CAKPO Y., 2006, « Seven years after the SFB 308 –Adoption patterns of agroforestry systems in Benin ». Conference on International Agricultural Research for Development. Université de Bonn.
- GANGLO J. C., MAÎTRE H.-F., 2003 « État de la recherche forestière au Bénin. Bilan et perspectives. » In: XII the World Forestry Congress. Quebec City, Canada. 8 p
- La Géographie du Bénin | Présidence de la République du Bénin (presidence.bj)
- Rapport sur le Développement durable pour le Benin, 2023
- Politique nationale de promotion du genre au Benin, Ministère en charge de la famille;
- Le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSDSA) du Benin, 2021Communication relative à l’adaptation du Bénin au titre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), 2022 [click here and insert text]

Processus de préparation du COSOP

Introduction

L'élaboration du Programme d'options stratégiques pays (COSOP) du FIDA au Bénin, pour la période 2025-2030, a été faite sous le leadership du MAEP à travers un processus participatif et inclusif en quatre (4) étapes à savoir : i) la phase préliminaire, ii) la phase d'analyse de la situation, iii) l'atelier de planification stratégique et iv) la finalisation du document de COSOP. Cet appendice résume le déroulement du processus.

Phase préliminaire

La phase préliminaire a démarré en décembre 2023 avec la mise en place des conditions matérielles et institutionnelles nécessaires. Sur la base des termes de référence du processus, les consultants nationaux recrutés ont eu des séances de cadrage et d'orientation méthodologique avec le Directeur Pays du FIDA pour le Bénin et le Togo et le consultant international principal en charge de faciliter le processus. Par la suite, les consultants ont été introduits au MAEP qui a prenant le lead à organiser et structurer les contributions des ministères sectorielles et des autres parties prenantes à travers la prise de l'arrêté N° 001/MAEP/DC/SGM/DPAF/SA du 05 janvier 2024, portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité Technique de Suivi (CTS) du processus d'élaboration du Programme Pays du FIDA (COSOP) au Bénin. Le CTS regroupe les différents acteurs clé, à savoir i) les ministères concernés (MDC, MAEP, MEF), ii) la société civile (PASCiB), iii) le secteur privé (Réseau des Chambres d'Agriculture du Bénin) et le FIDA (Directeur Pays et ProCaR).

Les attributions du CTS sont entre autres, i) la coordination de l'ensemble du processus d'élaboration, ii) l'implication effective des parties prenantes à toutes les phases du processus, iii) l'organisation des différentes séances nécessaires à l'élaboration du COSOP, iv) l'intégration à toutes les étapes du processus, des thématiques transversales (genre, emploi, changement climatique, digitalisation etc.) et v) le rapportage au bénéfice au MAEP et au MEF.

La phase préliminaire s'est achevée par la première réunion du comité de pilotage qui a eu lieu le 15 janvier 2024. Au cours de cette réunion, la démarche méthodologique d'élaboration du COSOP avait été examinée et amendée, puis une feuille de route consensuelle a été adoptée. Les principales étapes retenues étaient : i) la phase de l'analyse de la situation (recherche documentaire, entretiens avec les acteurs au niveau national, la consultation avec les acteurs dans les ATDA et l'atelier bilan du COSOP 2018 – 2024), ii) l'atelier de planification du COSOP 2025 – 2030, iii) l'élaboration du nouveau COSOP et l'atelier de pré-validation et iv) l'atelier de validation du COSOP 2025 – 2030.

Phase d'analyse de la situation

L'analyse de la situation a été articulée autour d'une revue documentaire, d'entretien avec les parties prenantes et de la consultation des acteurs dans les ATDA. L'objectif était de faire le bilan de la mise en œuvre du COSOP 2018 – 2022/24, des défis persistants et de tirer des leçons pour instruire la définition des axes stratégiques pour le COSOP 2025 – 2030.

La revue documentaire approfondie a porté sur les documents relatifs au contexte national, régional et international, les documents de stratégies sectorielles (agricole, enseignement et formation techniques et professionnelles, etc.), le CCNUD, le COSOP 2018-2022/24, les documents des projets PADMAR, PAPSFRA, PADAAM, PRIMA. Les consultants ont exploité les documents de conception des projets, les études et documents produits au cours du cycle opérationnel à travers les missions de supervision, d'appui à la mise en œuvre, de revue à mi-parcours, d'achèvement, etc. Aux termes de la revue documentaire, en plus des données factuelles collectées pour justifier les appréciations de la performance, les consultants ont développé un guide d'entretien pour les consultations avec les acteurs dans les ATDA et proposé une démarche pour la conduite de ces entretiens.

Les consultations des parties prenantes se sont déroulées dans les sept (07) ATDA du 28 janvier au 04 février 2024 avec une équipe de la partie nationale constituée des représentants des ministères clés dont le ministère en charge de l'enseignement et la formation techniques et professionnelles, les représentants des OPA, la PASCiB, la Chambre Nationale d'Agriculture et le ProCaR. Les échanges au niveau de l'ATDA 7 ont été réalisés par l'équipe entière pour tester, amender et valider la

démarche, avant de se scinder en deux sous-équipes qui ont sillonné chacune trois (03) ATDA. Les discussions ont porté sur : i) les changements auxquels les projets du FIDA ont contribué, ii) les défis persistants au niveau des pôles, iii) les réponses des acteurs (autres interventions en cours) et l'identification des gaps et iv) les suggestions de positionnement alternatif du FIDA pour la période 2025 – 2030. Les deux préoccupations ayant fait l'objet de débats sont : comment mettre à l'échelle les innovations réussies ? et comment accroître la résilience des petits producteurs face aux chocs et crises? Les concertations dans les ATDA se sont achevées par une réunion de synthèse à Parakou dans les locaux de l'ASF Bénin.

La réunion de synthèse a permis de mettre en commun les résultats des deux sous-équipes pour dégager les points forts, les points faibles, les perspectives et les recommandations, qui sont consignés dans un rapport de consultation des acteurs dans les ATDA. Les entretiens conduits avec les représentants des parties prenantes ont permis d'approfondir les analyses et de prendre en compte les différentes perspectives sur les thématiques débattues. Par ailleurs, des entretiens ont été conduits avec les agences MOD, l'Agence de Développement de l'Enseignement Technique (ADET), deux lycées techniques agricoles dont l'une privée, le Centre Universitaire d'Enseignement Professionnel de Djougou, l'ASF Bénin et les cadres techniques dans les ATDA. Les résultats de l'analyse de la situation ont été exploités pour préparer le premier draft de l'évaluation finale du COSOP 2018 – 2022/24, soumis aux acteurs réunis en atelier bilan du COSOP.

L'atelier bilan s'est déroulé dans les locaux de l'ATDA 2 à Bohicon, du 20 au 22 février 2024 avec comme objectif d'enrichir le rapport d'évaluation finale du COSOP 2018-2024. Après quelques présentations liminaires, les participants en travaux de groupe ont examiné les différentes parties du draft du rapport d'évaluation. Ils y ont apporté des amendements et des contributions qui ont été validés en plénière avant les discussions sur les leçons tirées, les défis persistants et les recommandations à prendre en compte dans l'élaboration du COSOP 2025-2030.

La phase d'analyse de situation s'est achevée par la prise en compte des observations dans une version améliorée du rapport d'évaluation finale du COSOP 2018 – 2024. Notons que l'atelier bilan a connu la présence effective du Directeur Pays FIDA pour le Bénin et le Togo, de Monsieur Lazare HOTON du CFIE/FAO, des cadres du MAEP (CTJ, DPAF), des directions techniques et structures déconcentrées du MAEP (DDAEP, ATDA, D/Pêche, D/Elevage, la DDAEP Atacora), des cadres du ProCaR, du SP/PASCIB, du Président du REDAD, du Secrétaire Général de la CNAB, du représentant de la DPAF/MESTFP, du représentant de la DGFD/MEF, du représentant du MPD et des deux (02) consultants nationaux.

Les grandes conclusions du rapport d'évaluation finale ont été présentées par les consultants au comité de cabinet (COCAB) du MAEP, le 26 février 2024 à titre de compte rendu et pour le recueil des orientations du cabinet sur le document concernant la suite du processus. En ce qui concerne le rapport d'évaluation finale du COSOP 2018 – 2022/24, le CoCab a recommandé : i) d'expliquer les améliorations à apporter à la passation de marché communautaire, ii) de mettre l'accent sur les perspectives pour le financement rural et de iii) clarifier davantage les difficultés rencontrées et faire ressortir les opinions des bénéficiaires. En ce qui concerne les priorités à prendre en compte dans le COSOP 2025 – 2030, le CoCab a souligné : i) la formation technique et professionnelle agricole en assurant le lien avec ce qui se fait déjà, ii) l'inclusion financière, iii) la prise en compte de la nutrition et le petit élevage, et iv) l'envergure nationale du programme. Enfin les membres du CoCab ont recommandé de prendre en compte l'appréciation de la satisfaction des bénéficiaires dans le suivi-évaluation.

Phase de définition des axes stratégiques

La définition des axes stratégiques du COSOP 2025 – 2030 a fait l'objet d'un atelier de planification stratégique, tenu du 27 février au 01 mars 2024 à Bohicon. Par rapport à l'atelier bilan, la participation a été plus élargie. Y ont participé le Directeur Pays FIDA pour le Bénin et le Togo, trois cadres du CFIE/FAO, des cadres de la DPAF/MAEP (le DPAF et son équipe), des directions techniques et structures déconcentrées du MAEP (DPV, ATDA 1, D/Elevage, la DDAEP Atacora), des cadres du ProCaR, du SP/PASCIB, des représentants des faitières d'OP (IFRIZ Bénin, FÉNOMa, etc.), un représentant du RENOVA, un représentant du Secrétaire Général de la CNAB, un représentant de la

DPAF/MESTFP, un représentant de la DGFD/MEF, un représentant du MPD et les consultants nationaux en charge de l'élaboration du COSOP 2025-2030.

Les travaux de l'atelier de planification stratégique se sont déroulés en alternant des présentations liminaires et des travaux de groupe, suivis de plénières. Les présentations liminaires ont porté respectivement sur : i) le cadre général de la coopération axée sur les avantages comparatifs du FIDA dans le secteur agricole, ii) les Principaux documents de référence du secteur agricole : politiques, programmes, stratégies, iii) la restitution des principaux centres d'intérêt et points d'attention ressortis des consultations inclusives et iv) les objectifs et indicateurs clés du PNUAD au Bénin et leur alignement avec les indicateurs globaux du FIDA. Ces différents travaux ont permis de : i) répertorier les orientations d'intérêt pour le FIDA parmi les orientations nationales, les stratégies sectorielles et transversales pour le développement agricole, ii) identifier les défis persistants et nouveaux chantiers potentiels pour le COSOP 2025-2030 avant d'aborder la théorie de changement et les axes stratégiques. Les derniers travaux de groupe ont permis de procéder à l'analyse de la pertinence des axes stratégiques proposés au regard du portefeuille actif et des défis prioritaires, d'identifier une nouvelle opération dans le programme-pays et de recenser des propositions d'idées pour en délimiter les contours.

Les produits de l'atelier de planification stratégique ont été exploités par les consultants nationaux pour produire le draft 0 du document de COSOP 2025 – 2030 soumis au contrôle qualité du consultant international.

Phase de finalisation du COSOP

Le premier draft consolidé du COSOP a été d'abord soumis à l'appréciation d'un comité restreint avant d'être présenté en webinaire au CTS, en avril 2024. Les observations du CTS ont été prises en compte dans un atelier de contrôle de l'arrimage du COSOP aux priorités nationales, organisé en avril 2024. En plus des cadres du MPD, du MAEP et du MESFTP, cet atelier a enregistré la participation d'autres ministères concernés, du secteur privé, d'un représentant des OPA, d'un représentant de la société civile et du FIDA et a permis d'arrêter le projet de COSOP prenant en compte les observations de l'atelier de contrôle d'arrimage.

Le projet de COSOP a été présenté au CoCab en avril 2024 avant d'être restitué aux principales parties prenantes lors de l'atelier national de validation organisé en mai 2024

Stratégie de coopération Sud-Sud et triangulaire

I. Introduction

1. La coopération Sud-Sud et Triangulaire (CSST) est un instrument de partenariat essentiel qui permet aux pays en développement de partager leurs expériences et succès pour atteindre les objectifs de développement durable. Pour le FIDA, la CSST constitue un outil intégral de ses modèles d'intervention en développement agricole. Le riche flux de savoir et d'innovations provenant du Sud peut contribuer à relever les défis majeurs auxquels les pays en développement sont confrontés. En particulier, la CSST tire sa force de sa capacité à disséminer des innovations adaptées aux besoins et aux circonstances spécifiques des pays du Sud.
2. La CSST est particulièrement pertinente pour le développement agricole, car les pays en développement partagent souvent des circonstances socio-économiques et climatiques similaires. Elle facilite donc l'échange de solutions et d'expériences agricoles adaptées aux besoins du Sud. Le FIDA reconnaît ce potentiel dans sa Stratégie pour la Coopération Sud-Sud et Triangulaire (2022-2027), où il s'engage à soutenir le développement agricole à travers un partage systématique des connaissances dans ses projets et programmes, et à promouvoir les dialogues politiques pour l'adoption de réformes favorisant des écosystèmes agricoles nationaux résilients et créateurs de richesse.
3. Le FIDA intègre la CSST dans ses stratégies pays pour identifier les opportunités et interventions collaboratives entre les pays du Sud pouvant accroître l'impact de ses programmes. Au Bénin, le PRIMA qui renforce les liens agricoles avec le Togo est une illustration du potentiel de ce cadre de coopération pour le pays. Pour le programme d'option stratégique 2025 – 2030, la CSST visera à améliorer la productivité et la résilience des acteurs des chaînes de valeur agricoles, notamment dans les secteurs du riz, de la pêche et du maraîchage, en alignement avec l'Objectif Stratégique 1. Elle contribuera également au renforcement des capacités des jeunes, notamment dans l'entrepreneuriat agricole, conformément à l'Objectif Stratégique 2.

II. Engagement dans la Coopération Sud-Sud et Triangulaire

4. L'engagement du Bénin dans la coopération Sud-Sud est un pilier de sa stratégie de développement durable, notamment dans le secteur agricole. Cet engagement s'est considérablement renforcé depuis 2007, année où le pays a initié un programme de coopération avec le Bhoutan et le Costa Rica, avec le soutien des Pays-Bas. Un partenariat qui a permis l'échange de connaissance dans des secteurs prioritaires tels que l'agriculture et la promotion de l'énergie durable. Cette initiative a posé les bases pour le renforcement de la CSST comme un levier de développement important, permettant la mobilisation de solutions innovantes adaptées aux défis spécifiques du pays.
5. Depuis, le Bénin a collaboré avec des pays tels que le Brésil, Cuba et l'Inde pour renforcer les capacités dans les domaines de la santé et de l'agriculture. Le gouvernement a placé la coopération Sud-Sud au cœur de sa vision et de sa stratégie de développement durable, utilisant cet instrument pour s'engager activement dans des réseaux d'échange de connaissances et de technologies au-delà des frontières régionales. En février 2017, un atelier organisé avec l'UNOSSC à Cotonou a souligné cet engagement, réaffirmé en 2019 lors de la conférence BAPA+40 par un appel à intensifier et renforcer cette coopération pour le développement en Afrique.
6. En outre, le Bénin est également un fournisseur de connaissances, notamment à travers son programme d'alimentation scolaire, reconnu internationalement. Ce programme a attiré des délégations de haut niveau de la sous-région et de toute l'Afrique, venues apprendre de son succès. La coopération Sud-Sud est donc essentielle pour le Bénin qui, par des initiatives comme le PRIMA avec le Togo, cherche à optimiser les ressources et les connaissances régionales. Ce cadre de coopération est un élément important du nouveau programme pays du FIDA, visant à maximiser les échanges et innovations adaptés aux besoins spécifiques de l'agriculture béninoise.

III. Les Opportunités de Coopération Sud-Sud et Triangulaire

7. La stratégie pays du FIDA pour le Bénin reposera sur quatre projets dont trois en cours : le PADAAM, le PADAR et le PRIMA, et un nouveau projet pour l'insertion professionnelle et l'entrepreneuriat des jeunes. Sur la base des acquis et des opportunités présentés par ces programmes, la coopération Sud-Sud et Triangulaire, à travers les échanges de connaissances, le transfert de technologies et les partenariats d'affaires et de marchés, permettra de combler certains besoins des projets en cours tout en soutenant le développement des projets à venir. Un tour d'horizon permet d'identifier certains domaines d'interventions pour la CSST.

Renforcement des Capacités et de la Résilience dans les Chaînes de Valeur Agricole

8. Le PADAR révèle un besoin de compétences techniques avancées ainsi que des coûts élevés pour opérer et maintenir des infrastructures comme les serres, pouvant avoir un impact sur la durabilité des interventions. La CSST peut contribuer à surmonter ces défis à travers le partage de pratiques optimales et de technologies abordables dans la gestion des serres. Elle peut également contribuer au renforcement des capacités dans les chaînes de valeur de production du riz et l'aquaculture, qui malgré leur fort potentiel restent sous-exploitées.
9. Les partenariats public-privé avec les petits producteurs (4P), un élément important de l'intervention du FIDA au Bénin, pourrait également bénéficier d'échanges sur les bons pratiques adoptés dans d'autre pays en développement. Le PADAAM a révélé des insuffisances dans la maîtrise d'œuvre pour l'opérationnalisation des co-entreprises prévues au titre des partenariats productifs. Les 4Ps permettant de mobiliser des ressources et des expertises supplémentaires pour améliorer la productivité agricole, le renforcement des capacités pour un environnement favorable à leur établissement bénéficiera au secteur agricole. Ces partenariats faciliteront ainsi l'accès des petits producteurs à des marchés plus vastes et diversifiés, leur offrant des opportunités commerciales et renforçant leur capacité à répondre aux exigences de qualité et de volume des acheteurs.
10. La gestion des ressources naturelles, notamment à travers l'adoption de pratiques agroécologiques et une gestion plus efficace de l'eau, sera également indispensable pour assurer une agriculture durable tout en améliorant la productivité. Des besoins particuliers en rétention des eaux de pluie, le recyclage de l'eau pendant les activités agroalimentaires et le maintien de l'humidité du sol avec des cultures de couverture et des paillis ont notamment été relevés dans le cadre du PADAAM. Le projet PADAR utilisent déjà des technologies comme le pompage solaire et le biogaz, mais avec l'appui de la CSST, ces technologies pourraient être optimisées et étendues à d'autres projets pour une meilleure gestion de l'eau et la promotion de pratiques agroécologiques. La CSST pourrait également introduire des systèmes d'information avancés pour l'accès aux données météorologiques et aux systèmes d'alerte précoce, essentiels pour l'adaptation au changement climatique .

Inclusion des jeunes

11. Le Bénin rencontre divers obstacles dans le développement de systèmes d'incubation pour soutenir l'entrepreneuriat de la jeunesse. La sélection et le financement des jeunes entrepreneurs s'avèrent complexes, entraînant parfois leur désintérêt. Les systèmes d'incubation existants manquent de programmes de mentorat et de services de développement des affaires, et l'accès à des informations de marché adéquates est limité, ce qui est essentiel pour le développement des jeunes entrepreneurs.
12. Malgré les efforts gouvernementaux, les services financiers destinés aux jeunes entrepreneurs sont insuffisants. Ils éprouvent des difficultés à accéder à des services financiers abordables et adaptés, nécessitant des formations en littératie financière et un soutien pour naviguer efficacement dans les institutions financières. Le projet PADAR souligne en particulier la réticence des systèmes financiers décentralisés à financer les activités de maraîchage, ce qui pose un obstacle à l'inclusion financière. Il préconise de renforcer les réseaux entre les bénéficiaires et les prestataires de services financiers tout en promouvant l'éducation financière. En outre, l'insécurité foncière, en particulier pour les petits producteurs et les femmes, peut limiter leur capacité à investir ou accéder à des services financiers, qui nécessitant généralement la formalisation des contrats de transfert temporaire de droits fonciers.
13. Pour résoudre ces défis, la coopération Sud-Sud et Triangulaire peut jouer un rôle crucial. Elle pourrait faciliter le partage d'expériences et de meilleures pratiques en matière d'incubation et de services financiers entre le Bénin et d'autre pays en développement. Elle permettrait aussi de créer des réseaux transnationaux pour l'échange de connaissances et de ressources, renforçant ainsi les capacités locales et offrant aux jeunes entrepreneurs un

meilleur accès aux marchés et aux technologies. En outre, la collaboration triangulaire, incluant des partenaires de pays développés, pourrait amener des investissements, des technologies avancées et une expertise technique, contribuant ainsi à surmonter les barrières financières et structurelles rencontrées par les jeunes entrepreneurs au Bénin.

IV. Partenariats et Initiatives

14. Pour répondre aux défis identifiés et maximiser les opportunités de la Coopération Sud-Sud et Triangulaire (CSST) dans le cadre de la stratégie du FIDA pour le Bénin, plusieurs partenariats et initiatives peuvent être mis en place de manière structurée et cohérente.
15. Tout d'abord, les Partenariats Public-Privé (4P) pour les petits producteurs peuvent bénéficier d'un renforcement considérable en s'inspirant des modèles du Brésil et de l'Inde. Ces pays ont développé des partenariats public-privé efficaces qui pourraient être adaptés au contexte béninois. Le Nigeria, avec son Commodity Alliance Forum (CAF), offre également un exemple réussi de partenariats entre producteurs, fournisseurs d'intrants, institutions de crédit et transformateurs, un modèle qui pourrait être reproduit au Bénin pour améliorer la productivité agricole et les revenus des petits producteurs.
16. En ce qui concerne le renforcement des capacités techniques et la gestion des ressources naturelles, le Kenya pourrait être un partenaire idéal pour le Bénin. Le pays a réussi à mettre en œuvre des technologies de gestion des ressources en eau, telles que les systèmes de pompage solaire et des techniques d'irrigation efficaces. Des visites d'échange et des formations techniques peuvent être organisées pour les responsables béninois afin de s'inspirer de ces succès.
17. La production de riz et l'aquaculture représentent également des secteurs clés où la CSST peut apporter une valeur ajoutée significative. Des initiatives de formation professionnelle en aquaculture peuvent être développées en collaboration avec l'Égypte, le premier producteur de poisson d'élevage en Afrique, et la Chine, tirant parti de l'expertise du Freshwater Fisheries Research Center (FFRC). De plus, des itinéraires d'apprentissage vers les sites du programme de Promotion de l'Aquaculture en Cage Durable en Afrique de l'Ouest (ProSCAWA) au Ghana et au Nigeria peuvent être organisés pour renforcer les capacités locales en aquaculture.
18. Concernant la production de riz, la dynamique en cours de partenariat productif entre l'association des producteurs du riz du Nigéria et les producteurs du riz de Malanville sera suivie avec attention et des visites d'échanges seront organisées pour en apprendre des leçons à partager à tous les niveaux. En outre, les échanges de pratiques optimales et de technologies abordables avec des pays comme le Vietnam et la Thaïlande, reconnus pour leur expertise en riziculture, peuvent considérablement améliorer la productivité rizicole béninoise. Par ailleurs, une collaboration avec la plateforme « Coalition for African Rice Development (CARD) » pourrait être explorée pour l'adoption de politiques et de stratégies régionales qui soutiennent le développement durable de la riziculture en Afrique. CARD offrirait un cadre supplémentaire pour le partage de connaissances et la coopération technique, contribuant au développement de la filière.
19. La promotion de l'innovation agricole et des solutions digitales est une autre voie prometteuse. L'Inde et le Bangladesh ont fait des avancées significatives dans ce domaine, notamment avec des plateformes de marché numérique et des systèmes d'information météorologique. Collaborer avec ces pays pourrait permettre d'introduire des innovations similaires au Bénin. En Tanzanie, le partenariat avec l'Institut International d'Agriculture Tropicale (IITA) pour développer un marché numérique agricole peut servir de modèle. Ce marché numérique permettrait aux agriculteurs béninois de vendre leurs produits et d'accéder à des informations cruciales sur les semences certifiées et les maladies des cultures.
20. Le développement des systèmes d'incubation pour les jeunes entrepreneurs est également essentiel. Le Nigeria et le Rwanda où sont implémentés des programmes d'incubation du FIDA pour les jeunes peuvent servir d'exemple au Bénin. L'adoption de programme similaire au Bénin, combinant entrepreneuriat et salariat pourrait bénéficier à la jeunesse du pays, s'engageant dans le domaine agro-alimentaire. Le Brésil, avec ses banques de développement communautaire, pourrait également partager ses expériences en services financiers aux acteurs gouvernementaux et financiers béninois, facilitant ainsi l'accès au crédit des jeunes et leur développement entrepreneurial.

21. En outre, l'initiative mondiale Decent Jobs for Youth de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), qui promeut des solutions coordonnées et inclusives pour l'emploi des jeunes, pourrait servir de cadre pour renforcer ces efforts à travers la CSST. Cette initiative, qui encourage l'adoption de stratégies probantes, pourrait faciliter l'échange de bonnes pratiques et d'innovations entre le Bénin et d'autres pays du Sud, augmentant ainsi l'impact des programmes d'incubation et de services financiers destinés aux jeunes.

V. Conclusion

22. La Coopération Sud-Sud et Triangulaire présente pour le Bénin un potentiel considérable pour accélérer le développement agricole et la résilience économique, comme en témoignent le projet PRIMA en cours. Toutefois, pour exploiter pleinement ce potentiel, il est essentiel d'explorer des partenariats innovants et d'adapter les stratégies aux évolutions contextuelles. L'expérience du Bénin et son engagement croissant dans les initiatives de CSST est un signal positif pour la recherche de collaborations régionales et internationales pouvant contribuer aux objectifs du COSOP. Ces efforts devraient se concentrer sur l'amélioration des capacités locales, la promotion de l'entrepreneuriat agricole chez la jeunesse et l'intégration des technologies et pratiques durables.

Résumé des questions de gestion financière

| COUNTRY | Benin | COSOP PERIOD | 2025- 2030 |
|--|--|--------------|------------|
| A.COUNTRY FM ANALYSIS | | | |
| | | | |
| Country Disbursement Ratio (rolling-year) | 17.7 % | | |
| Unjustified Obligations: | | | |
| • Outstanding Ineligible Expenditure – | 300 USD – Due to taxes paid on fuel | | |
| • Outstanding Advances (Projects in Closed Status) | 736,000 EUR – FIPS to be justified and remaining balance to be reimbursed. | | |
| PBAS Available allocation (current cycle) : | Allocated Amount: 13,279,710 Available Balance: 0 | | |
| BRAM access | Yes | | |
| Country income category | LMIC | | |
| <p>- CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX (CPI) Benin has a score of 43 this year, with a change of 0 since last year, meaning it ranks 70 out of 180 countries. (Source: Transparency International).</p> <p>- The Ibrahim Index of African Governance (IIAG) – Based on the latest 2022 Ibrahim Index of African Governance (IIAG), Benin holds the 14th position out of 54 countries in the Overall Governance, with a score of 56.1 out of 100. The Overall Governance rating of the country is higher and ranks in the top 15 among and scores higher than the African average (48.9) and higher than the regional average for Western Africa (52.5). Benin’s overall governance score has slightly deteriorated for the period between 2012 and 2021 by -0.3. (Source: Mo Ibrahim Foundation)</p> <p>- Public Expenditures and Financial Accountability (PEFA): There are not recently disclosed PEFA assessment. Latest disclosed PEFA dates back to 2014.</p> <p>- SAI's financial audit capacity is limited due to resource constraints and timely submission of Program audit report. The SAI who should be providing more independent opinion on these aspects is conducting only juridical audit. No financial audits have been carrying out yet what limited the opportunities to assessment the effectiveness of the various controls set up in the different codes, rules, laws, and regulations. (Source: World Bank)</p> <p>- World bank Country Partnership Framework FY19-FY23 Fiduciary risk rated Moderate. Despite remaining risks, the Government has put in place strong countermeasures, in particular a new public procurement code (October 2017) that provides for the professionalization of the public procurement system along with several other measures designed to address systemic risks. The World Bank Group will continue to closely monitor the quality of fiduciary management and adjust in approach should the need arise. (Source: World Bank)</p> <p>- Benin’s PFM system is considered adequate with moderate risk. The budget planning framework remains robust, and the government has shifted since 2022 to a performance-based budget. The annual budgets are always prepared based on the PIP. In general, the legislative and institutional framework for PFM is in place and generally considered acceptable. This framework is in line with or approximates international standards. In addition, as mentioned above, Benin has transposed the WAEMU directives, regulations, and rules on public finances into national law. However, this is still in process, with some delays, notably in the budget, accounting, internal control, and</p> | | | |

external auditing. Furthermore, compliance with this legislative framework as well as rules and regulations remains a key challenge for the government.

(Source: World Bank - IFSA)

- **Program Governance and Anticorruption Arrangements:** The anti-corruption and fraud mechanisms are in place and the government has also ratified the United Nations Anticorruption Convention. In 2011, an Anti-Corruption Law² was passed which criminalizes fraud, embezzlement, misuse of public funds, influence peddling, party and electoral financing, abuse of public procurement, and nepotism in hiring practices. This legislation foresees stiff penalties, particularly for those in key positions within the government.

(Source: World Bank - IFSA)

- **Accounting and Auditing Profession:** Ordre des Experts Comptables et Comptables Agréés du Benin (OECCA-Benin) - The OECCA-Benin was established by Law No. 2004-03 of 2006 and it is the only legally recognized professional accountancy organization in Benin. Its membership comprises Certified Accountants and Chartered Accountants. Membership in the institute is mandatory and only Chartered Accountants registered with OECCA-Benin are permitted to offer audit services. In addition to being an Associate member of IFAC, OECCA-Benin is a member of the Association of Accountancy Bodies in West Africa, the Fédération Internationale des Experts-Comptables Francophones, and a founding member of the Pan African Federation of Accountants.

(Source IFAC 2023)

GNI per capita

Benin's 2023 GNI per capita is USD1,440 categorized as LMIC while the threshold to become a UMIC is USD 4,516.

(Source: World Bank Country Data)

B.PORTFOLIO – LESSONS {Strengths and Weaknesses}

Existing Portfolio:

| Project | Project Status | %Disbursed of all financing instruments | Project FM inherent risk rating | Performance Score: Quality of Financial Management | Performance Score: Quality & Timeliness of Audit | Performance Score: Disbursement Rate | Performance Score: Counterpart funds | Completion date |
|--------------------------|----------------------------|---|---------------------------------|--|--|--------------------------------------|--------------------------------------|-----------------|
| PAPSFR A | Project Completed | 89.81 | Moderate | Moderately Satisfactory | Mod. unsatisfactory | Satisfactory | Satisfactory | 29/06/2022 |
| PADMAR | Available for Disbursement | 70.74 | High | Moderately Satisfactory | Mod. satisfactory | Moderately Satisfactory | Moderately Unsatisfactory | 31/12/2026 |
| PADAA M | Available for Disbursement | 49.2 | High | Moderately Satisfactory | Mod. satisfactory | Moderately Satisfactory | Moderately Satisfactory | 31/12/2025 |
| Regional Programme PRIMA | Available for Disbursement | 9.61 | Substantial | Moderately Satisfactory | Mod. unsatisfactory | Unsatisfactory | Moderately Satisfactory | 30/12/2029 |

- The **main strengths** in the existing portfolio have been:
 - The quality of finance experts recruited as finance managers and accountants.
 - The timely submission of quality financial reports as per IFAD requirements.
- The **main recurrent risk** in the existing portfolio have been:
 - Delays in the ratification and EiF of new financing leading to delays in meeting the first disbursement conditions.
 - Slow start-up phase resulting in low disbursement ratings in the early phases and weak funds absorption.
 - Short project lifecycle (6 years) and slow implementation of planned activities leading to project extensions.
 - Lack of internal auditors at the Program level (PROCAR).
 - Insufficient counterparts contribution as weak in-kind contribution capturing and no cash contribution planned at design.
- The **proposed mitigation measures** are:
 - Sensibilization on the impact of delayed ratification, EiF and first disbursement and engage the B/R during the different phases of approvals for new financing.
 - Use of FIPS or other IFAD mechanisms that facilitate meeting the first disbursement conditions.
 - Design projects with a reasonable lifecycle of at least 8 years depending on its complexity.
 - Recruit an internal auditor and assistants as needed to ensure adequate workload and support on the ongoing improvement of the internal control environment.
 - Identify at design stage the potential avenues of in-kind contribution, capture them in the costab. Considering the economic conditions of Benin, as cash contributions as a component of counterpart contribution.

Country systems:

Organization and staffing: No direct staffing from the government. Ring fenced recruitment through competitive process.

Budgeting: Projects budget not included in national budget.

Treasury: IFAD funds after WA's, are disbursed to a designated account (DA) in a commercial bank. The designated account is managed by a government institution (CAA - Caisse Autonome d'Amortissement) who is responsible for managing funds from all donors funded projects within the country. Also, in ICP, the final approvers of Withdrawal Applications are senior staff of CAA.

Accounting and financial reporting: The project uses an off the shelf accounting software. However, the accounting is being done in accordance with SYSOHADA Révisé national /regional standards. Any gaps in the regional standards compared to the international are complemented by annexes.

Internal Audit: Government internal audit body exist but not used for projects as its existence is mainly penal and not to perform financial statement audit.

External audit: External audit firms are recruited for the annual external audits. The SAI financial audit capacity is limited due to resource constraints and timely submission of Program audit report.

Prepared by: Mohamed Mouctar Diallo

Date: 22/07/2024

Matrice des risques de passation des marchés – Partie A – Au niveau national

Passation des Marchés

La passation des marchés publics^[1] en République du Bénin est régie par la loi n°2020 - 26 du 29/09/2020 portant code des marchés publics et toutes les autres lois connexes, ainsi que le manuel de procédure de passation des marchés publics de juin 2023. Ce système découle de la Directive n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 relative aux procédures de passation des marchés, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA et de la Directive n° 05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 pour le contrôle et la réglementation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA. De façon globale, le cadre légal et réglementaire du Bénin est globalement conforme pour l'essentiel aux standards internationaux et bonnes pratiques généralement admises.

Procédures et documents types de passation de marchés

En ce qui concerne les documents utilisés, un bon nombre de documents types d'appel d'offres sont adoptés dans le système pour les marchés de travaux, de biens et de services de conseil, ainsi que pour diverses méthodes de passation des marchés, allant de l'appel d'offres national en deux étapes, avec ou sans préqualification, à l'appel d'offres concurrentiel limité, à la fourniture de services de conseil. Ces documents intègrent la Politique révisée du FIDA sur le harcèlement sexuel, les préventions de fraude, de corruption et aussi les aspects des procédures d'évaluation social, environnemental et Climatique (PESEC). L'utilisation de ces documents ont contribué à une grande amélioration du processus de la passation des marchés, de la planification à l'archivage des documents. En effet, les précédents rapports de mission ont noté une grande amélioration en termes de passation des marchés des projets existant et ont noté des conformités aux principes et procédures stipulés dans les directives du FIDA. De plus, le cadre légal et réglementaire du Bénin à travers le décret no 2020 – 602 du 23/12/2020 portant approbation des documents types en ses articles 2 & 3 met à la disposition des Autorités Contractantes (AC) et acteurs privés, toute une panoplie de documents de référence pour leurs acquisitions de biens, travaux et services. Ces documents types sont globalement conformes pour l'essentiel aux standards internationaux et donc compatible pour l'essentiel à ceux du FIDA. A part le code des marchés un décret qui prévoit des dispositions sur les différentes étapes de la passation des marchés, il existe encore un système de gestion efficace et informatisées et de suivi des contrats^[2]. Mais il est important de renforcer de façon continue les capacités des acteurs à l'utilisation efficace de cet outil.

Performances et recommandations

Le programme de certification BUILPROC et les ateliers organisés en passation des marchés par le bureau Régional de la passation des marchés ont contribué à renforcer les capacités des équipes de projets impliqués dans le processus de la passation des marchés. Cependant, ce programme devra être étendu à tous les autres acteurs de la chaîne de commande publique (le Programme de certification BUILDPROC est recommandé).

En ce qui concerne le processus de la passation des marchés, les précédents rapports de mission ont noté une grande amélioration en termes de passation des marchés des projets existant et ont noté des conformités aux principes et procédures stipulés dans les directives du FIDA surtout en ce concerne l'archivage des DAO, méthodes, planification, appel d'offres, attribution et gestion des contrats et l'archivage des documents.

En 2023, le Bénin a fait un grand pas dans le cadre de la lutte contre la corruption^[3]. Cependant, la fonction d'audit indépendant dévolue à l'ARMP doit être renforcée pour plus d'efficacité et de rapidité dans la lutte contre la corruption. De plus il faudra former les acteurs impliqués dans le processus de passation des marchés sur le code d'éthique, les actes d'abus, de corruption et de fraude et renforcer les dispositions sur les pratiques interdites sur les dossiers d'appel d'offres. Cela permettra d'assurer une meilleure efficacité des procédures d'acquisition.

La mise en place du E-procurement^[4] pourrait constituer une solution intégrée pour contribuer de manière significative à la lutte contre la corruption et à l'amélioration de la visibilité et donc de l'efficacité des dépenses de marchés publics, de même qu'elle permettra un retour d'expérience rapide permettant d'améliorer le service rendu (Voir [Rapport FMI diagnostic de la Gouvernance au Bénin février 2023](#)).

Enfin l'engagement d'un dialogue politique avec les autres bailleurs, le gouvernement et l'implication des différentes parties prenantes y compris les partenaires de mise en œuvre permettra d'éliminer les goulets d'étranglement dans les systèmes de passation des marchés publics.

^[1] Les informations sur les marchés publics sont facilement accessibles au public à travers le site web de l'ARMP (www.armp.bi).

^[2] [sigmap \(marches-publics.bi\)](http://sigmap(marches-publics.bi))

^[3] [Benin - Transparency.org](http://Benin-Transparency.org)

^[4] Le e-procurement regroupe les solutions logicielles dont l'Etat ou tout acheteur public disposent pour effectuer ses achats et ses approvisionnements en ligne. L'un des objectifs du e-procurement est de rendre plus transparente la commande publique en permettant à tous les acteurs de participer au processus.

D'après MAPS II – MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION DES SYSTÈMES DE PASSATION DES MARCHÉS

| # Indicateur et # sous-indicateur | Description du sous-indicateur ^[1] | Conclusions concernant une éventuelle non-conformité du CPM du FIDA | Risque Inhérent de non-conformité aux objectifs du projet et au CPM du FIDA | Mesures d'atténuation proposées | Risque Net |
|---|---|---|---|--|------------|
| Résultats consolidés au niveau du pays | | <p>Le système de passation des marchés du Bénin souffre de quelques insuffisances constituant des non-conformités qui font peser des risques sur le système et sur ses possibilités de développement selon le rapport.</p> <p>Cependant, pour les marchés qui relèvent du seuil de compétence de la DNCMP, article 64 le processus de validation de la commande publique reste encore centralisé entre les mains des responsables du MEF. En dépit de la déconcentration de l'ordonnancement de la dépense effective depuis début 2022, c'est toujours le MEF qui approuve en dernier ressort les marchés publics, alors que les ministres et présidents d'institution ont tout pouvoir pour le faire en tant qu'ordonnateur principal des dépenses de leur ministère ou institution. S'agissant des commissions de réception des marchés publics, trois directions du MEF sont représentées à savoir la direction nationale du contrôle financier (DNCF), la direction nationale du contrôle des marchés publics (DNCMP), et la direction générale du matériel et de la logistique (DGML) (comptable des matières), alors que la responsabilité du service fait incombe à l'ordonnateur selon le nouveau cadre de responsabilité du budget de programme. Seule la DGML dont la principale mission est de veiller au patrimoine de l'État a vocation à participer à ces commissions. Par ailleurs, le développement d'un dispositif de contrôle interne chez l'ordonnateur est de nature à consolider sa responsabilisation.</p> <p>Les audits indépendants des marchés publics ne sont pas réalisés par l'ARMP depuis 2017 faute de moyens financiers, et depuis 2018, seuls quelques audits internes conduits par l'IGF ont pu être réalisés, avec des rapports d'audit qui comportent toujours une section sur les marchés publics. Ces rapports sont transmis à l'ARMP pour suite à donner, le cas échéant. La fonction d'audit</p> | S | <p>Vu l'ampleur des manquements, les mesures ci-après sont recommandées pour atténuer les effets des lacunes :</p> <p>1)- Élaboration d'une stratégie de renforcement des capacités et de professionnalisation certifiée des acteurs y compris la société civile ;</p> <p>2)- Systématiser l'audit indépendant des marchés publics à enjeu, financier, sur la base des seuils de contrôle de la DNCMP (80 à 500 Millions de FCFA selon le type de fourniture ou prestations), publier les rapports d'audit sur le site et organiser le suivi des recommandations de ces rapports (CT) ;</p> <p>3)- Améliorer les outils de la commande publique (i) en mettant en place une base de données informatisée des MP pour améliorer les délais de production des statistiques sur les MP et (ii) en faisant aboutir les travaux relatifs au e-procurement (MT) ;</p> <p>4)- Transférer le pouvoir d'approbation des marchés aux maîtres d'ouvrage et mettre progressivement un terme à la participation de la DNCMP et de la DNCF aux commissions de réception des marchés (CT/MT) ;</p> <p>5)- Revoir les délais de paiement des factures pour les faire correspondre aux normes internationales communément acceptées de 30 jours.</p> | S |

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>indépendant dévolue à l'ARMP doit être renforcée pour plus d'efficacité et de rapidité dans la lutte contre la corruption, et doublée d'un meilleur suivi de la mise en œuvre des recommandations des audits réalisés.</p> <p>Le suivi des marchés publics, la publicité des contrats de marché et la production de statistiques y afférents présentent encore des faiblesses. L'absence d'une base de données exhaustive et partagée avec l'ARMP, ne permet pas une bonne connaissance de l'entièreté du processus des marchés publics depuis la passation jusqu'à la fin de son exécution. Les contrats de marché ne font pas l'objet d'une publication, en l'absence de disposition formelle du CMP qui prévoit uniquement la publicité sur le site web des marchés publics et au journal officiel des MP (JOMP) des seuls avis d'attribution définitive.⁶⁶ De telles carences entravent le pilotage du processus des marchés publics vers plus de transparence et afin de prendre en compte cette préoccupation, un format de projet de contrat à publier a été élaboré et est en cours de mise en œuvre afin de remplacer les avis d'attribution définitive. La disponibilité à bonne date de statistiques sur les marchés publics reste un défi. Au moment de la mission, les dernières statistiques disponibles sur le portail des marchés publics dataient de 2018 et concernaient uniquement le périmètre des marchés publics visés par la DNMCP (au-delà de seuils prévus par la réglementation), ce qui ne permet pas une vision exhaustive de la commande publique au Bénin. Les statistiques de 2019 à 2021 ont été complétées et publiées depuis lors.</p> <p>En dépit de travaux engagés depuis 2017, le déploiement de l'e-procurement n'est pas effectif à ce jour. Le e-procurement regroupe les solutions logicielles dont l'Etat ou tout acheteur public disposent pour effectuer ses achats et ses approvisionnements en ligne. L'un des objectifs du e-procurement est de rendre plus transparente la commande publique en permettant à tous les acteurs de participer au processus. Une solution intégrée de ce type peut contribuer de manière significative à la lutte contre la corruption et à l'amélioration de la visibilité et donc de l'efficacité des dépenses de marchés publics, de même qu'elle permet un retour</p> | | | |
|--|---|--|--|--|

| | | | | | |
|--|--|---|----------|---|----------|
| | | d'expérience rapide permettant d'améliorer le service rendu. (cfr rapport FMI diagnostic de la Gouvernance au Bénin février 2023) | | | |
| | | Les délais de paiement dépassent les normes internationales communément acceptées, qui sont de 30 jours pour les factures intermédiaires et de 45 jours pour le dernier paiement. | | | |
| Pilier 1. Cadre juridique, réglementaire et politique | | | | | |
| 1.1. | Le cadre juridique des marchés publics respecte les principes convenus et est conforme aux obligations applicables. | | | | |
| 1.1.1. | Champ d'application et couverture du cadre juridique et réglementaire | <p>Le cadre légal et réglementaire du Bénin est globalement conforme pour l'essentiel aux standards internationaux et bonnes pratiques généralement admises. La passation des marchés publics en République du Bénin est régie par la loi n°2020 - 26 du 29/09/2020 portant code des marchés publics et toutes les autres lois connexes, ainsi que le manuel de procédure de passation des marchés publics de juin 2023. Ce système découle de la Directive n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 relative aux procédures de passation des marchés, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA et de la Directive n° 05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 pour le contrôle et la réglementation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA.</p> <p>Le cadre légal et réglementaire du Bénin à travers le décret no 2020 - 602 du 23/12/2020 portant approbation des documents types en ses articles 2 & 3 met à la disposition des Autorités Contractantes (AC) et acteurs privés, toute une panoplie de documents de référence pour leurs acquisitions de biens, travaux et services.</p> <p>Ces documents types sont globalement conformes pour l'essentiel aux standards internationaux et donc compatible pour l'essentiel à ceux du FIDA.</p> <p>Le même décret fixe la date du 1^{er} mars 2022 comme date de début de l'utilisation obligatoire de ces documents pour toutes les activités de PM initiées au niveau des AC dans le cadre de la commande publique.</p> <p>La gestion des PPP y compris les concessions sont également bien réglementées art 2 & 5 du décret 2020 - 26 du 29/09/2020.</p> | M | <p>S'assurer de compléter les réformes en cours pour améliorer le niveau de conformité globale du cadre réglementaire notamment :</p> <p>(i) placer les unités d'approvisionnement des ministères de tutelle sous la supervision de la DNCMP ;</p> <p>(ii) doter la DNCMP d'agents d'approvisionnement sélectionnés par l'ARMP ;</p> <p>(iii) Opérationnaliser les unités provinciales de contrôle des marchés publics ; et/ou</p> <p>(iv) exiger du MOD (Maître d'ouvrage délégué) qu'il soumette à l'examen préalable de la DNCMP, les procédures de passation des marchés qu'il mène (cfr MCPAR BID janvier 2021) ;</p> <p>v)- réviser le Code des marchés publics pour expliciter les points d'imprécision, élargir les obligations de publicité à toutes les catégories de contrats.</p> | L |

| | | | | | |
|--------|------------------------|---|---|---|---|
| | | <p>Les informations sur les marchés publics sont facilement accessibles au public à travers le site web de l'ARMP (www.armac.bj).</p> <p>il ressort que le cadre juridique et réglementaire est complet et effectif. Toutefois il existe quelques lacunes comme le positionnement du Conseil des ministres comme situation limitative de recours à l'entente directe, l'absence de précision dans la loi des conditions de recours à l'appel d'offres national ou international ; le défaut de précision quant à l'obligation de publication systématique des rapports, avis de publicité et d'attribution des achats en dessous des seuils et des marchés par entente directe</p> | | | |
| 1.1.2. | Méthodes d'acquisition | <p>L'appel d'offres national (AON) est le mode d'approvisionnement de tous les appels d'offres du pays. AON permet d'obtenir les avantages les plus compétitifs dans l'approvisionnement en biens et travaux. Le cadre légal (Code des marchés et manuel de procédures) offre un éventail approprié de possibilités garantissant le rapport qualité – prix et le respect des principes fondamentaux de transparence, d'intégrité à travers le décret No 2020 – 601 du 23/12/2020 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique.</p> <p>L'Appel d'offres est la règle. En dehors des prestations de conseil, le choix de tout autre mode de passation de marché doit être exceptionnel, justifié par le pouvoir adjudicateur et être préalablement autorisé par la Direction nationale du contrôle des marchés publics.</p> <p>Un bon nombre de documents types d'appel d'offres sont adoptés dans le système pour les marchés de travaux, de biens et de services de conseil, ainsi que pour diverses méthodes de passation des marchés, allant de l'appel d'offres national en deux étapes, avec ou sans préqualification, à l'appel d'offres concurrentiel limité, à la fourniture de services de conseil, à la passation de marchés directs ainsi qu'à l'attribution de marchés inférieurs aux seuils de passation des marchés.</p> <p>le Code des marchés limite le montant additionné des marchés de gré à gré passés par chaque autorité contractante à 10% du montant total de ses marchés.</p> | L | - | L |

| | | | | | |
|--------|---|--|----------|---|----------|
| | | <p>Le dépassement de ce seuil peut cependant être autorisé par la DNCMP après accord de l'ARMP. En 2014, les marchés passés selon des modes autres que gré à gré ont représenté en valeur 64% du montant total des marchés passé</p> <p>Cadre PEFA 2016 (Rapport Juin 2016)</p> <p>Le fractionnement des marchés destiné à restreindre la concurrence est interdit voir art. 24, 125 & 126 du code des MP avec des sanctions pécuniaires et de peines de prison allant de 5 à 10 ans pour tout agent faisant intentionnellement des fractionnements pour réduire la concurrence.</p> | | | |
| 1.1.3. | Règles relatives à la publicité et délais | <p>La réglementation nationale par le code des MP Loi No 2020 – 26 du 29/09/2020, et ses décrets connexes indique en son article 53 (obligation de publicité des avis) que sauf dans le cas des marchés publics passés par la sollicitation de prix ou par le régime du seuil de dispense et sous réserve d'exceptions évoquées aux chapitres 2 et 3 du titre II de la présente loi, les marchés publics doivent faire l'objet d'un avis d'appel à concurrence porté à la connaissance du public par une insertion faite, au minimum dans le quotidien de service public et sur le portail web national des marchés publics et le journal des marchés publics. En cas de nécessité, l'avis peut être inséré dans toute autre publication nationale et/ou internationale de large diffusion, ainsi que sous le mode électronique.</p> <p>En ce qui concerne les délais de publicité pour les différentes méthodes de passation, le code fixe en son article 54 (délais de remise des offres) que sous réserve des dispositions applicables aux marchés passés par sollicitation de prix, le délai de réception des propositions ou des offres dans les procédures ouvertes et restreintes ne peut être inférieur à vingt-un (21) jours calendaires pour les marchés dont le montant est supérieur au seuil de passation des marchés et à trente (30) jours calendaires pour les marchés supérieurs au seuil communautaire de publication, à compter de la date de publication de l'avis.</p> <p>En cas d'urgence dûment motivée, nécessitant une intervention immédiate, les délais visés au 1er alinéa peuvent être ramenés à un délai qui ne saurait être inférieur à quinze (15) jours calendaires. Toutefois, la décision de recourir à la procédure d'urgence doit être autorisée par la direction nationale de contrôle des marchés publics.</p> | M | Imposer la publication des avis même pour les marchés dont la valeur estimée est inférieure aux seuils d'appel d'offres pour la conformité complète avec le principe de transparence au site de l'ARMP. | M |

| | | | | | |
|--------|------------------------------------|--|---|---|---|
| | | Le délai pour l'appel d'offres international est fixé à minimum 40 jours. | | | |
| 1.1.4. | Règles concernant la participation | <p>Le Code des MP du Bénin à travers l'article 58 (capacité des candidats) établit que tout candidat qui possède des capacités techniques et des capacités financières nécessaires à l'exécution d'un marché public ainsi que l'expérience de l'exécution de contrat analogue peut participer aux procédures de passation de marchés publics. Les capacités techniques ou financières requises doivent reposer sur des critères objectifs suffisamment définis dans le dossier d'appel à concurrence au sens des articles 59 et 60 de la loi no 2020 – 26 du 29/09/2020.</p> <p>Le cadre légal ne comporte aucune contrainte ou obstacle à la participation comme par exemple l'obligation d'association avec des entreprises locales ou étrangères, l'obligation d'enregistrement ou un pourcentage de préférence nationale excessif. En revanche, il est prévu : i)- une marge de préférence communautaire (article 75) à l'offre présentée par une entreprise ressortissante de l'espace de l'Union économique et monétaire ouest africain ; ii)- Le candidat étranger qui aura prévu de sous-traiter 30% de la valeur globale du marché de travaux, de fournitures ou de services à une entreprise béninoise peut bénéficier d'une marge de préférence de 10% (article 76 Préférence spécifique aux marchés des collectivités locales) ; iii)- Tout candidat à un marché public, qui aura prévu de sous-traiter au moins trente pour cent (30 %) de la valeur globale dudit marché à une ou plusieurs micros, petites et moyennes entreprises bénéficie d'une marge de préférence qui ne pourra être supérieure à cinq pour cent (5%). Cette marge est cumulable avec la préférence communautaire.</p> <p>Les seuls cas d'exclusion sont en relation avec les condamnations pour activités criminelles, de corruption, conflit d'intérêt ou l'interdiction administrative dont entre autres :</p> <p>Article 26, alinéa.2, proposer au conseil de régulation, après examen du rapport d'investigation de la commission, des mesures d'exclusion de toute participation temporaire ou définitive aux procédures de passation de la commande publique, à l'encontre des agents publics coupables de violation caractérisée de la réglementation en matière de commande publique, conformément aux dispositions de la loi portant code des marchés publics ;</p> | L | - | L |

| | | | | | |
|--------|--|---|----------|---|----------|
| | | <p>Les violations commises par les soumissionnaires sont passibles de sanctions sur décision de l'Autorité de régulation des marchés publics au titre de l'Article 122, tout candidat, soumissionnaire, attributaire ou titulaire de marché, coupable des incriminations dont entre autres :</p> <ul style="list-style-type: none"> - participation à des pratiques de collusion entre soumissionnaires afin d'établir les prix des offres à des niveaux artificiels et non concurrentiels aux fins de priver l'autorité contractante des avantages d'une concurrence libre et ouverte : - octroi ou promesse d'octroyer à toute personne intervenant à quelque titre que ce soit dans la procédure de passation du marché un avantage indu, pécuniaire ou autres, directement ou par des intermédiaires en vue d'obtenir le marché. <p>L'Article 123, indique que la décision d'exclusion de la concurrence ne peut dépasser dix (10) ans. En cas de récidive, une décision d'exclusion définitive peut être prononcée par l'Autorité de régulation des marchés publics.</p> <p>L'Autorité de régulation des marchés publics établit trimestriellement une liste des personnes physiques et morales exclues de toute participation à la commande publique. Cette liste est régulièrement mise à jour, distribuée aux autorités contractantes et publiée au Journal officiel et sur le site web national des marchés publics.</p> | | | |
| 1.1.5. | Dossiers d'appel d'offres et spécifications techniques | <p>Le cadre législatif prévoit à l'art. 46 du code, le cadre général et le contenu du dossier d'appel d'offres. Les éléments constitutifs du dossier d'appel à concurrence sont déterminés par décret pris en Conseil des ministres. Ils comprennent notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> le cahier des clauses administratives générales (CCAG); le Règlement particulier de l'appel à concurrence (RPAC); le cahier des clauses administratives particulières (CCAP); le cahier des clauses techniques générales (CCTG) ; le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) ; le cahier des clauses environnementales (CCE) ; | L | - | L |

| | | | | | |
|--------|--------------------------|--|----------|---------------------------------------|----------|
| | | <p>les termes de référence (TDR) ou le descriptif de la fourniture;</p> <p>le cadre du bordereau des prix unitaires</p> <p>le cadre du détail estimatif comprenant les quantités à exécuter (DQE) ;</p> <p>le cadre du sous-détail des prix ;</p> <p>les formulaires types relatifs notamment à la soumission et aux cautions.</p> <p>le 50 quant à lui traite des Normes, agréments techniques ou spécifications de référence. Les travaux, les fournitures et les prestations de services qui font l'objet d'un marché public sont définis par référence aux normes, agréments techniques ou spécifications nationaux, équivalant à des normes ou spécifications régionales ou internationales, ou, à défaut, par référence à des normes ou agréments techniques ou spécifications régionaux ou internationaux. L'Article 51 traite des interdictions des normes, agréments techniques ou spécifications discriminatoires A moins que de telles spécifications ne soient justifiées par l'objet du marché, l'autorité contractante ne peut introduire dans les clauses contractuelles propres à un marché, de spécifications techniques mentionnant des produits d'une fabrication ou d'une provenance déterminée ou des procédés particuliers et qui ont pour effet de favoriser ou d'éliminer certaines entreprises. Est notamment interdite, l'indication de marques, de brevets ou de types, ou celle d'une origine ou d'une production déterminée; toutefois, une telle indication accompagnée de la mention «ou équivalent» est autorisée lorsque l'autorité contractante n'a pas la possibilité de donner une description de l'objet du marché au moyen de spécifications suffisamment précises et intelligibles pour tous les intéressés.</p> <p>Les Instructions aux Candidats (IC) prévoient que les soumissionnaires puissent demander et obtenir des clarifications du dossier d'appel d'offres par écrit et la réponse de l'AC doit être communiquée à tous les soumissionnaires potentiels, les délais de réception et de réponse sont précisés.</p> | | | |
| 1.1.6. | Critères d'évaluation et | Le cadre légal du Bénin en matière d'évaluation est de bonne qualité et donne suffisamment de garantie d'objectivité et de | M | S'assurer au niveau réglementaire que | L |

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>d'adjudication</p> <p>transparence. Au sens de l'article 72, la commission d'ouverture et d'évaluation des offres, doit procéder, de manière strictement confidentielle, à l'évaluation des offres techniques et financières et à leur classement suivant des critères édictés par le dossier d'appel à concurrence.</p> <p>Au terme de sa séance d'analyse, la commission émet des propositions d'attribution selon les modalités prévues aux articles 75 (préférence communautaire) et 76 (préférence spécifique aux marchés des collectivités locales) de la loi. Les travaux de la commission sont sanctionnés par un rapport d'évaluation signé de tous les membres. L'article 73 indique que Lorsque l'autorité contractante évalue les coûts selon une méthode basée sur le cycle de vie, elle indique dans les documents de marché, les données que doivent fournir les soumissionnaires et la méthode utilisée pour déterminer le coût du cycle de vie sur la base de ces données.</p> <p>Les membres des sous-commissions d'évaluation sont tenus de ne pas divulguer les informations à toute personne qui n'est pas impliquée dans l'évaluation article 10 du décret No 2020-601 du 23/12/2020. En outre, les DTAO (travaux, fournitures et services) prévoient qu'aucune information relative au processus d'évaluation ne peut être communiquée aux candidats tant que l'attribution n'est pas rendue publique.</p> <p>En l'absence d'un acte d'engagement à la confidentialité (développé par l'ARMP pour être d'application universelle) et qui serait exigé des membres des sous-commissions d'évaluation, certaines AC ont établi leur propre acte d'engagement à la confidentialité.</p> <p>Le cadre légal et réglementaire des MP du Bénin prévoit à son article 78 que sous réserve des dispositions spécifiques applicables aux marchés publics qui peuvent donner lieu à la technique de l'enchère électronique, l'attribution du marché se fait sur la base de l'offre conforme pour l'essentiel au dossier d'appel à concurrence évaluée économiquement la plus avantageuse.</p> <p>L'article 79 stipule que l'autorité contractante doit notifier par écrit ou par tout moyen électronique officiel à tous les</p> | | <p>le principe de la concurrence (nombre d'évaluées) soit strictement garanti en toute circonstance par la participation du plus grand nombre d'acteurs au processus engagé au niveau de la commande publique.</p> | |
|--|---|--|--|--|

| | | | | | |
|--------|---|--|----------|--|----------|
| | | soumissionnaires les résultats de l'évaluation en précisant les motifs de rejet des offres n'ayant pas été retenues. L'article 83 (interdiction de négociation) indique que sauf dans le cadre des procédures des prestations intellectuelles ou des procédures par entente directe, aucune négociation n'a lieu entre l'autorité contractante et le soumissionnaire ou l'attributaire sur l'offre soumise. | | | |
| 1.1.7. | Soumission, réception et ouverture des offres | <p>Les procédures de réception et d'ouverture des offres sont clairement définies et réglementées par le code des MP du pays et est globalement conforme pour l'essentiel.</p> <p>Il est prévu par la réglementation à l'article 69 (réception des offres) que sous réserve des dispositions de la présente loi relative à la dématérialisation, les offres sont adressées sous pli fermé, portant le numéro et l'objet de l'appel d'offres.</p> <p>Il ne doit être donné aucune indication sur l'identité du soumissionnaire. Dans les cas de marchés de prestations intellectuelles, la proposition technique et la proposition financière doivent être placées dans deux (02) enveloppes distinctes, et remises sous pli fermé dans les mêmes conditions que précédemment. Les plis contenant les offres doivent être déposés contre récépissé au lieu indiqué dans l'avis d'appel d'offres sans préjudice de l'utilisation des procédures de dématérialisation.</p> <p>A leur réception, les plis sont revêtus d'un numéro d'ordre, de l'indication de la date, de l'heure de remise et enregistrés dans l'ordre d'arrivée sur un registre spécial délivré par l'autorité de régulation des marchés publics. Ils doivent rester fermés jusqu'au moment de leur ouverture.</p> <p>Seuls peuvent être ouverts les plis reçus dans les conditions fixées ci-dessus. Les offres parvenues postérieurement aux dates et heure limites de dépôt sont irrecevables et sont retournées en l'état aux soumissionnaires concernés. Cette irrecevabilité est prononcée par la commission d'ouverture et d'évaluation des offres.</p> <p>En ce qui concerne l'ouverture des offres, l'article 70 prévoit que sous réserve des dispositions spécifiques applicables aux marchés de prestations intellectuelles, la séance d'ouverture des plis est publique.</p> | M | <p>1)- S'assurer que les offres sont effectivement ouvertes juste après l'heure limite de dépôt soumissions pour éviter tout risque de manipulation et/ou perte de dossiers ;</p> <p>2)- S'assurer qu'un système efficace de conservation et de sécurisation des offres est mis en place au niveau des AC.</p> | M |

| | | | | | |
|--------|--|---|---|---|---|
| | | <p>L'ouverture des plis a lieu à la date et à l'heure fixées dans le dossier d'appel à concurrence, en présence des candidats ou de leurs représentants qui souhaitent être présents.</p> <p>La séance est sanctionnée par un procès-verbal signé par les membres de la commission d'ouverture et d'évaluation des offres. Il est publié par la PRMP dans les mêmes canaux que ceux de l'avis d'appel à concurrence et remis sans délai à tous les soumissionnaires.</p> <p>Dans le cadre des procédures de passation, lorsque moins de 3 devis sont reçus, il est procédé à la prorogation de la date d'ouverture, à cette dernière date quelque soit le nombre reçu, l'ouverture des plis est faite (cf. Article 70, page 40 du code des marchés publics).</p> <p>L'ouverture est faite systématiquement 30 minutes après la réception des soumissions. Mais pour les marchés de prestations intellectuelles, cela n'est toujours pas observé.</p> | | | |
| 1.1.8. | Droit de contester et de former un recours | <p>Cadre PEFA 2016 (Rapport Juin 2016) - note : A</p> <p>Les six critères exigés pour la mesure d'efficacité de l'organe administratif indépendant chargé des plaintes sont respectés.</p> | L | - | L |
| 1.1.9 | Gestion des contrats | <p>Le cadre réglementaire du pays définit clairement les fonctions et responsabilités pour gérer les contrats, les méthodes pour examiner, émettre et publier les amendements aux contrats, les exigences de paiement et les procédures de règlement des différends au cours de l'exécution des contrats.</p> <p><u>L'article 105 définit les Organes chargés du contrôle de l'exécution des marchés publics ainsi qu'il suit :</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1- l'autorité contractante selon les modalités précisées dans les cahiers des clauses administratives générales ; 2- l'autorité de régulation des marchés publics dans le cadre des missions d'audits annuels qu'elle fait exécuter par des auditeurs indépendants ; 3- tout autre organe administratif compétent prévu par les lois et règlements en vigueur. <p>Le titulaire d'un marché peut sous-traiter l'exécution de certaines parties de son marché à condition que cette possibilité soit prévue dans le dossier d'appel à concurrence, article 101 du code.</p> | L | - | L |

| | | | | | |
|--------|--|--|----------|---|----------|
| | | <p>L'article 97 du code prévoit que tout marché dont la durée d'exécution n'excède pas six (06) mois ne peut faire l'objet de révision de prix, sous réserve de la prise en compte par l'autorité contractante de situations exceptionnelles. Le prix est révisable lorsqu'il peut être modifié durant l'exécution des prestations aux conditions de révision expressément prévues par le marché en vertu d'une clause de révision du prix stipulée au marché par application des indices de prix officiels nationaux et, le cas échéant, étrangers.</p> <p>L'article 99 traite du régime fiscal et prévoit que les marchés publics sont soumis aux régimes fiscal et douanier en vigueur en République du Bénin, sauf dérogations expresses prévues par les textes législatifs ou réglementaires et sous réserve des dispositions des conventions de financement d'aides extérieures ou des conventions et accords internationaux.</p> <p>Quant aux avenants, l'article 100 prévoit qu'un marché public ne peut être modifié que par voie d'avenant et dans la limite d'une augmentation de trente pour cent (30%) de la valeur totale du marché de base.</p> <p>des de règlement des litiges dans le cadre de la gestion des contrats est traité par l'Article 120 du code et indique que les parties peuvent choisir le recours aux modes de règlement des litiges, différends ou contentieux suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - règlement à l'amiable ; - arbitrage; - juridictions administratives compétentes. | | | |
| 1.1.10 | Passation informatisée des marchés publics | <p>Le Bénin a réalisé des avancées majeures en matière de digitalisation qu'il convient de consolider dans le temps.</p> <p>Ces avancées portent sur (i) la mise en œuvre du système intégré de gestion des finances publiques (SIGFP) début 2022 intégrant l'élaboration, l'exécution du budget en mode programme (dépense) et la comptabilité; (ii) l'interconnexion du SIGFP au système de compensation de la banque centrale relié au CUT; et (iii) le développement des e-procédures dans plusieurs domaines de vulnérabilités de la GFP (télépaiement des impôts, e-quittance pour le Trésor, dépôt de plainte en ligne contre la corruption, etc.). (cfr rapport FMI diagnostic de la Gouvernance au Bénin février 2023). Toutefois, la finalisation</p> | M | Rendre effectif la dématérialisation prévue au niveau du cadre légal et réglementaire et accélérer la finalisation du e-procurement déjà très avancé. | M |

| | | | | | |
|--------|---|---|----------|---|----------|
| | | <p>du e-procurement est attendue malgré que le processus est avancé dans sa conception.</p> <p>Le cadre réglementaire prévoit en son article Article 55 (Communication électronique), que les échanges d'informations intervenant en application des dispositions de la loi peuvent faire l'objet d'une transmission par voie électronique dans les conditions définies dans la loi.</p> <p>Les documents d'appel d'offres ou de consultation peuvent être mis à la disposition des candidats par voie électronique dans les conditions fixées par décret pris en conseil des ministres, sous réserve que ces documents soient également mis à la disposition des candidats par voie postale, s'ils en font la demande.</p> <p>Sauf dispositions contraires prévues dans l'avis d'appel à candidatures ou l'avis d'appel à concurrence, les candidatures et les offres peuvent également être communiquées à l'autorité contractante par voie électronique, dans des conditions définies par décret pris en Conseil des ministres.</p> <p>L'Article 57 (Intégrité des données et confidentialité) quant à lui, prévoit que les communications, les échanges et le stockage d'informations soient faits de manière à assurer que l'intégrité des données et la confidentialité des offres et des demandes de participation soient préservées et que l'autorité contractante ne prenne connaissance du contenu des offres et des demandes de participation qu'à l'expiration du délai prévu pour la présentation de celles-ci.</p> <p>La passation de marchés par voie électronique n'est pas encore effective au Bénin, bien que prévue et autorisée par le cadre juridique. Le dispositif juridique à l'état actuel ne permet pas l'effectivité d'acquisitions par voie électronique quoi que prévue.</p> | | | |
| 1.1.11 | Normes de sécurisation des archives, documents et données électroniques | Le décret No 2020-595 du 23/09/2020 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP fixe le cadre et les normes de conservation des archives liées à la commande publique. A son article 32, il est prévu une Direction des systèmes d'information, des statistiques, de l'archivage et du Suivi-évaluation relevant du Secrétariat permanent s'occupe de la gestion du centre de documentation de la commande publique non encore complètement opérationnel. | S | 1)- Élaborer une procédure de conservation des offres et, de manière plus globale, une procédure d'archivage de tous les documents de la passation des marchés ; la politique devrait expliciter les règles de constitution, protection et rétention des archives et documents de la passation des marchés et notamment : | M |

| | | | | | |
|--------|--|--|----------|--|----------|
| | | <p>Les archives au niveau des AC sont sous la responsabilité des PRMP et ceux des programmes et projets de développement sur financement des PTF sont tenues par les Responsables de passation des marchés recrutés pour la gestion de la PM.</p> <p>L'archivage électronique est statutaire mais pas systématique au niveau de toutes les AC. il y a une absence de politique de collecte, de conservation, d'archivage des documents avec une insuffisance majeure en matière d'archivage électronique des informations tout presque se passe au manuel.</p> <p>Au niveau du cadre juridique, il n'existe pas non plus de règles prévoyant l'archivage des documents en un lieu unique au niveau opérationnel. Il n'y a pas de politique de rétention harmonisée avec les règles relatives à la prescription et les cycles d'audit. Enfin, il n'existe pas de protocoles de conservation des documents : règles minima de sécurité, caractéristiques du lieu de conservation pour garantir l'intégrité des archives.</p> <p>Les dispositions concernant la tenue en lieu sûr des archives et documents de passation des marchés publics répondent plus ou moins aux principes et bonnes pratiques internationalement reconnus, généralement la bonne tenue des archives concernant les marchés publics fait défaut au niveau des administrations publiques et cet état de fait ne permet pas la traçabilité complète des processus de passation des marchés publics engagés de bout en bout.</p> | | <p>-Les responsabilités, le lieu physique de conservation, les conditions de conservation ;</p> <p>- Les règles et conditions d'accès aux informations contenues dans les dossiers ;</p> <p>- Les règles concernant la durée de conservation des archives qui tiendront compte des délais de prescription, des délais régissant les poursuites pénales pour fraude et corruption et les cycles des audits.</p> | |
| 1.1.12 | Principes de passation des marchés publics dans la législation spécialisée | <p>Le cadre juridique de la commande publique au Bénin est en mutation vers les bonnes pratiques. Il a été rénové avec l'adoption d'un nouveau Code des marchés publics (CMP) décret no 2020-26 du 29/09/2020 et ses décrets d'application qui s'appliquent à l'ensemble de la législation spécialisée réglementant la passation des marchés par les entités des secteurs particuliers.</p> <p>Dans cette dynamique le pays s'était déjà doté d'une réglementation portant cadre juridique des PPP en République du Bénin par la Loi no 2016 - 24 du 24/10/2016. Cette Loi a pour objet de déterminer les principes fondamentaux relatifs à la conclusion de contrats de partenariat public-privé et fixer le régime juridique de la conclusion, de l'exécution des modalités de contrôle et la fin des contrats de PPP à son article 2.</p> | M | S'assurer de la mise en application stricte des dispositions légales et réglementaires prévues au niveau PPP afin de garantir au maximum les intérêts du public vu leur grande ampleur notamment dans la réalisation des infrastructures du pays ces dernières années. | L |

| | | | | | |
|-------------|---|---|----------|--|----------|
| | | <p>Cette Loi à travers son article 3, prévoit qu'elle s'applique à tout contrat ou toute convention de PPP sans préjudice des autres dispositions légales et réglementaires en vigueur non contraires.</p> <p>Le cadre institutionnel de ces contrats comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le conseil des ministres ; - les organes de contrôle et de régulation ; - la cellule d'appui au PPP (CAPP) ; et - la commission ad'hoc d'appel d'offres. <p>L'article 3 du décret No2020-598 stipule que la Direction nationale de contrôle des marchés publics assure également le contrôle a priori des opérations de passation des contrats de partenariat public-privé.</p> <p>A ce titre, elle atteste de la régularité des projets de contrats de PPP dans les cas où l'entente directe est permise par les lois et règlements.</p> <p>La Direction nationale de contrôle des marchés publics conserve pendant une durée de dix (10) ans, à compter de la date de l'attribution du contrat de partenariat, les informations liées aux procédures de sélection et d'attribution.</p> | | | |
| 1.2. | Les réglementations et les outils d'application soutiennent le cadre juridique | | | | |
| 1.2.1. | Réglementations d'application prévoyant les processus et les procédures | <p>Le cadre légal et réglementaire de la passation des marchés publics au Bénin est régi par la loi No 2020 – 26 du 29/09/2020 portant code des marchés publics et les autres lois connexes. Ce système découle de la Directive n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 relative aux procédures de passation des marchés, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA et de la Directive n° 05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 pour le contrôle et la réglementation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA</p> <p>Au niveau institutionnel, le système est principalement géré par les institutions suivantes : i) l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP), dont le Conseil de régulation est composé de représentants de l'Administration, du secteur privé et de la société civile. Cette autorité est chargée d'assister les autorités dans la définition des politiques et l'élaboration des règlements, de mettre en œuvre des audits indépendants et de sanctionner les irrégularités constatées, ainsi que le règlement extrajudiciaire des litiges découlant de la passation et de l'exécution des marchés publics et des délégations de service public ; ii) la</p> | S | <p>S'assurer de la disponibilité de toute la réglementation prévoyant les processus et les procédures en mettant à niveau le cadre légal en cours pour aux insuffisances relevées dont entre autres :</p> <p>(i)- la clarification du rôle du contrôleur budgétaire financier (FC) afin d'éviter les interférences et les doubles emplois dans la chaîne de passation des marchés ;</p> <p>(ii)-placer les unités d'approvisionnement des ministères de tutelle sous la supervision de la DNCMP ;</p> <p>(iii)- doter la DNCMP d'agents d'approvisionnement sélectionnés par l'ARMP ;</p> <p>(iv) Opérationnaliser les unités provinciales de contrôle des marchés publics ; et/ou</p> | M |

| | | | | | |
|--------|---|---|----------|---|----------|
| | | <p>Direction nationale du contrôle des marchés publics (DNCMP), organe central de contrôle des marchés publics et des délégations de service public, qui assure le suivi des opérations de passation des marchés sur la base de seuils définis par la réglementation ; et iii) les commissions des marchés publics (CMP), qui sont chargées d'examiner les Documents de PM avant leur transmission aux AC. (cfr rapport FMI diagnostic de la Gouvernance au Bénin février 2023).</p> <p>Les réglementations actuelles sont claires, plus ou moins complètes et unifiées sous la forme d'un ensemble de réglementations facilement disponible au site de l'ARMP (www.armp.bj).</p> <p>La responsabilité relative à l'actualisation des réglementations est clairement dévolue à l'ARMP suivant Décret no 2020 – 595 du 23/12/2020 à son article 2 qui stipule qu'elle a pour mission d'assurer la régulation de l'ensemble du système de passation de la commande publique. Cette mission de régulation a pour objet l'assistance des autorités nationales compétentes dans le cadre de la définition des politiques et de l'élaboration de la réglementation en la matière. Toutefois, cette réglementation n'est pas régulière.</p> | | (v) exiger du MOD (Maître d'ouvrage délégué) qu'il soumette à l'examen préalable de la DNCMP, les procédures de passation des marchés qu'il mène. | |
| 1.2.2. | Modèles de dossiers d'appel d'offres pour l'acquisition de biens, travaux et services | <p>Le pays a développé l'essentiel des documents types calqués de ceux des bailleurs internationaux et avec leur appui comme la Banque mondiale et l'UEMAO.</p> <p>Un décret spécifique portant approbation des documents types en république du Bénin a été adopté à cet effet (Décret No 2020 – 602 du 23/12/2020).</p> <p>Il existe des modèles de dossiers d'appel d'offres pour les biens, travaux et services incluant les services de consultants. On retrouve dans ces dossiers : les avis de préqualification, l'avis d'appel d'offres, les DTAO pour les marchés des travaux, les marchés des fournitures et services courants, les DTDP, dossiers types de demande de propositions, des formulaires-types de demandes de cotations pour les fournitures.</p> <p>Ces modèles ont été développés à partir des dossiers-types mis à disposition par les institutions financières internationales qui ont ensuite été adaptés aux conditions du Bénin. De plus, il existe les formulaires-type PPM, formulaires de PV d'ouverture</p> | M | S'assurer de l'utilisation systématique des documents standard produits par la réglementation nationale si disponible et conforme à défaut, utiliser ceux du FIDA | L |

| | | | | | |
|-------------|--|---|----------|--|----------|
| | | des offres, un guide d'évaluation des offres, registre de dépôt des offres ; PV d'ouverture des plis ; lettre d'information au candidat non retenu etc. Ces documents standards sont facilement accessibles au public sans frais à partir du site de l'ARMP (www.armp.bj). | | | |
| 1.2.3 | Conditions contractuelles types | Il existe des conditions contractuelles types pour les marchés de biens, travaux et services incluant les prestations intellectuelles. Le contenu des contrats est généralement conforme aux bonnes pratiques internationalement reconnues. Les conditions contractuelles types font partie des dossiers-types d'appel d'offres et sont à la disposition des acteurs de la commande publique au site web de l'ARMP. Le contrat-type est d'utilisation obligatoire selon le cadre réglementaire dans tout processus engagés de la commande publique. Le décret No 2020 – 601 du 23/12/2020 prévoit en son article 12 Règles applicables au titulaire d'un contrat de la commande publique que tout titulaire d'un contrat de commande publique doit respecter les obligations sociales, les règles fiscales, parafiscales et douanières en vigueur en République du Bénin et dans l'espace communautaire. Les déclarations fiscales et douanières relatives à la commande publique doivent être mises à la disposition de tout corps de contrôle qui les sollicite. | M | Inclure dans le contrat-type actuel une clause « de bonus » dans le cas d'une exécution supérieure aux normes envisagées, car les malus sont bien inclus. | M |
| 1.2.4 | Guide ou manuel de l'utilisateur à l'usage des entités adjudicatrices (insérer le lien vers le manuel si possible) | Le pays dispose d'un manuel de procédures à l'intention des acteurs de la commande publique au niveau de toutes les AC. Il est un outil de référence qui vient appuyer les agents dans la mise en œuvre des règles et qui facilite l'application uniforme des règles. L'ARMP est chargée de par ses attribution figurants dans le décret No 2020 – 595 du 23/12/2020, de la tenue de ce manuel ainsi que de son actualisation. | M | Procéder au niveau de l'ARMP à la finalisation et à la mise à jour des différents manuels de procédures et/ou guides pour les mettre au niveau des exigences du FIDA et des standards internationaux en la matière | M |
| 1.3. | Les cadres juridique et politiques soutiennent le développement durable du pays et la mise en œuvre des obligations internationales | | | | |
| 1.3.1. | Achats publics durables (APD) | La République du Bénin n'a pas encore adopté une politique et un plan d'exécution pour mettre en œuvre les achats publics durables (APD) à l'appui des objectifs de politiques nationaux. En fait, la passation des marchés n'est pas encore perçue comme étant une stratégie permettant d'attendre des objectifs de développement à long terme. | S | S'assurer qu'une stratégie de mise en œuvre des achats durables, notamment en lien à la politique définie par le PNDS est disponible et appliquée. Examiner la possibilité d'introduire l'inclusion des critères environnementaux et sociaux dans la passation de certains marchés dont la nature | M |

| | | | | | |
|--|--|---|----------|--|----------|
| | | <p>Le Bénin a souscrit aux objectifs de développement durable adoptés à New-York en septembre 2015. Des politiques et des stratégies sont envisagées à travers les actions retenues dans le PNDS pour assurer la mise en œuvre et l'atteinte desdits objectifs, mais n'ont pas été formellement adoptées par le Gouvernement.</p> <p>Le cadre législatif et réglementaire comprend des dispositions relatives à l'insertion de critères de durabilité dans la passation des marchés publics à travers le contenu de l'article 73 qui indique entre autres que lorsque l'autorité contractante évalue les coûts selon une méthode basée sur le cycle de vie, elle indique dans les documents de marché, les données que doivent fournir les soumissionnaires et la méthode utilisée pour déterminer le coût du cycle de vie sur la base de ces données. Les évaluations des coûts imputés aux externalités environnementales liés au produit, au service ou à l'ouvrage pendant son cycle de vie, seront faites à condition que leur valeur monétaire puisse être déterminée et vérifiée. Ces coûts peuvent inclure le coût des émissions de gaz à effet de serre et d'autres émissions polluantes ainsi que d'autres coûts d'atténuation du changement climatique.</p> <p>En effet, dans l'état actuel des choses sur la base des critères utilisés, on pourrait en venir à sélectionner l'offre la moins-disant même si celle-ci avait des conséquences extrêmement désastreuses sur le plan environnemental, par exemple.</p> | | se prêterait particulièrement bien à cet exercice en y associant le secteur privé et la société civile | |
| 1.3.2. | Obligations résultant d'accords internationaux | Les obligations résultant d'accords internationaux sont consacrées par les dispositions du décret 2020 - 26 portant code des MP du Bénin en son article 4 (Application aux marchés sur financements extérieurs) qui prévoit que les marchés passés en application d'accords de financement ou de traités internationaux sont soumis aux dispositions de la présente loi, dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux règles spécifiques convenues pour la mise en œuvre desdites conventions. | L | - | L |
| 1.4. Résultats consolidés pour le pilier 1. | | Le cadre légal et réglementaire du Bénin est globalement conforme pour l'essentiel aux standards internationaux et bonnes pratiques généralement admises. La passation des marchés publics en République du Bénin est régie par la loi n°2020 - 26 du 29/09/2020 portant code des marchés publics et toutes les autres lois connexes, ainsi que le manuel de procédure de passation des marchés publics de juin 2023. Ce | M | <p>S'assurer de compléter les réformes en cours pour améliorer le niveau de conformité globale du cadre réglementaire notamment :</p> <p>1)- placer les unités d'approvisionnement des ministères de tutelle sous la supervision de la DNCMP ;</p> | M |

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>système découle de la Directive n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 relative aux procédures de passation des marchés, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA et de la Directive n° 05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 pour le contrôle et la réglementation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA.</p> <p>Le cadre légal et réglementaire du Bénin à travers le décret no 2020 – 602 du 23/12/2020 portant approbation des documents types en ses articles 2 & 3 met à la disposition des Autorités Contractantes (AC) et acteurs privés, toute une panoplie de documents de référence pour leurs acquisitions de biens, travaux et services.</p> <p>Ces documents types sont globalement conformes pour l'essentiel aux standards internationaux et donc compatible pour l'essentiel à ceux du FIDA.</p> <p>Le même décret fixe la date du 1^{er} mars 2022 comme date de début de l'utilisation obligatoire de ces documents pour toutes les activités de PM initiées au niveau des AC dans le cadre de la commande publique.</p> <p>La gestion des PPP y compris les concessions sont également bien réglementées art 2 & 5 du décret 2020 – 26 du 29/09/2020.</p> <p>Les informations sur les marchés publics sont facilement accessibles au public à travers le site web de l'ARMP (www.armp.bj).</p> <p>Il ressort que le cadre juridique et réglementaire est complet et effectif. Toutefois il existe quelques lacunes comme le positionnement du Conseil des ministres comme situation limitative de recours à l'entente directe, l'absence de précision dans la loi des conditions de recours à l'appel d'offres national ou international ; le défaut de précision quant à l'obligation de publication systématique des rapports, avis de publicité et d'attribution des achats en dessous des seuils et des marchés par entente directe.</p> <p>L'appel d'offres national (AON) est le mode d'approvisionnement de tous les appels d'offres du pays. AON permet d'obtenir les avantages les plus compétitifs dans l'approvisionnement en biens et travaux. Le cadre légal (Code</p> | | <p>2)- doter la DNCMP d'agents d'approvisionnement sélectionnés par l'ARMP ;</p> <p>3) Opérationnaliser les unités provinciales de contrôle des marchés publics ; et/ou</p> <p>4) exiger du MOD (Maître d'ouvrage délégué) qu'il soumette à l'examen préalable de la DNCMP, les procédures de passation des marchés qu'il mène (cfr MCPAR BID janvier 2021) ;</p> <p>5)- réviser le Code des marchés publics pour expliciter les points d'imprécision, élargir les obligations de publicité à toutes les catégories de contrats.</p> <p>6)- Élaborer une procédure de conservation des offres et, de manière plus globale, une procédure d'archivage de tous les documents de la passation des marchés ; la politique devrait expliciter les règles de constitution, protection et rétention des archives et documents de la passation des marchés et notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Les responsabilités, le lieu physique de conservation, les conditions de conservation ; - Les règles et conditions d'accès aux informations contenues dans les dossiers ; - Les règles concernant la durée de conservation des archives qui tiendront compte des délais de prescription, des délais régissant les poursuites pénales pour fraude et corruption et les cycles des audits. <p>7)- S'assurer de la mise en application stricte des dispositions légales et réglementaires prévues au niveau PPP afin de garantir au maximum les intérêts du public vu leur grande ampleur notamment dans la réalisation des infrastructures du pays ces dernières années ;</p> | |
|--|---|--|--|--|

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | <p>des marchés et manuel de procédures) offre un éventail approprié de possibilités garantissant le rapport qualité – prix et le respect des principes fondamentaux de transparence, d'intégrité à travers le décret No 2020 – 601 du 23/12/2020 portant code d'éthique et de déontologie dans la commande publique.</p> <p>L'Appel d'offres est la règle. En dehors des prestations de conseil, le choix de tout autre mode de passation de marché doit être exceptionnel, justifié par le pouvoir adjudicateur et être préalablement autorisé par la Direction nationale du contrôle des marchés publics.</p> <p>Un bon nombre de documents types d'appel d'offres sont adoptés dans le système pour les marchés de travaux, de biens et de services de conseil, ainsi que pour diverses méthodes de passation des marchés, allant de l'appel d'offres national en deux étapes, avec ou sans préqualification, à l'appel d'offres concurrentiel limité, à la fourniture de services de conseil, à la passation de marchés directs ainsi qu'à l'attribution de marchés inférieurs aux seuils de passation des marchés.</p> <p>Le Code des marchés limite le montant additionné des marchés de gré à gré passés par chaque autorité contractante à 10% du montant total de ses marchés.</p> <p>Le dépassement de ce seuil peut cependant être autorisé par la DNCMP après accord de l'ARMP. En 2014, les marchés passés selon des modes autres que gré à gré ont représenté en valeur 64% du montant total des marchés passé</p> <p>Cadre PEFA 2016 (Rapport Juin 2016)</p> <p>Le fractionnement des marchés destiné à restreindre la concurrence est interdit voir art. 24, 125 & 126 du code des MP avec des sanctions pécuniaires et de peines de prison allant de 5 à 10 ans pour tout agent faisant intentionnellement des fractionnements pour réduire la concurrence.</p> <p>La réglementation nationale par le code des MP Loi No 2020 – 26 du 29/09/2020, et ses décrets connexes indique en son article 53 (obligation de publicité des avis) que sauf dans le cas des marchés publics passés par la sollicitation de prix ou par le régime du seuil de dispense et sous réserve d'exceptions évoquées aux chapitres 2 et 3 du titre II de la présente loi, les marchés publics doivent faire l'objet d'un avis d'appel à</p> | | <p>8)- Inclure dans le contrat-type actuel une clause « de bonus » dans le cas d'une exécution supérieure aux normes envisagées, car les malus sont bien inclus ;</p> <p>9)- Procéder au niveau de l'ARMP à la finalisation et à la mise à jour des différents manuels de procédures et/ou guides pour les mettre au niveau des exigences du FIDA et des standards internationaux en la matière ;</p> <p>10)- S'assurer qu'une stratégie de mise en œuvre des achats durables, notamment en lien à la politique définie par le PNDS est disponible et appliquée ;</p> <p>11)- Examiner la possibilité d'introduire l'inclusion des critères environnementaux et sociaux dans la passation de certains marchés dont la nature se prêterait particulièrement bien à cet exercice en y associant le secteur privé et la société civile ;</p> <p>12)- Imposer la publication des avis même pour les marchés dont la valeur estimée est inférieure aux seuils d'appel d'offres pour la conformité complète avec le principe de transparence au site de l'ARMP.</p> | |
|--|--|--|---|--|

| | | | | | |
|--|--|--|----------|--|----------|
| | | <p>concurrence porté à la connaissance du public par une insertion faite, au minimum dans le quotidien de service public et sur le portail web national des marchés publics et le journal des marchés publics. En cas de nécessité, l'avis peut être inséré dans toute autre publication nationale et/ou internationale de large diffusion, ainsi que sous le mode électronique.</p> <p>En ce qui concerne les délais de publicité pour les différentes méthodes de passation, le code fixe en son article 54 (délais de remise des offres) que sous réserve des dispositions applicables aux marchés passés par sollicitation de prix, le délai de réception des propositions ou des offres dans les procédures ouvertes et restreintes ne peut être inférieur à vingt-un (21) jours calendaires pour les marchés dont le montant est supérieur au seuil de passation des marchés et à trente (30) jours calendaires pour les marchés supérieurs au seuil communautaire de publication, à compter de la date de publication de l'avis.</p> <p>En cas d'urgence dûment motivée, nécessitant une intervention immédiate, les délais visés au 1er alinéa peuvent être ramenés à un délai qui ne saurait être inférieur à quinze (15) jours calendaires. Toutefois, la décision de recourir à la procédure d'urgence doit être autorisée par la direction nationale de contrôle des marchés publics.</p> <p>Le délai pour l'appel d'offres international est fixé à minimum 40 jours.</p> | | | |
| Pilier 2. Cadre institutionnel et capacité de gestion | | | | | |
| 2.1. | Le système de passation des marchés publics est incorporé et bien intégré dans le système de gestion des finances publiques | | | | |
| 2.1.1. | Planification des acquisitions et le cycle budgétaire | <p>Le budget de programme (BP) est désormais au Bénin le seul mode de présentation, de vote et d'exécution du budget de l'État. Cette réforme au cœur de la nouvelle gouvernance financière publique a été lancée au niveau communautaire à travers les directives de 2009 portant cadre harmonisé de GFP dans l'espace UEMOA. Elle repose sur trois grands principes directeurs (transparence, responsabilité/redevabilité et performance), dont la mise en œuvre induit un changement de culture vers une approche budgétaire centrée sur les résultats et leur compte rendu.</p> <p>Le BP met en lumière l'efficacité et l'efficacité réelle de la dépense publique, au travers du dispositif de performance mis</p> | M | <p>Au titre des recommandations il faut :</p> <p>1)- Renforcer la dynamique en cours de développement du PB en élaborant les outils manquants, en formant tous les acteurs, y compris de la société civile et en actualisant le cursus de formation universitaire en GFP (CT/MT) ;</p> <p>2)- S'assurer de la mise en place d'un système de retro informations crédible sur l'exécution du budget, en particulier pour l'exécution des marchés importants.</p> | M |

| | | | | | |
|-------|---|---|----------|---|----------|
| | | <p>en place (projets annuels de performance – PAP – associés au projet de loi de finances et rapports annuels de performance – RAP – associés au projet de loi de règlement) qui met en regard les crédits utilisés et les résultats obtenus.</p> <p>Plutôt que de basculer vers le BP dans la précipitation sous contrainte des échéances communautaires, les autorités ont privilégié l'appropriation et la préfiguration préalables de la réforme. Dès lors, pendant cinq ans, le Bénin a préparé deux projets de budget dont un en mode classique qui fait l'objet du vote du Parlement, et un en mode programme qui est joint à titre informationnel au projet de loi de finances. Les principaux acteurs de la dépense ont pu se roder aux nouveaux paradigmes pour pouvoir être en mesure d'élaborer leurs budgets 2022 en mode programme et de les exécuter en tant que tels, avec des retours satisfaisants selon les autorités sur les premiers mois d'exécution du budget en mode programme (cfr rapport technique de diagnostic sur la gouvernance, février 2023 du FMI).</p> <p>Le pays ne dispose pas encore d'un système performant de retro-informations sur l'exécution du budget notamment pour les marchés importants.</p> | | | |
| 2.1.2 | Procédures financières et le cycle de passation des marchés | <p>Plusieurs diagnostics récents ont mis en évidence des progrès encourageants au Bénin en matière de transparence des finances publiques. Ceci ressort des termes de l'évaluation de la transparence budgétaire (ETB) conduite par le Département des finances publiques du FMI (FAD) en 2021, mais aussi des résultats de l'enquête sur le budget ouvert (EBO) de 2021, publiés en mai 2022, qui confèrent au Bénin la première place en Afrique francophone subsaharienne et la deuxième en Afrique après l'Afrique du Sud, avec un score de 65 sur 100 en matière de transparence budgétaire (cfr rapport technique de diagnostic sur la gouvernance, février 2023 du FMI).</p> <p>Aucune soumission d'offres/de proposition n'a lieu sans certification que les ressources sont disponibles.</p> <p>Les réglementations nationales relatives au traitement des factures et l'autorisation des paiements sont respectés ; elles sont à la disposition du public et sont clairement définies pour les soumissionnaires potentiels.</p> | M | <p>Afin d'inverser la tendance actuelle, les recommandations suivantes doivent être mise en application :</p> <p>1)- S'assurer que la disponibilité soit certifiée au moment de la publication du plan de passation des marchés et non au moment de l'approbation car lorsque les fonds n'existent plus au moment du paiement, la créance du titulaire du marché est certifiée et versée à la dette intérieure et cette situation est à la base de la faillite de nombreuses petites et moyennes entreprises qui ont préfinancé des marchés publics et demeurent longtemps impayées;</p> <p>2)- Faire en sorte que la chaîne de la commande publique soit connectée avec celle de la dépense publique ;</p> <p>3)- Mettre en place un mécanisme de rétro-informations pour certifier l'exécution du</p> | M |

| | | | | | |
|-------------|--|---|----------|--|----------|
| | | | | budget assortie des informations sur la réalisation des gros marchés. | |
| 2.2. | Le pays est doté d'une institution responsable de la fonction normative/de réglementation | | | | |
| 2.2.1 | Statut et fondement juridique de la fonction institutionnelle normative/d e réglementation | <p>La fonction institutionnelle normative est confiée à l'ARMP par Décret No 2020 – 595 du 23/12/2020 et elle a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégations de service public en relation avec la DNCMP.</p> <p>L'ARMP, en concertation avec la DGCMP, procède à des missions d'évaluation qualitative périodiques du système de passation des marchés afin d'identifier les faiblesses et les forces (art. 5 du décret cité ci-dessus de la DGCMP). Jusqu'à ce jour, il n'y a pas eu de conflit de juridiction en matière de régulation des marchés publics avec d'autres entités gouvernementales. Les textes ne lui accordent pas de pouvoir coercitif auprès des acteurs du système, du moins ce pouvoir ne lui est pas attribué en termes clairs ; certaines AC refusent de se conformer à ses décisions, ou à ses rappels lorsqu'il s'agit de violation des textes.</p> | M | Envisager une réforme des compétences de l'ARMP afin de lui conférer le pouvoir de contrainte sur les acteurs et rendre ses décisions exécutoires par tous | L |
| 2.2.2 | Responsabilités de la fonction normative/d e réglementation | <p>Le cadre réglementaire prévoit dans le Décret No2020 – 595 du 23/12/2020 tout le dispositif en termes d'attribution, d'organisation et de fonctionnement de l'ARMP. Ce décret prévoit à son article 2 que L'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) a pour mission d'assurer la régulation de l'ensemble du système de passation de la commande publique. Cette mission de régulation a pour objet l'assistance des autorités nationales compétentes dans le cadre de la définition des politiques et de l'élaboration de la réglementation en matière de la commande publique.</p> <p>Elle est chargée notamment de : (1) de proposer des politiques, valider les textes législatifs et réglementaires avant soumission à l'autorité compétente; (2) de conduire les réformes; (3) d'examiner les recours précontractuels ; (4) de promouvoir la mise en œuvre des dispositifs d'éthique et d'intégrité; (5) de contrôler a posteriori les procédures de passation des marchés et prendre des sanctions à l'endroit des acteurs auteurs de violations; (6) de procéder au suivi et à l'évaluation périodique de la performance du système; (7) d'assurer l'information et la formation des acteurs et le développement d'un cadre professionnel adéquat; et (8) assurer la liaison avec les</p> | L | - | L |

| | | | | | |
|--------|--|--|----------|--|----------|
| | | <p>organisations internationales et régionales dans le cadre de la surveillance des procédures (article.2). Le décret lui donne également des attributions très précises en matière de régulation (art. 34), en matière d'audit et enquêtes (art. 36), en matière de sanction (art.26) et en matière d'information et de formation des acteurs (art. 35). Il n'y a aucun chevauchement des fonctions attribuées à l'ARMP et aux autres organes. Il existe des missions de concertation avec la DGCMP dans les domaines cités, à l'art. 18 du décret 2020 - 598 du 23/12/2020 portant création, organisation et fonctionnement de la DGCMP.</p> <p>Les textes sont clairs et lui accordent toutes les attributions qui sont nécessaires ; elle ne possède cependant pas de pouvoir de contrainte. Il n'y a pas de lacune au niveau des textes ; les pratiques ne sont pas conformes à l'esprit des textes.</p> | | | |
| 2.2.3. | Organisation , financement, effectifs et degré d'indépendance et d'autorité | <p>L'ARMP est une autorité administrative indépendante chargée de la régulation de la commande publique. Elle est rattachée à la Présidence de la République et elle est dotée de la personnalité juridique et jouit d'une autonomie administrative et financière. Elle a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégations de service public en relation avec la DNCMP.</p> <p>Le financement de l'ARMP provient essentiellement de la redevance de régulation qui doit couvrir ses dépenses de fonctionnement autres que les salaires ; les salaires sont financés par le budget de l'État.</p> <p>La perception de la redevance est devenue très difficile d'abord parce qu'un grand nombre de contractant s'y opposent ou carrément la contestent et ne le versent pas. De plus, il semble que les ressources mises à la disposition de l'ARMP ne soient pas suffisantes pour couvrir tous ses besoins pour preuve, les audits externes ont été jusqu'ici financés par les partenaires et de nombreux besoins sont financés par les partenaires.</p> <p>Le pouvoir de l'institution est fortement renforcé au sein de l'administration béninoise et la dotation en personnel se fait par appel à candidature pour certains postes de Directeurs et Chefs de Division et le personnel d'appui par recrutement direct selon les besoins et/ou mise à disposition par l'administration centrale.</p> | S | <p>1)- Rendre obligatoire le paiement de la redevance de régulation au profit de l'ARMP prévue par la réglementation afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle ;</p> <p>2)- Clarifier le rôle de l'ARMP en matière de litiges entre administration.</p> | M |

| | | | | | |
|-------------|--|--|----------|--|----------|
| 2.2.4 | Éviter les conflits d'intérêts | <p>Le cadre juridique consacre la séparation des fonctions de régulation et de contrôle. En outre, l'ARMP n'est pas impliquée dans les opérations de passation de marchés, et n'intervient que pour trancher les litiges. Il existe également des règles qui garantissent que les membres du CA de l'ARMP et de la DG ne se trouvent en situation de conflit d'intérêt.</p> <p>La réglementation est renforcée par la Loi 2020 – 601 portant code d'éthique dans la Commande publique en ses articles 13 (prohibition de toute situation de conflit d'intérêt), 15 (déclaration d'intérêt).</p> <p>Les mesures de coercitions envisagées pour pallier à ces cas sont prévues à l'Article 126 du code prévoit en matière de sanctions que sans préjudice des sanctions disciplinaires prononcées en application de la réglementation en vigueur, les représentants et membres des autorités contractantes et de l'administration, des autorités chargées du contrôle et de la régulation des marchés publics, ainsi que toute personne intervenant, à quelque titre que ce soit, dans la chaîne de passation des marchés publics, auteurs ou complices de violations des règles en matière de conflit d'intérêts, de fractionnement de marchés et des règles d'exclusion de la commande publique, sont punis d'une peine de cinq (05) ans à dix (10) ans d'emprisonnement et d'une amende de cinquante millions (50 000 000) à cinq cent millions (500 000 000) de francs CFA. Aucun rapport comportant des informations sur les statistiques des cas de conflit d'intérêt n'est disponible à date.</p> | M | <p>1)- S'assurer autant que faire se peut du respect des dispositions contenues dans la réglementation nationale ainsi qu'aux Directives du FIDA en matière de conflit d'intérêt ;</p> <p>2)- Veuillez à l'application stricte des dispositions de l'article 126 du code en matière de sanctions vis-à-vis des contrevenants.</p> | M |
| 2.3. | Les entités adjudicatrices et leurs mandats sont clairement définis | | | | |
| 2.3.1. | Définition, responsabilités et pouvoirs formels des entités adjudicatrices | <p>Le cadre législatif et réglementaire prévoit qu'en plus de l'ARMP, les acteurs de la passation des marchés sont : (i) les AC agissant à travers les CCMP instituées auprès de chaque AC (art. 1 du décret 2020 – 597 du 23/12/2020 portant attribution, organisation et fonctionnement de la cellule de contrôle des marchés publics); (ii) la DNCMP qui est chargée de contrôler a priori la procédure de passation des marchés publics et/ou le dossier d'appel d'offres dans les cas où le montant estimé est supérieur ou égal aux seuils réglementaire; et, (iii) l'autorité approbatrice (art.22 du code et l'item 2.2.5 du MP). Il n'y a pas de lacune au niveau non seulement de la définition mais aussi des responsabilités et compétences des entités adjudicatrices.</p> | S | <p>1)- Mettre à la disposition aussi bien des CCMP que la DNCMP et l'ARMP de ressources humaines qualifiées, de moyens modernes de communication, (internet, intranet) et des manuels de procédures tant opérationnel que pour la gestion du personnel ;</p> <p>2)- Trouver le mécanisme pour réduire les délais d'approbation qui sont parfois longs en raison du manque de ressources humaines auprès de l'autorité approbatrice ou à la</p> | M |

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| | | <p>Selon l'art. 15 du code des MP (Décret 2020-26 du 29/09/2020, l'AC à travers sa CCMP, est responsable de la gestion l'ensemble des opérations de passation de marchés dont les montants sont dans la limite de compétence de la cellule de contrôle des marchés publics, depuis la phase de planification jusqu'à l'attribution du marché, est soumis à l'avis conforme de ladite cellule.</p> <p>L'AC a compétence pleine et entière pour les marchés qui ne font pas l'objet d'une revue a priori de la DNCMP.</p> <p>Toutes les AC n'ont pas constitué leur CCMP comme l'exige le cadre institutionnel. Celles qui au sein des AC où elles ont été mises en place ne sont pas toutes dotées de ressources nécessaires et certaines ne survivent que parce qu'elles assument la gestion des projets financés par les PTF.</p> <p>Dans les AC qui n'ont pas créé leur CCMP, les contrats sont passés par des entités, en leur sein, qui n'ont pas compétence à passer des marchés selon les dispositions pertinentes du code.</p> <p>La DNCMP : ses compétences et responsabilités sont également clairement définies. L'art. 2 du décret 2020-598 du 23/12/2020 précise que les pouvoirs de contrôle a priori exercés par la DNCMP portent sur les dossiers d'appel d'offres des marchés d'un montant supérieur au seuil fixé par voie réglementaire.</p> <p>La Direction nationale du contrôle des marchés publics (DNCMP) du MEF reste dans son rôle de contrôle et de surveillance des marchés publics (au-delà de certains seuils, allant de 80 à 500 millions de FCFA selon le type de prestations) et supervise un réseau de cellules de contrôles des marchés publics (CCMP) placées auprès des autorités contractantes. Par ailleurs, la création d'organes de passation des marchés spécialisés dans chaque ministère et institution (Personne responsable des marchés publics PRMP, et son secrétariat permanent) favorise la bonne organisation de la commande publique.</p> <p>S'agissant de la DGCMP toujours, sa structure interne ne correspond pas exactement à l'organisation décrite dans son décret de création. Comme dans le cas de l'ARMP, l'évaluation indépendante a dénoté un certain nombre de lacunes au niveau</p> | <p>disponibilité de l'autorité approbatrice elle-même ;</p> <p>3)- S'assurer au niveau légal et réglementaire que des dispositions instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite et des déclarations obligatoire de patrimoine pour les directeurs et chefs de division de la DNCMP sont prévues.</p> | |
|--|--|---|--|--|

| | | | | | |
|--------|--|---|---|---|----------|
| | | <p>des équipements qui est jugé vétuste et obsolète, même le bâtiment est jugé inadéquat. Au niveau de la gestion des ressources humaines, il est noté de graves déficiences dont l'absence de description des postes et des profils, inadéquation entre les qualifications du personnel et les besoins du poste, promotions accordées arbitrairement, etc. Il n'y a pas de programme de formation systématique.</p> <p>Finalement, en ce qui concerne l'autorité approbatrice, l'art. 22 du code des MP précise que les « contrats des marchés publics et de délégations de service public sont approuvés par une autorité compétente selon les modalités fixées par le décret. Un marché public ou une délégation de service public n'a d'effet que s'il est approuvé ». Les délais d'approbation sont parfois longs en raison du manque de ressources humaines auprès de l'autorité approbatrice ou à la disponibilité de l'autorité approbatrice elle-même.</p> <p>Il est à noter que aussi bien au sein des CCMP qu'à la DNCMP il ressort une déficience de la gestion des ressources humaines, l'absence de moyens modernes de communication, (internet, intranet) et l'absence de manuel opérationnel pour la gestion du personnel (cfr Rapport diagnostic sur la gouvernance par le FMI en Février 2023).</p> <p>En termes d'organisation interne, les CCMP et la DNCMP ont établi une politique de délégations aux échelons les plus bas en fonction des risques et des montants jusqu'au niveau départements et préfectures. L'obligation de rendre compte liée à la prise de décisions est définie de façon précise puisqu'il existe une obligation des agents de rendre compte.</p> | | | |
| 2.3.2. | Organe centralisé de passation des marchés | <p>Le cadre réglementaire prévoit à son article 45 la possibilité pour les AC de créer des centrales d'achats agréées par la DNCMP et l'autorité contractante qui recourt à une centrale d'achat est considérée comme ayant respecté ses obligations de publicité et de mise en concurrence pour les seules opérations de passation confiées à la centrale.</p> <p>Les autorités contractantes peuvent également recourir, lorsque l'objet du marché s'y prête, à des accords-cadres conformément aux dispositions de la présente loi (Article 40 : Accord-cadre, principe et condition de validité).</p> <p>L'accord-cadre peut être conclu, en matière de travaux, fournitures, services, y compris de prestations intellectuelles,</p> | M | L'ARMP devrait entreprendre une étude afin d'examiner les domaines ou les catégories de produits pour lesquels des acquisitions regroupées présenteraient un avantage et proposer une stratégie de mise en œuvre d'achats groupés par la création d'une centrale d'achat notamment au niveau des collectivités pour parer au manque de capacités en ressources humaines qualifiées. | L |

| | | | | | |
|-------------|--|--|----------|--|----------|
| | | <p>par une ou plusieurs autorités contractantes avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour établir les règles relatives aux bons de commande à émettre ou les termes régissant les marchés subséquents à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées. La durée des accords-cadres ne peut excéder trois (03) ans et ne constitue pas en lui-même un engagement sur le budget de l'entité. En conséquence, sa conclusion n'est pas subordonnée à la disponibilité des crédits. Toutefois, l'émission des bons de commande et la signature des marchés subséquents sont subordonnées à la disponibilité et à la réservation des crédits.</p> <p>L'accord-cadre selon l'article 41 peut être mis en œuvre à travers trois (03) modalités:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'émission de bons de commande au fur et à mesure, lorsque l'accord-cadre fixe toutes les stipulations contractuelles ; - la conclusion de marchés subséquents lorsque l'accord-cadre ne fixe pas toutes les stipulations contractuelles ; - la combinaison des deux modalités ci-dessus citées à condition que l'autorité contractante identifie les prestations qui relèvent des différentes parties de l'accord-cadre. <p>Les marchés subséquents, lorsqu'ils sont prévus, précisent les caractéristiques et les modalités d'exécution des prestations demandées qui n'ont pas été fixées dans l'accord-cadre. Ils ne peuvent entraîner des modifications substantielles des termes de l'accord-cadre.</p> | | | |
| 2.4. | La passation des marchés est intégrée dans un système d'information efficace | | | | |
| 2.4.1. | Publication d'informations sur la passation des marchés publics soutenue par les technologies de l'information | <p>Les principales dispositions du CMP soutenant la transparence et la bonne gouvernance des marchés publics sont progressivement mises en œuvre par le Bénin. Le portail des marchés publics de la DNCMP fournit des informations sur la passation des marchés, notamment les plans de passation des marchés (PPM), quelques statistiques sur les flux de marchés publics et publie également la liste rouge des MP. Le site Web de l'ARMP permet à toute personne de déposer une plainte en ligne ; les décisions de recours, encadrées par des délais légaux, et les éventuelles sanctions infligées, sont publiées sur ce site. Outre les rapports d'activités et les rapports d'audits effectués, l'ARMP publie également sur son site la liste rouge des personnes physiques du secteur privé, et entreprises exclues de la commande publique au Bénin. La dernière liste date de juillet 2022.</p> | M | <p>1)- Finaliser et mettre en service dans les meilleurs délais, la plateforme numérique de gestion des MP (le e-procurement), dont les travaux sont déjà largement avancés.</p> <p>2)- Élargir le champ géographique des campagnes de collecte de données en augmentant les moyens financiers pour assurer la pertinence, l'exhaustivité et la qualité des données traitées et donc des statistiques produites.</p> | S |

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| | | <p>La DNCMP gère à la fois le portail web des marchés publics au Bénin mais aussi le SIGMAP. Toute cette architecture fonction plus ou moins bien et le public à un accès facile aux informations publiées sur ces canaux.</p> <p>Il est à noter que le champ géographique des campagnes de collecte de données est réduit à cause notamment de l'insuffisance des moyens financiers.</p> <p>Ceci affecte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la pertinence, l'exhaustivité et la qualité des données traitées et donc des statistiques produites ; -Le stockage et l'archivage des informations physiques ou numériques sont déficients et non conformes aux bonnes pratiques ; -Le traitement des informations est inefficace, excepté l'outil de saisie des données collectées lors des campagnes de recensement et la production des statistiques (cas uniquement de l'ARMP). Ainsi donc, les données ne sont pas capitalisées pour améliorer la gouvernance et la régulation des marchés publics ; -La communication des informations entre les acteurs de la chaîne des marchés publics se fait essentiellement sur support papier ce qui empêche la structuration et la capitalisation des données. On constate en effet qu'il n'existe pas une culture de l'information et/ou du partage de cette dernière, les acteurs de la chaîne de marchés publics travaillant, la plupart du temps, en vase clos; et, -La couverture partielle de l'ensemble des opérations ne permet pas d'obtenir une vue d'ensemble du système, d'exploiter les informations, d'évaluer la transparence des opérations et leur conformité aux règles établies et d'évaluer la performance du système. Toutes ces activités de gestion ne seront possibles que lorsque l'ARMP sera dotée d'un système d'information efficace. | | |
|--|--|---|--|--|

| | | | | | |
|-------------|---|--|----------|--|----------|
| 2.4.2 | Utilisation de l'approvisionnement en ligne | <p>L'acquisition électronique n'est pas largement utilisée à date. Au niveau de l'ARMP beaucoup d'effort sont en train de déployer pour améliorer le cadre d'utilisation des approvisionnements en ligne avec le niveau très avancé du e-procurement.</p> <p>S'il existe des compétences locales pour développer la passation des marchés électronique, le niveau n'est pas encore élevé tant en expertise qu'en nombre. En revanche, les experts de l'ARMP contribuent à la conception et au développement du schéma directeur d'informatisation, à savoir la feuille de route du e-procurement qui est en train d'être élaborée en plus du SIGMAP.</p> <p>Il est certain que le personnel des CCMP, de la DNCMP et de l'ARMP devra bénéficier d'une formation minimale pour utiliser le e-procurement de manière fiable et efficace avant même qu'il soit mis en place et opérationnel. Il en est de même pour les fournisseurs et les entreprises, sachant que la presque totalité des opérateurs économiques au Bénin sont très peu familiers avec ces technologies.</p> <p>A date, le pays est en train de finaliser le développement du système avec le e-procurement qui est bien avancé et il n'existe pas d'expériences documentées</p> | S | <p>1)- Poursuivre, séquencer et achever les efforts de dématérialisation du système de passation des marchés publics par la mise en place du e-procurement ;</p> <p>2)- Prévoir des formations adaptées dans le domaine de la dématérialisation pour l'ensemble du personnel concerné (DNCMP, CCMP & ARMP) ainsi que des représentants des PME & fournisseurs potentiels de biens et services.</p> | M |
| 2.4.3. | Stratégies de gestion des données relatives à la passation des marchés | <p>Il n'y a pas de système informatisé de gestion des données allant de la collecte, le stockage, le traitement et l'analyse qui permettrait d'obtenir des données agglomérées de la situation dans le secteur. Les quelques analyses qu'effectue l'ARMP sont toutes manuelles sur la base de renseignements incomplets. Il n'existe pas à proprement parler de stratégie de gestion des données relatives à la passation des marchés qui permet l'analyse des tendances, des niveaux de participation, de l'efficacité et maîtrise des dépenses de PM et du respect des exigences.</p> <p>Il y a eu des audits des marchés passés par les AC, mais il n'y a jamais eu d'audit du système pour vérifier la fiabilité du système dont les déficiences sont assez bien connues. Les quelques analyses et informations publiées par l'ARMP sont toutes effectuées manuellement puisque le système en place n'a pas de possibilité d'analyse et elle ne se fait pas régulièrement.</p> | S | Auditer le système d'information sur les marchés publics, régler les insuffisances et préparer une stratégie de gestion des données relatives à la passation des marchés | S |
| 2.5. | Le système de passation des marchés publics a un fort potentiel de développement et d'amélioration | | | | |

| | | | | | |
|--------|--|--|---|---|---|
| 2.5.1. | Formation, conseils et assistance | <p>Il n'existe pas à date un état des lieux ou un inventaire global des compétences disponibles, des besoins de l'administration, du secteur privé, de la société civile, par niveau de compétences, par endroit géographique, au présent et dans le futur.</p> <p>On ne possède donc pas une appréciation claire du déficit des compétences pour assurer le bon fonctionnement du système à moyen et long terme. La stratégie de renforcement des capacités n'est pas encore élaborée. Pour le moment, le renforcement des capacités se fait grâce à quelques formations ponctuelles. <u>Exemple l'unique formation qui a été réalisée en 2018 par l'ARMP a permis de renforcer la capacité de 168 acteurs des communes « en technique de montage des dossiers de sollicitation de prix » et 246 appuis techniques sous forme d'avis et assistance conseils ont été réalisés au profit d'une vingtaine de structures.</u></p> <p>Globalement, il n'existe pas au Bénin de stratégies et de programmes stratégiques de développement des capacités du personnel chargé des acquisitions et autres acteurs de la passation des marchés.</p> | S | <p>1)- Développer une stratégie de formation basée sur un inventaire de déficit de compétences accompagnée d'un dispositif de suivi.</p> <p>2)- Initier un programme de développement des capacités du personnel chargé des acquisitions et autres acteurs de la passation des marchés et plus spécifiquement, prévoir des formations dédiées pour les membres de CRD et de l'ARMP en matière de PPP.</p> | M |
| 2.5.2. | Reconnaissance de la passation de marchés comme une fonction | <p>A date, il y a beaucoup d'absence de planification à moyen et long terme, il est difficile d'envisager des curricula qui aboutiraient à la constitution d'un corps d'experts en passation des marchés publics préalablement certifiés.</p> <p>La professionnalisation de la passation des marchés est un sujet de discussions depuis longtemps mais les mesures concrètes pour atteindre cet objectif restent à être précisées et adoptées. Le personnel chargé de la passation des marchés est souvent considéré comme « personnel administratif » et non pas comme « professionnel » quoique les emplois relatifs à la passation des marchés soient définis avec une description des postes, des qualifications et des compétences minimales exigées.</p> <p>La marche à suivre ainsi que la définition du contenu de chaque niveau de qualification et la classification des emplois correspondant à ces niveaux devront être incorporées au plan stratégique. Le Bénin commence à disposer aujourd'hui d'un vivier de professionnels qualifiés et certifiés comme tels formés par l'ARMP (56 participants ont été accrédités en contrôle des MP et 25 autres venants de l'ARMP et CRD ont été quant à eux accrédités en régulation des MP et 5 autres en Manager spécialiste de formation professionnelle, cfr rapport ARMP</p> | S | <p>Le gouvernement devra :</p> <p>1)- adopter le projet de décret portant création et organisation des emplois des marchés publics et de délégations de services publics du Ministère de l'Économie et des Finances ;</p> <p>2)- mener les études nécessaires pour la création au sein de la Fonction Publique d'un corps de spécialistes en Acquisition</p> | S |

| | | | | | |
|--|--|---|----------|---|----------|
| | | 2019). Il est impérieux que la passation des marchés publics soit officiellement reconnue comme une profession. | | | |
| 2.5.3. | Suivi des performances pour améliorer le système | <p>Il n'existe pas au Bénin un dispositif permettant d'évaluer l'impact de la passation des marchés sur l'atteinte des objectifs de développement. Le pays n'a pas encore développé un système de suivi des performances, tant quantitatifs que qualitatifs conçu dans le cadre d'une stratégie globale de gestion des réformes du système de passation de marchés. Pas de plan stratégique comprenant des cadres de résultats. Toutefois, les responsabilités sont bien clairement définies.</p> <p>Ce sont des faiblesses importantes que le gouvernement vise à corriger grâce entre autres à la programmation prochaine de son évaluation MAPS II.</p> | S | <p>1)- L'ARMP devrait mettre en place un système de suivi de l'impact du système de passation de marchés sur le développement à l'instar de celui instauré pour évaluer la performance des acteurs</p> <p>2)- Mettre en place d'un plan stratégique et mise sur pied d'un « observatoire » pour suivre l'évolution du secteur des marchés publics, déceler les problèmes, proposer des solutions, en suivre la mise en œuvre, évaluer les résultats et réajuster le tir fait partie des éléments du plan stratégique.</p> | S |
| 2.6. Résultats consolidés pour le pilier 2. | | <p>Le budget de programme (BP) est désormais au Bénin le seul mode de présentation, de vote et d'exécution du budget de l'État. Cette réforme au cœur de la nouvelle gouvernance financière publique a été lancée au niveau communautaire à travers les directives de 2009 portant cadre harmonisé de GFP dans l'espace UEMOA. Elle repose sur trois grands principes directeurs (transparence, responsabilité/redevabilité et performance), dont la mise en œuvre induit un changement de culture vers une approche budgétaire centrée sur les résultats et leur compte rendu.</p> <p>Le BP met en lumière l'efficacité et l'efficience réelle de la dépense publique, au travers du dispositif de performance mis en place (projets annuels de performance – PAP – associés au projet de loi de finances et rapports annuels de performance – RAP – associés au projet de loi de règlement) qui met en regard les crédits utilisés et les résultats obtenus.</p> <p>Pendant cinq ans, le Bénin a préparé deux projets de budget dont un en mode classique qui fait l'objet du vote du Parlement, et un en mode programme qui est joint à titre informationnel au projet de loi de finances. Les principaux acteurs de la dépense ont pu se roder aux nouveaux paradigmes pour pouvoir être en mesure d'élaborer leurs budgets 2022 en mode programme et de les exécuter en tant que tels, avec des retours satisfaisants selon les autorités sur les premiers mois d'exécution du budget en mode programme (cfr rapport technique de diagnostic sur la gouvernance, février 2023 du FMI).</p> | S | <p>Au titre des recommandations il faut :</p> <p>1)- Renforcer la dynamique en cours de développement du PB en élaborant les outils manquants, en formant tous les acteurs, y compris de la société civile et en actualisant le cursus de formation universitaire en GFP (CT/MT) ;</p> <p>2)- S'assurer de la mise en place d'un système de retro informations crédible sur l'exécution du budget, en particulier pour l'exécution des marchés importants.</p> <p>3)- S'assurer que la disponibilité soit certifiée au moment de la publication du plan de passation des marchés et non au moment de l'approbation car lorsque les fonds n'existent plus au moment du paiement, la créance du titulaire du marché est certifiée et versée à la dette intérieure et cette situation est à la base de la faillite de nombreuses petites et moyennes entreprises qui ont préfinancé des marchés publics et demeurent longtemps impayées;</p> | S |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | <p>Par contre, le pays ne dispose pas d'un système performant de retro-informations sur l'exécution du budget notamment pour les marchés importants.</p> <p>Plusieurs diagnostics récents ont mis en évidence des progrès encourageants au Bénin en matière de transparence des finances publiques. Ceci ressort des termes de l'évaluation de la transparence budgétaire (ETB) conduite par le Département des finances publiques du FMI (FAD) en 2021, mais aussi des résultats de l'enquête sur le budget ouvert (EBO) de 2021, publiés en mai 2022, qui confèrent au Bénin la première place en Afrique francophone subsaharienne et la deuxième en Afrique après l'Afrique du Sud, avec un score de 65 sur 100 en matière de transparence budgétaire (cfr rapport technique de diagnostic sur la gouvernance, février 2023 du FMI).</p> <p>Aucune soumission d'offres/de proposition n'a lieu sans certification que les ressources sont disponibles.</p> <p>Les réglementations nationales relatives au traitement des factures et l'autorisation des paiements sont respectés ; elles sont à la disposition du public et sont clairement définies pour les soumissionnaires potentiels.</p> <p>La fonction institutionnelle normative est confiée à l'ARMP par Décret No 2020 – 595 du 23/12/2020 et elle a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégations de service public en relation avec la DNCMP. Elle est chargée notamment de : (1) de proposer des politiques, valider les textes législatifs et réglementaires avant soumission à l'autorité compétente; (2) de conduire les réformes; (3) d'examiner les recours précontractuels ; (4) de promouvoir la mise en œuvre des dispositifs d'éthique et d'intégrité; (5) de contrôler a posteriori les procédures de passation des marchés et prendre des sanctions à l'endroit des acteurs auteurs de violations; (6) de procéder au suivi et à l'évaluation périodique de la performance du système; (7) d'assurer l'information et la formation des acteurs et le développement d'un cadre professionnel adéquat; et (8) assurer la liaison avec les organisations internationales et régionales dans le cadre de la surveillance des procédures (article.2). Le décret lui donne également des attributions très précises en matière de régulation (art. 34), en matière d'audit et enquêtes (art. 36), en matière de sanction (art.26) et en matière d'information et de formation des acteurs (art. 35). Il</p> | <p>4)- Faire en sorte que la chaîne de la commande publique soit connectée avec celle de la dépense publique ;</p> <p>5)- Mettre en place un mécanisme de rétro-informations pour certifier l'exécution du budget assortie des informations sur la réalisation des gros marchés ;</p> <p>6)- Envisager une réforme des compétences de l'ARMP afin de lui conférer le pouvoir de contrainte sur les acteurs et rendre ses décisions exécutoires par tous.</p> <p>7)- Rendre obligatoire le paiement de la redevance de régulation au profit de l'ARMP prévue par la réglementation afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle ;</p> <p>8)- Clarifier le rôle de l'ARMP en matière de litiges entre administration ;</p> <p>9)- S'assurer autant que faire se peut du respect des dispositions contenues dans la réglementation nationale ainsi qu'aux Directives du FIDA en matière de conflit d'intérêt ;</p> <p>10)- Veuillez à l'application strict des disposition de l'article 126 du code en matière de sanctions vis-à-vis des contrevenants ;</p> <p>11)- Mettre à la disposition aussi bien des CCMP que la DNCMP et l'ARMP de ressources humaines qualifiées, de moyens modernes de communication, (internet, intranet) et des manuels de procédures tant opérationnel que pour la gestion du personnel ;</p> <p>12)- Trouver le mécanisme pour réduire les délais d'approbation qui sont parfois longs en raison du manque de ressources humaines auprès de l'autorité approbatrice ou à la disponibilité de l'autorité approbatrice elle-même ;</p> | |
|--|--|--|--|

| | | | |
|--|--|---|--|
| | <p>n'y a aucun chevauchement des fonctions attribuées à l'ARMP et aux autres organes. Il existe des missions de concertation avec la DNCMP dans les domaines cités, à l'art. 18 du décret 2020 - 598 du 23/12/2020 portant création, organisation et fonctionnement de la DNCMP.</p> <p>L'ARMP, en concertation avec la DNCMP, procède à des missions d'évaluation qualitative périodiques du système de passation des marchés afin d'identifier les faiblesses et les forces (art. 5 du décret cité ci-dessus de la DNCMP). Jusqu'à ce jour, il n'y a pas eu de conflit de juridiction en matière de régulation des marchés publics avec d'autres entités gouvernementales. Les textes ne lui accordent pas de pouvoir coercitif auprès des acteurs du système, du moins ce pouvoir ne lui est pas attribué en termes clairs ; certaines AC refusent de se conformer à ses décisions, ou à ses rappels lorsqu'il s'agit de violation des textes.</p> <p>Le cadre réglementaire prévoit dans le Décret No2020 – 595 du 23/12/2020 tout le dispositif en termes d'attribution, d'organisation et de fonctionnement de l'ARMP. Ce décret prévoit à son article 2 que L'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) a pour mission d'assurer la régulation de l'ensemble du système de passation de la commande publique. Cette mission de régulation a pour objet l'assistance des autorités nationales compétentes dans le cadre de la définition des politiques et de l'élaboration de la réglementation en matière de la commande publique.</p> <p>Les textes sont clairs et lui accordent toutes les attributions qui sont nécessaires ; elle ne possède cependant pas de pouvoir de contrainte. Il n'y a pas de lacune au niveau des textes ; les pratiques ne sont pas complètement conformes à l'esprit des textes.</p> <p>L'ARMP est une autorité administrative indépendante chargée de la régulation de la commande publique. Elle est rattachée à la Présidence de la République et elle est dotée de la personnalité juridique et jouit d'une autonomie administrative et financière. Elle a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégations de service public en relation avec la DNCMP.</p> | <p>13)- S'assurer au niveau légal et réglementaire que des dispositions instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite et des déclarations obligatoire de patrimoine pour les directeurs et chefs de division de la DNCMP sont prévues ;</p> <p>14)- L'ARMP devrait entreprendre une étude afin d'examiner les domaines ou les catégories de produits pour lesquels des acquisitions regroupées présenteraient un avantage et proposer une stratégie de mise en œuvre d'achats groupés par la création d'une centrale d'achat notamment au niveau des collectivités pour parer au manque de capacités en ressources humaines qualifiées ;</p> <p>15)- Finaliser et mettre en service dans les meilleurs délais, la plateforme numérique de gestion des MP (le e-procurement), dont les travaux sont déjà largement avancés.</p> <p>16)- Élargir le champ géographique des campagnes de collecte de données en augmentant les moyens financiers pour assurer la pertinence, l'exhaustivité et la qualité des données traitées et donc des statistiques produites ;</p> <p>17)- Poursuivre, séquencer et achever les efforts de dématérialisation du système de passation des marchés publics par la mise en place du e-procurement ;</p> <p>18)- Prévoir des formations adaptées dans le domaine de la dématérialisation pour l'ensemble du personnel concerné (DNCMP, CCMP & ARMP) ainsi que des représentants des PME & fournisseurs potentiels de biens et services ;</p> <p>19)- Auditer le système d'information sur les marchés publics, régler les insuffisances et préparer une stratégie de gestion des données relatives à la passation des marchés ;</p> | |
|--|--|---|--|

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | <p>Le financement de l'ARMP provient essentiellement de la redevance de régulation qui doit couvrir ses dépenses de fonctionnement autres que les salaires ; les salaires sont financés par le budget de l'État.</p> <p>La perception de la redevance est devenue très difficile d'abord parce qu'un grand nombre de contractant s'y opposent ou carrément la contestent et ne le versent pas. De plus, il semble que les ressources mises à la disposition de l'ARMP ne soient pas suffisantes pour couvrir tous ses besoins pour preuve, les audits externes ont été jusqu'ici financés par les partenaires et de nombreux besoins sont financés par les partenaires.</p> <p>Le pouvoir de l'institution est fortement renforcé au sein de l'administration béninoise et la dotation en personnel se fait par appel à candidature pour certains postes de Directeurs et Chefs de Division et le personnel d'appui par recrutement direct selon les besoins et/ou mise à disposition par l'administration centrale.</p> <p>Le cadre juridique consacre la séparation des fonctions de régulation et de contrôle. En outre, l'ARMP n'est pas impliquée dans les opérations de passation de marchés, et n'intervient que pour trancher les litiges. Il existe également des règles qui garantissent que les membres du CA de l'ARMP et de la DG ne se trouvent en situation de conflit d'intérêt.</p> <p>La réglementation est renforcée par la Loi 2020 – 601 portant code d'éthique dans la Commande publique en ses articles 13 (prohibition de toute situation de conflit d'intérêt), 15 (déclaration d'intérêt).</p> <p>Les mesures de coercitions envisagées pour pallier à ces cas sont prévues à l'Article 126 du code prévoit en matière de sanctions que sans préjudice des sanctions disciplinaires prononcées en application de la réglementation en vigueur, les représentants et membres des autorités contractantes et de l'administration, des autorités chargées du contrôle et de la régulation des marchés publics, ainsi que toute personne intervenant, à quelque titre que ce soit, dans la chaîne de passation des marchés publics, auteurs ou complices de violations des règles en matière de conflit d'intérêts, de fractionnement de marchés et des règles d'exclusion de la commande publique, sont punis d'une peine de cinq (05) ans à dix (10) ans d'emprisonnement et d'une amende de cinquante millions (50 000 000) à cinq cent millions (500 000 000) de</p> | | <p>20)- Développer une stratégie de formation basée sur un inventaire de déficit de compétences accompagnée d'un dispositif de suivi ;</p> <p>21)- Initier un programme de développement des capacités du personnel chargé des acquisitions et autres acteurs de la passation des marchés et plus spécifiquement, prévoir des formations dédiées pour les membres de CRD et de l'ARMP en matière de PPP.</p> <p>22)- L'ARMP devrait mettre en place un système de suivi de l'impact du système de passation de marchés sur le développement à l'instar de celui instauré pour évaluer la performance des acteurs</p> <p>23)- Mettre en place d'un plan stratégique et mise sur pied d'un « observatoire » pour suivre l'évolution du secteur des marchés publics, déceler les problèmes, proposer des solutions, en suivre la mise en œuvre, évaluer les résultats et réajuster le tir fait partie des éléments du plan stratégique.</p> | |
|--|--|--|--|--|

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>francs CFA. Aucun rapport comportant des informations sur les statistiques des cas de conflit d'intérêt n'est disponible à date.</p> <p>Le cadre législatif et réglementaire prévoit qu'en plus de l'ARMP, les acteurs de la passation des marchés sont : (i) les AC agissant à travers les CCMP instituées auprès de chaque AC (art. 1 du décret 2020 – 597 du 23/12/2020 portant attribution, organisation et fonctionnement de la cellule de contrôle des marchés publics); (ii) la DNCMP qui est chargée de contrôler a priori la procédure de passation des marchés publics et/ou le dossier d'appel d'offres dans les cas où le montant estimé est supérieur ou égal aux seuils réglementaire; et, (iii) l'autorité approbatrice (art.22 du code et l'item</p> <p>2.2.5 du MP). Il n'y a pas de lacune au niveau non seulement de la définition mais aussi des responsabilités et compétences des entités adjudicatrices.</p> <p>Selon l'art. 15 du code des MP (Décret 2020-26 du 29/09/2020, l'AC à travers sa CCMP, est responsable de la gestion l'ensemble des opérations de passation de marchés dont les montants sont dans la limite de compétence de la cellule de contrôle des marchés publics, depuis la phase de planification jusqu'à l'attribution du marché, est soumis à l'avis conforme de ladite cellule.</p> <p>L'AC a compétence pleine et entière pour les marchés qui ne font pas l'objet d'une revue a priori de la DNCMP.</p> <p>Toutes les AC n'ont pas constitué leur CCMP comme l'exige le cadre institutionnel. Celles qui au sein des AC où elles ont été mises en place ne sont pas toutes dotées de ressources nécessaires et certaines ne survivent que parce qu'elles assument la gestion des projets financés par les PTF.</p> <p>La DNCMP : ses compétences et responsabilités sont également clairement définies. L'art. 2 du décret 2020-598 du 23/12/2020 précise que les pouvoirs de contrôle a priori exercés par la DNCMP portent sur les dossiers d'appel d'offres des marchés d'un montant supérieur au seuil fixé par voie réglementaire.</p> <p>La Direction nationale du contrôle des marchés publics (DNCMP) du MEF reste dans son rôle de contrôle et de surveillance des marchés publics (au-delà de certains seuils, allant de 80 à 500 millions de FCFA selon le type de prestations) et supervise un</p> | | | |
|--|---|--|--|--|

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>réseau de cellules de contrôles des marchés publics (CCMP) placées auprès des autorités contractantes. Par ailleurs, la création d'organes de passation des marchés spécialisés dans chaque ministère et institution (Personne responsable des marchés publics PRMP, et son secrétariat permanent) favorise la bonne organisation de la commande publique.</p> <p>S'agissant de la DGCMP toujours, sa structure interne ne correspond pas exactement à l'organisation décrite dans son décret de création. Comme dans le cas de l'ARMP, l'évaluation indépendante a dénoté un certain nombre de lacunes au niveau des équipements qui est jugé vétuste et obsolète, même le bâtiment est jugé inadéquat. Au niveau de la gestion des ressources humaines, il est noté de graves déficiences dont l'absence de description des postes et des profils, inadéquation entre les qualifications du personnel et les besoins du poste, promotions accordées arbitrairement, etc. Il n'y a pas de programme de formation systématique.</p> <p>Finalement, en ce qui concerne l'autorité approbatrice, l'art. 22 du code des MP précise que les « contrats des marchés publics et de délégations de service public sont approuvés par une autorité compétente selon les modalités fixées par le décret. Un marché public ou une délégation de service public n'a d'effet que s'il est approuvé ». Les délais d'approbation sont parfois longs en raison du manque de ressources humaines auprès de l'autorité approbatrice ou à la disponibilité de l'autorité approbatrice elle-même.</p> <p>Il est à noter que aussi bien au sein des CCMP qu'à la DNCMP il ressort une déficience de la gestion des ressources humaines, l'absence de moyens modernes de communication, (internet, intranet) et l'absence de manuel opérationnel pour la gestion du personnel (cfr Rapport diagnostic sur la gouvernance par le FMI en Février 2023).</p> <p>En termes d'organisation interne, les CCMP et la DNCMP ont établi une politique de délégations aux échelons les plus bas en fonction des risques et des montants jusqu'au niveau départements et préfectures. L'obligation de rendre compte liée à la prise de décisions est définie de façon précise puisqu'il existe une obligation des agents de rendre compte.</p> | | | |
|--|---|--|--|--|

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>Le cadre réglementaire prévoit à son article 45 la possibilité pour les AC de créer des centrales d'achats agréées par la DNCMP et l'autorité contractante qui recourt à une centrale d'achat est considérée comme ayant respecté ses obligations de publicité et de mise en concurrence pour les seules opérations de passation confiées à la centrale.</p> <p>Les autorités contractantes peuvent également recourir, lorsque l'objet du marché s'y prête, à des accords-cadres conformément aux dispositions de la présente loi (Article 40 : Accord-cadre, principe et condition de validité).</p> <p>L'accord-cadre peut être conclu, en matière de travaux, fournitures, services, y compris de prestations intellectuelles, par une ou plusieurs autorités contractantes avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour établir les règles relatives aux bons de commande à émettre ou les termes régissant les marchés subséquents à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées. La durée des accords-cadres ne peut excéder trois (03) ans et ne constitue pas en lui-même un engagement sur le budget de l'entité. En conséquence, sa conclusion n'est pas subordonnée à la disponibilité des crédits. Toutefois, l'émission des bons de commande et la signature des marchés subséquents sont subordonnées à la disponibilité et à la réservation des crédits.</p> <p>L'accord-cadre selon l'article 41 peut être mis en œuvre à travers trois (03) modalités:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'émission de bons de commande au fur et à mesure, lorsque l'accord-cadre fixe toutes les stipulations contractuelles ; - la conclusion de marchés subséquents lorsque l'accord-cadre ne fixe pas toutes les stipulations contractuelles ; - la combinaison des deux modalités ci-dessus citées à condition que l'autorité contractante identifie les prestations qui relèvent des différentes parties de l'accord-cadre. <p>Les marchés subséquents, lorsqu'ils sont prévus, précisent les caractéristiques et les modalités d'exécution des prestations demandées qui n'ont pas été fixées dans l'accord-cadre. Ils ne peuvent entraîner des modifications substantielles des termes de l'accord-cadre.</p> <p>Le portail des marchés publics de la DNCMP fournit des informations sur la passation des marchés, notamment les plans de passation des marchés (PPM), quelques statistiques sur les flux de marchés publics et publie également la liste rouge</p> | | | |
|--|---|--|--|--|

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>des MP. Le site Web de l'ARMP permet à toute personne de déposer une plainte en ligne ; les décisions de recours, encadrées par des délais légaux, et les éventuelles sanctions infligées, sont publiées sur ce site. Outre les rapports d'activités et les rapports d'audits effectués, l'ARMP publie également sur son site la liste rouge des personnes physiques du secteur privé, et entreprises exclues de la commande publique au Bénin. La dernière liste date de juillet 2022.</p> <p>La DNCMP gère à la fois le portail web des marchés publics au Bénin mais aussi le SIGMAP. Toute cette architecture fonction plus ou moins bien et le public à un accès facile aux informations publiées sur ces canaux.</p> <p>Il est à noter que le champ géographique des campagnes de collecte de données est réduit à cause notamment de l'insuffisance des moyens financiers.</p> <p>Ceci affecte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la pertinence, l'exhaustivité et la qualité des données traitées et donc des statistiques produites ; -Le stockage et l'archivage des informations physiques ou numériques sont déficients et non conformes aux bonnes pratiques ; -Le traitement des informations est inefficace, excepté l'outil de saisie des données collectées lors des campagnes de recensement et la production des statistiques (cas uniquement de l'ARMP). Ainsi donc, les données ne sont pas capitalisées pour améliorer la gouvernance et la régulation des marchés publics ; -La communication des informations entre les acteurs de la chaîne des marchés publics se fait essentiellement sur support papier ce qui empêche la structuration et la capitalisation des données. On constate en effet qu'il n'existe pas une culture de l'information et/ou du partage de cette dernière, les acteurs de la chaîne de marchés publics travaillant, la plupart du temps, en vase clos; et, | | | |
|--|---|--|--|--|

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>-La couverture partielle de l'ensemble des opérations ne permet pas d'obtenir une vue d'ensemble du système, d'exploiter les informations, d'évaluer la transparence des opérations et leur conformité aux règles établies et d'évaluer la performance du système.</p> <p>Toutes ces activités de gestion ne seront possibles que lorsque l'ARMP sera dotée d'un système d'information efficace.</p> <p>L'acquisition électronique n'est pas largement utilisée à date. Au niveau de l'ARMP beaucoup d'effort sont en train d'être déployer pour améliorer le cadre d'utilisation des approvisionnements en ligne avec le niveau très avancé du e-procurement.</p> <p>S'il existe des compétences locales pour développer la passation des marchés électronique, le niveau n'est pas encore élevé tant en expertise qu'en nombre. En revanche, les experts de l'ARMP contribuent à la conception et au développement du schéma directeur d'informatisation, à savoir la feuille de route du e-procurement qui est en train d'être élaborée en plus du SIGMAP.</p> <p>Il est certain que le personnel des CCMP, de la DNCMP et de l'ARMP devra bénéficier d'une formation minimale pour utiliser le e-procurement de manière fiable et efficace avant même qu'il soit mis en place et opérationnel. Il en est de même pour les fournisseurs et les entreprises, sachant que la presque totalité des opérateurs économiques au Bénin sont très peu familiers avec ces technologies. A date, le pays est en train de finaliser le développement du système avec le e-procurement qui est bien avancé et il n'existe pas d'expériences documentés.</p> <p>Il n'y a pas de système informatisé de gestion des données allant de la collecte, le stockage, le traitement et l'analyse qui permettrait d'obtenir des données agglomérées de la situation dans le secteur. Les quelques analyses qu'effectue l'ARMP sont toutes manuelles sur la base de renseignements incomplets. Il n'existe pas à proprement parler de stratégie de gestion des données relatives à la passation des marchés qui permet l'analyse des tendances, des niveaux de participation, de l'efficacité et maîtrise des dépenses de PM et du respect des exigences.</p> | | | |
|--|---|--|--|--|

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | <p>Il y a eu des audits des marchés passés par les AC, mais il n'y a jamais eu d'audit du système pour vérifier la fiabilité du système dont les déficiences sont assez bien connues. Les quelques analyses et informations publiées par l'ARMP sont toutes effectuées manuellement puisque le système en place n'a pas de possibilité d'analyse et elle ne se fait pas régulièrement.</p> <p>Il n'existe pas à date un état des lieux ou un inventaire global des compétences disponibles, des besoins de l'administration, du secteur privé, de la société civile, par niveau de compétences, par endroit géographique, au présent et dans le futur.</p> <p>On ne possède donc pas une appréciation claire du déficit des compétences pour assurer le bon fonctionnement du système à moyen et long terme. La stratégie de renforcement des capacités n'est pas encore élaborée. Pour le moment, le renforcement des capacités se fait grâce à quelques formations ponctuelles. <u>Exemple l'unique formation qui a été réalisée en 2018 par l'ARMP a permis de renforcer la capacité de 168 acteurs des communes « en technique de montage des dossiers de sollicitation de prix ».</u></p> <p>Globalement, il n'existe pas au Bénin de stratégies et de programmes stratégiques de développement des capacités du personnel chargé des acquisitions et autres acteurs de la passation des marchés.</p> <p>La professionnalisation de la passation des marchés est un sujet de discussions depuis longtemps mais les mesures concrètes pour atteindre cet objectif restent à être précisées et adoptées. Le personnel chargé de la passation des marchés est souvent considéré comme « personnel administratif » et non pas comme « professionnel » quoique les emplois relatifs à la passation des marchés soient définis avec une description des postes, des qualifications et des compétences minimales exigées.</p> <p>La marche à suivre ainsi que la définition du contenu de chaque niveau de qualification et la classification des emplois correspondant à ces niveaux devront être incorporées au plan stratégique. Le Bénin commence à disposer aujourd'hui d'un vivier de professionnels qualifiés et certifiés comme tels formés par l'ARMP (56 participants ont été accrédités en contrôle des MP et 25 autres venants de l'ARMP et CRD ont été quant à eux accrédités en régulation des MP et 5 autres en Manager</p> | | | |
|--|--|--|--|--|

| | | | | | |
|--|--|--|---|--|---|
| | | <p>spécialiste de formation professionnelle, cfr rapport ARMP 2019). Il est impérieux que la passation des marchés publics soit officiellement reconnue comme une profession.</p> <p>Il n'existe pas au Bénin un dispositif permettant d'évaluer l'impact de la passation des marchés sur l'atteinte des objectifs de développement. Le pays n'a pas encore développé un système de suivi des performances, tant quantitatifs que qualitatifs conçu dans le cadre d'une stratégie globale de gestion des réformes du système de passation de marchés. Pas de plan stratégique comprenant des cadres de résultats. Toutefois, les responsabilités sont bien clairement définies.</p> <p>Ce sont des faiblesses importantes que le gouvernement vise à corriger grâce entre autres à la programmation prochaine de son évaluation MAPS II.</p> | | | |
| Pilier 3. Activités d'acquisition publique et pratiques du marché | | | | | |
| 3.1. | Les pratiques en matière de passation des marchés sont conformes aux objectifs définis | | | | |
| 3.1.1. | Planification | <p>La planification des marchés est de la responsabilité des AC (art. 23 et 24 du décret 2020 – 26 du 29/09/2020) qui est chargée, entre autres, d'identifier les projets, rédiger les fiches techniques et, éventuellement, procéder à l'évaluation de leur opportunité avant de les incorporer dans le cadre de la programmation budgétaire.</p> <p>La planification (analyse des besoins et études de marchés) est effectuée en règle générale de manière sommaire et incomplète et/ou superficielle. Les besoins en amont, objectifs visés des projets/marchés ne sont pas bien définis et il n'y a aucune analyse détaillée des aspects environnementaux, sociaux et économiques. Les experts qualifiés dans l'évaluation des projets sont peu nombreux ; les outils utilisés sont divers et variés, non standardisés et/ou non harmonisés, ce qui ne permet pas d'obtenir toujours une évaluation adéquate du projet considéré.</p> <p>Il n'y a pas de dialogue formel entre l'administration et les bénéficiaires. L'absence d'analyse minutieuse des besoins qui permettrait d'identifier les stratégies optimales de passation de même que l'absence d'une culture de planification visant la définition des activités et des résultats escomptés des projets caractérisent la phase de planification. Les études de marchés ne conduisent généralement pas à justifier la procédure de passation des marchés qui, de par les textes, est déterminée par la valeur estimée du marché. Le constat est que la</p> | S | <p>1)- Instaurer l'obligation de procéder à des études du marché en vue de définir des stratégies optimales de passation de marchés au niveau des AC;</p> <p>2)- Instaurer la prise en compte de critères de durabilité ;</p> <p>3)- Envisager pour les marchés à commande de regrouper les achats de plusieurs acteurs ;</p> <p>5)- Améliorer le dialogue formel entre l'administration et les bénéficiaires et faire en sorte que la planification des acquisitions publiques se fait selon la rigueur de la gestion axée sur les résultats.</p> | M |

| | | | | | |
|--------|---------------------------|---|----------|--|----------|
| | | <p>planification des acquisitions publiques ne se fait pas encore de façon systématique selon la rigueur de la gestion axée sur les résultats.</p> <p>En l'absence d'une politique d'achats durables, les critères de durabilité ne sont généralement pas utilisés pour garantir le rapport qualité prix. Par contre, les critères de durabilité sont pris en compte dans les législations d'autres secteurs tels les Mines et l'Environnement.</p> | | | |
| 3.1.2. | Sélection et adjudication | <p>Le cadre légal et réglementaire a prescrit des procédures à étapes multiples, au maximum deux étapes, ainsi que des indications claires sur les circonstances dans lesquelles ces procédures sont utilisables ; il s'agit notamment des appels d'offres précédés de préqualification et de ceux conclus en deux étapes dans les cas de la passation de marchés complexes afin de garantir que seuls les participants qualifiés et éligibles seront retenus pour la suite du processus concurrentiel.</p> <p>Les documents-types existent pour les biens, travaux, services et prestations intellectuelles et leur utilisation est rendue obligatoire au niveau des AC depuis le 1^{er} mars 2022.</p> <p>Selon le rapport de l'ARMP en 2019, l'essentiel des marchés passés au niveau du système sont généralement par compétition et l'utilisation du gré à gré est devenue compliquée et demande la double certification.</p> <p>Les méthodes de sélection sont déterminées par le montant estimé du marché : au-dessus des seuils, l'appel d'offres est obligatoire. En deçà des seuils, on peut consulter au moins trois (3) fournisseurs.</p> <p>Les interférences politiques font que la DNCMP est parfois appelée/contrainte à donner des avis favorables dans des conditions non conformes à la loi.</p> <p>Globalement, les méthodes utilisées sont bien choisies en fonction des seuils qui déterminent la procédure à utiliser mais elles ne sont pas toujours bien documentées en raison de la faiblesse de la planification. Il arrive que les méthodes ne soient pas bien choisies en raison de la faiblesse ou de l'inexistence des études préliminaires qui n'établissent pas le montant estimé du marché.</p> | M | <p>1)- Utiliser la planification des marchés lors de la préparation budgétaire pour contrôler le volume des marchés passés par entente directe ;</p> <p>2)- Préciser dans le guide de l'Autorité Contractante, les conditions d'utilisation de chaque méthode de sélection en se penchant sur les prestations intellectuelles ;</p> <p>3)- Limiter au stricte minimum, l'usage des méthodes dérogatoires (gré-à-gré, appel d'offres restreint) dont les motifs d'utilisation ne cadrent pas avec la loi et qui ne sont pas autorisées par la DNCMP;</p> <p>3)- Éviter au maximum les interférences politiques ;</p> <p>4)- Utiliser systématiquement les documents types dans le cadre des marchés publics exécutés au niveau des AC ; et</p> <p>5)- Rendre systématique la publication des adjudications & des avis d'attribution provisoire ainsi que l'information des fournisseurs non retenus dans le cas des marchés dont les montants estimés sont inférieurs aux seuils des marchés faisant l'objet d'un appel d'offres.</p> | M |

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| | | <p>La confidentialité ne semble pas constituer un problème majeur au cours du processus d'évaluation des offres bien que le système ne dispose pas encore d'un modèle-type de charte. Les dossiers d'appel d'offres prévoient des critères et modalités d'évaluation des offres conformément aux exigences du code. Les évaluations des offres se font habituellement selon ces critères et modalités, et ce conformément aux techniques réglementaires édictées, même si l'usage du document-type de l'ARMP a fait défaut quelque fois.</p> <p>Les adjudications ne sont pas toujours publiées notamment pour les montants de seuil de revue à postériori.</p> <p>Les clauses contractuelles ne prévoient pas la prise en compte des aspects de durabilité;</p> <p>Les opérations de passation des marchés ne sont pas toujours conduites de manière efficace ni efficiente. Le processus d'attribution est mené dans un délai ne dépassant pas le délai fixé dans les DPAO pour la validité des offres (voir les clauses 19.1 et 19.2 des IC), soit entre 90 et 120 jours calendaires selon les cas, que ce soit avec la méthode AON ou AOI. Le délai d'exécution ou de réception des biens, services et travaux, en référence aux dispositions de la clause 20 du CCAG, est fixé au départ dans le DAO et finalement arrêté entre les parties en fonction de la nature de la prestation et des impondérables survenus au cours de l'exécution du contrat.</p> | | | |
|--|--|--|--|--|--|

| | | | | | |
|--------|----------------------|---|----------|---|----------|
| 3.1.3. | Gestion des contrats | <p>Les contrats ne débutent pas dans les temps et le contrôle de qualité est déficient, les réceptions définitives, si elles ont lieu, ne font pas l'objet quelque fois d'une constatation écrite versée au dossier.</p> <p>Les factures sont effectivement vérifiées au niveau des AC mais les paiements ne sont pas toujours conformes aux obligations contractuelles et les délais de paiement au niveau du pays (60 jours) ne sont pas conformes aux standards internationaux et aux bonnes pratiques.</p> <p>Les avenants doivent être autorisés par la Direction nationale de contrôle des marchés publics selon la Loi (art. 100 du code) et doivent être documentés.</p> <p>Les statistiques sur les marchés publics ne sont pas souvent disponibles et sont non exhaustives sur le site de l'ARMP par défaut d'exécution des audits régulièrement et par manque d'un système performant de retro-informations sur la commande publique.</p> <p>L'archivage est déficient et devrait s'améliorer avec les séances d'information/sensibilisation engagées par l'ARMP dernièrement.</p> | S | <p>Les mesures ci-après sont recommandées afin d'améliorer le dispositif global de gestion des marchés :</p> <p>1)- Prévoir un guide de gestion des marchés incluant la gestion de fonds et la supervision de l'exécution physique des marchés ;</p> <p>2)- Instaurer la notion d'Inspection fiduciaire ;</p> <p>3)- Introduire la notion de Gestion des marchés ;</p> <p>4)- Assurer le suivi de la gestion de l'exécution des marchés sur le double plan technique et financier par un organe extérieur de Contrôle;</p> <p>5)- l'utilisation des audits technique indépendants pour les marchés complexes ;</p> <p>6)- la réconciliation entre les objectifs dans les rapports d'achèvement des contrats se un format standard ;</p> <p>7)- l'obligation de publier les avenants ;</p> <p>8)- la publication des statistiques sur la passation et l'exécution des marchés sur les sites de l'ARMP et de la DNCMP ; et</p> <p>6)- Mettre un mécanisme d'archivage exhaustif de la passation et de l'exécution des marchés.</p> | M |
|--------|----------------------|---|----------|---|----------|

| 3.2. | Le marché des acquisitions publiques est pleinement fonctionnel | | | | |
|--------|---|---|----------|--|----------|
| 3.2.1. | Dialogue et partenariats entre les secteurs public et privé | <p>La collaboration entre le secteur privé et le gouvernement, dans le domaine des marchés publics, n'a pas encore atteint un niveau pour permettre de développer un climat de confiance et un dialogue ouvert, conditions sine qua non au développement du système de passation des marchés quoique le secteur privé soit dynamique et intéressé.</p> <p>La majorité des représentants des organisations du secteur privé estime que cette collaboration doit être renforcée. On estime qu'il ne s'agit pas, pour le moment, d'une collaboration franche et ouverte entre partenaires dont l'un souhaite obtenir les biens, travaux, services et prestations intellectuelles dont il a besoin et l'autre qui veut les lui fournir.</p> <p>Il s'agit souvent d'une collaboration empreinte de méfiance. Les nombreux cas de marchés non payés par l'État et de marchés non exécutés correctement ont laissé des répercussions négatives dans la relation acheteur/fournisseur. L'ARMP semble avoir établi de bons rapports avec les organisations du secteur privé mais cela ne reflète pas la situation générale au niveau de l'ensemble de l'administration.</p> <p>Il n'existe pas de cadre spécifique de concertation public-privé sur les marchés publics, il n'y a pas de mode de consultation formel visant des améliorations ou modifications apportées ou à apporter au système. Il n'existe pas non plus de stratégie de renforcement des capacités du secteur privé à mieux comprendre et à accéder à la commande publique. Il n'y a pas de budget conséquent pour financer de manière continue les programmes de formation que réclame le secteur privé. Les entreprises privées n'ont été que très peu formées, jusqu'ici, non seulement des PME mais aussi des nouveaux entrants dur le marché.</p> | S | <p>Renforcer le dialogue et le partenariat entre les secteurs public et privé et s'assurer de la préparation de programme de formation visant à permettre l'intégration des nouveaux entrants sur les marchés des acquisitions publiques</p> <p>Mettre en place un cadre spécifique de concertation public-privé sur les marchés publics et instaurer un mode de consultation formel visant des améliorations ou modifications apportées ou à apporter au système.</p> <p>Mettre une stratégie de renforcement des capacités du secteur privé à mieux comprendre et à accéder à la commande publique en plus d'un budget conséquent pour financer de manière continue les programmes de formation.</p> | M |
| 3.2.2 | Organisation du secteur privé et accès au marché des acquisitions publiques | <p>Le secteur privé est très impliqué dans la surveillance du système de passation des marchés par l'intermédiaire de la société civile, qui fait partie de l'autorité de régulation des marchés publics</p> <p>Les obstacles empêchant la participation aux appels d'offres sont multiples. L'environnement économique est nettement défavorable en ce qui concerne l'obtention des garanties, du financement pour l'exécution du contrat. Les PME sont « de facto » exclues des marchés les plus importants parce qu'elles</p> | M | <p>1)- Améliorer la communication vers le secteur privé et accompagner les PME pour les aider à participer aux marchés publics et développer des programmes de renforcement des capacités de ces acteurs pour mieux les préparer à jouer leur rôle dans la commande publique</p> <p>2)- Mettre en place une base des données sous forme de répertoire des fournisseurs et</p> | M |

| | | | | | |
|--------|--|---|----------|---|----------|
| | | <p>n'ont pas la capacité financière et très souvent l'expertise pour participer à la concurrence. Ceci n'est pas le cas pour les plus grandes entreprises ou les entreprises étrangères.</p> <p>Par ailleurs, rien n'indique qu'il existe une volonté des entreprises à se grouper de manière professionnelle pour s'organiser, développer des compétences collectives dans le but de participer aux appels d'offres. Ces groupements permettraient à chacune des entreprises participantes de renforcer ses capacités et de devenir plus compétitives.</p> <p>Les difficultés de l'environnement économique, l'absence de programmes de formation et de renforcement des capacités des entreprises privées, notamment des petites et moyennes entreprises, dans un contexte où la collaboration entre le secteur public et privé n'est pas institutionnalisée et se trouve encore au stade de balbutiement, font que le mécanisme de marché des acquisitions n'est pas pleinement fonctionnel.</p> <p>Il n'existe pas d'obstacle systémiques majeurs limitant l'accès du secteur privé aux marchés publics.</p> <p>Par contre, les entreprises du secteur privé sont satisfaites des mécanismes de recours mis en place et de leur effectivité par exemple pour 2019, l'ARMP a reçu 48 recours à travers le Conseil de régulation et au finish 44 décisions ont été rendues dans les délais contractuels.</p> <p>Plusieurs paramètres notamment d'ordre managérial et structurel ainsi que la méconnaissance des règles et procédures de passation des marchés font encore obstacle à la participation du secteur privé à grande échelle.</p> <p>La base des données des fournisseurs enregistrés est inexistante et l'acquisition électronique n'est pas encore fonctionnel au niveau du système.</p> | | prestataires de services au niveau des AC qui sera actualisée chaque année. | |
| 3.2.3. | Principaux secteurs et stratégies sectorielles | Le gouvernement Béninois et ses partenaires ont identifié les secteurs prioritaires à savoir : les secteurs des infrastructures, santé, eau et assainissement, énergie, éducation et sécurité alimentaire. Le gouvernement n'a pas par contre évalué de manière systématique la répartition des dépenses budgétaires par secteurs d'activités ce qui lui permettrait d'identifier les divers risques pour chacun des secteurs prioritaires. | S | 1)- Introduire l'obligation de définir des stratégies sectorielles en fonction des spécificités des secteurs à la suite d'un processus d'identification et d'évaluation ciblée des risques liés à des secteurs déterminés ; | S |

| | | | | |
|---|---|----------|--|----------|
| | <p>Du côté du secteur privé, il ne semble pas qu'il existe cette connaissance qui pourrait présenter des occasions de développement via le regroupement ou le renforcement des capacités.</p> <p>Il n'existe pas d'étude ou d'instrument de mesure ou d'analyse des marchés publics pour évaluer les risques sectoriels et la possibilité de les atténuer à travers la politique nationale de passation des marchés. De manière générale, la définition d'objectifs sectoriels en matière de passation de marchés ne constitue pas encore la pratique; l'absence d'analyses ou d'évaluations sectorielles ne favorise pas la réponse aux besoins spécifiques en matière de passation de marchés des secteurs sensibles ou prioritaires identifiés par le Gouvernement. Lacune substantielle.</p> <p>Il n'y a pas non plus une prise de conscience par les acteurs publics que le budget peut servir à appuyer le développement des entreprises et des segments les plus avancés. Il n'existe pas encore de vision du rôle de la dépense publique dans le développement du secteur privé.</p> | | <p>2)- Disposer d'une bonne connaissance des secteurs d'activités liés aux marchés publics (entrepreneurs, main- d'œuvre, fournisseurs, prestataires de services) à travers des études ;</p> <p>3)- Initier des études ou des instruments de mesure et/ou d'analyse des marchés publics pour évaluer les risques sectoriels et la possibilité de les atténuer à travers la politique nationale de passation des marchés ;</p> | |
| 3.3. Résultats consolidés pour le pilier 3. | <p>La planification des marchés est de la responsabilité des AC (art. 23 et 24 du décret 2020 – 26 du 29/09/2020) qui est chargée, entre autres, d'identifier les projets, rédiger les fiches techniques et, éventuellement, procéder à l'évaluation de leur opportunité avant de les incorporer dans le cadre de la programmation budgétaire.</p> <p>La planification (analyse des besoins et études de marchés) est effectuée en règle générale de manière sommaire et incomplète et/ou superficielle. Les besoins en amont, objectifs visés des projets/marchés ne sont pas bien définis et il n'y a aucune analyse détaillée des aspects environnementaux, sociaux et économiques.</p> <p>Il n'y a pas de dialogue formel entre l'administration et les bénéficiaires. L'absence d'analyse minutieuse des besoins qui permettrait d'identifier les stratégies optimales de passation de même que l'absence d'une culture de planification visant la définition des activités et des résultats escomptés des projets caractérisent la phase de planification.</p> <p>Le cadre légal et réglementaire a prescrit des procédures à étapes multiples, au maximum deux étapes, ainsi que des</p> | S | <p>Afin de corriger les insuffisances et amener le système au niveau des standards internationaux, les recommandations ci-après doivent être mises en œuvre :</p> <p>)- Instaurer l'obligation de procéder à des études du marché en vue de définir des stratégies optimales de passation de marchés au niveau des AC;</p> <p>2)- Instaurer la prise en compte de critères de durabilité ;</p> <p>3)- Envisager pour les marchés à commande de regrouper les achats de plusieurs acteurs ;</p> <p>5)- Améliorer le dialogue formel entre l'administration et les bénéficiaires et faire en sorte que la planification des acquisitions publiques se fait selon la rigueur de la gestion axée sur les résultats ;</p> <p>6)- Utiliser la planification des marchés lors de la préparation budgétaire pour contrôler le</p> | M |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | <p>indications claires sur les circonstances dans lesquelles ces procédures sont utilisables ; il s'agit notamment des appels d'offres précédés de préqualification et de ceux conclus en deux étapes dans les cas de la passation de marchés complexes afin de garantir que seuls les participants qualifiés et éligibles seront retenus pour la suite du processus concurrentiel.</p> <p>Les documents-types existent pour les biens, travaux, services et prestations intellectuelles et leur utilisation est rendue obligatoire au niveau des AC depuis le 1^{er} mars 2022.</p> <p>Les méthodes de sélection sont déterminées par le montant estimé du marché : au-dessus des seuils, l'appel d'offres est obligatoire. En deçà des seuils, on peut consulter au moins trois (3) fournisseurs ;</p> <p>Globalement, les méthodes utilisées sont bien choisies en fonction des seuils qui déterminent la procédure à utiliser mais elles ne sont pas toujours bien documentées en raison de la faiblesse de la planification. Il arrive que les méthodes ne soient pas bien choisies en raison de la faiblesse ou de l'inexistence des études préliminaires qui n'établissent pas le montant estimé du marché.</p> <p>La confidentialité ne semble pas constituer un problème majeur au cours du processus d'évaluation des offres bien que le système ne dispose pas encore d'un modèle-type de charte. Les dossiers d'appel d'offres prévoient des critères et modalités d'évaluation des offres conformément aux exigences du code. Les évaluations des offres se font habituellement selon ces critères et modalités, et ce conformément aux techniques réglementaires édictées, même si l'usage du document-type de l'ARMP a fait défaut quelque fois.</p> <p>Les adjudications ne sont pas toujours publiées notamment pour les montants de seuil de revue à postériori.</p> <p>Les clauses contractuelles ne prévoient pas souvent la prise en compte des aspects de durabilité. Le processus d'attribution est généralement mené dans un délai ne dépassant pas le délai fixé dans les DPAO.</p> | <p>volume des marchés passés par entente directe ;</p> <p>7)- Préciser dans le guide de l'Autorité Contractante, les conditions d'utilisation de chaque méthode de sélection en se penchant sur les prestations intellectuelles ;</p> <p>8)- Limiter au stricte minimum, l'usage des méthodes dérogatoires (gré-à-gré, appel d'offres restreint) dont les motifs d'utilisation ne cadrent pas avec la loi et qui ne sont pas autorisées par la DNCMP;</p> <p>9)- Éviter au maximum les interférences politiques ;</p> <p>10)- Utiliser systématiquement les documents types dans le cadre des marchés publics exécutés au niveau des AC ; et</p> <p>11)- Rendre systématique la publication des adjudications & des avis d'attribution provisoire ainsi que l'information des fournisseurs non retenus dans le cas des marchés dont les montants estimés sont inférieurs aux seuils des marchés faisant l'objet d'un appel d'offres.</p> <p>12)- Prévoir un guide de gestion des marchés incluant la gestion de fonds et la supervision de l'exécution physique des marchés ;</p> <p>13)- Instaurer la notion d'Inspection fiduciaire ;</p> <p>14)- Introduire la notion de Gestion des marchés ;</p> <p>15)- Assurer le suivi de la gestion de l'exécution des marchés sur le double plan technique et financier par un organe extérieur de Contrôle;</p> | |
|--|--|---|--|

| | | | |
|--|--|---|--|
| | <p>Les contrats ne débutent pas dans les temps et le contrôle de qualité est déficient, les réceptions définitives, si elles ont lieu, ne font pas l'objet quelque fois d'une constatation écrite versée au dossier.</p> <p>Les factures sont effectivement vérifiées au niveau des AC mais les paiements ne sont pas toujours conformes aux obligations contractuelles et les délais de paiement au niveau du pays (60 jours) ne sont pas conformes aux standards internationaux et aux bonnes pratiques.</p> <p>Les avenants doivent être autorisés par la Direction nationale de contrôle des marchés publics selon la Loi (art. 100 du code) et doivent être documentés.</p> <p>Les statistiques sur les marchés publics ne sont pas souvent disponibles et sont non exhaustives sur le site de l'ARMP par défaut d'exécution des audits régulièrement et par manque d'un système performant de retro-informations sur la commande publique.</p> <p>L'archivage est déficient et devrait s'améliorer avec les séances d'information/sensibilisation engagées par l'ARMP dernièrement.</p> <p>La collaboration entre le secteur privé et le gouvernement, dans le domaine des marchés publics, n'a pas encore atteint un niveau pour permettre de développer un climat de confiance et un dialogue ouvert, conditions sine qua non au développement du système de passation des marchés quoique le secteur privé soit dynamique et intéressé.</p> <p>La majorité des représentants des organisations du secteur privé estime que cette collaboration doit être renforcée. On estime qu'il ne s'agit pas, pour le moment, d'une collaboration franche et ouverte entre partenaires dont l'un souhaite obtenir les biens, travaux, services et prestations intellectuelles dont il a besoin et l'autre qui veut les lui fournir.</p> <p>Il s'agit souvent d'une collaboration empreinte de méfiance. Les nombreux cas de marchés non payés par l'État et de marchés non exécutés correctement ont laissé des répercussions négatives dans la relation acheteur/fournisseur. L'ARMP semble avoir établi de bons rapports avec les organisations du secteur privé mais cela ne reflète pas la situation générale au niveau de l'ensemble de l'administration.</p> | <p>16)-l'utilisation des audits technique indépendants pour les marchés complexes ;</p> <p>17)- la réconciliation entre les objectifs dans les rapports d'achèvement des contrats se un format standard ;</p> <p>18)- l'obligation de publier les avenants ;</p> <p>19)- la publication des statistiques sur la passation et l'exécution des marchés sur les sites de l'ARMP et de la DNCMP ; et</p> <p>20)- Mettre un mécanisme d'archivage exhaustif de la passation et de l'exécution des marchés ;</p> <p>21)-Renforcer le dialogue et le partenariat entre les secteurs public et privé et s'assurer de la préparation de programme de formation visant à permettre l'intégration des nouveaux entrants sur les marchés des acquisitions publics</p> <p>22)- Mettre en place un cadre spécifique de concertation public-privé sur les marchés publics et instaurer un mode de consultation formel visant des améliorations ou modifications apportées ou à apporter au système.</p> <p>23)- Mettre une stratégie de renforcement des capacités du secteur privé à mieux comprendre et à accéder à la commande publique en plus d'un budget conséquent pour financer de manière continue les programmes de formation.</p> <p>24)- Améliorer la communication vers le secteur privé et accompagner les PME pour les aider à</p> | |
|--|--|---|--|

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>Il n'existe pas de cadre spécifique de concertation public-privé sur les marchés publics, il n'y a pas de mode de consultation formel visant des améliorations ou modifications apportées ou à apporter au système. Il n'existe pas non plus de stratégie de renforcement des capacités du secteur privé à mieux comprendre et à accéder à la commande publique. Il n'y a pas de budget conséquent pour financer de manière continue les programmes de formation que réclame le secteur privé. Les entreprises privées n'ont été que très peu formées, jusqu'ici, non seulement des PME mais aussi des nouveaux entrants sur le marché.</p> <p>Le secteur privé est très impliqué dans la surveillance du système de passation des marchés par l'intermédiaire de la société civile, qui fait partie de l'autorité de régulation des marchés publics</p> <p>Par ailleurs, rien n'indique qu'il existe une volonté des entreprises à se grouper de manière professionnelle pour s'organiser, développer des compétences collectives dans le but de participer aux appels d'offres. Ces groupements permettraient à chacune des entreprises participantes de renforcer ses capacités et de devenir plus compétitives.</p> <p>Il n'existe pas d'obstacle systémiques majeurs limitant l'accès du secteur privé aux marchés publics.</p> <p>Par contre, les entreprises du secteur privé sont satisfaites des mécanismes de recours mis en place et de leur effectivité par exemple pour 2019, l'ARMP a reçu 48 recours à travers le Conseil de régulation et au total 44 décisions ont été rendues dans les délais contractuels.</p> <p>Plusieurs paramètres notamment d'ordre managérial et structurel ainsi que la méconnaissance des règles et procédures de passation des marchés font encore obstacle à la participation du secteur privé à grande échelle.</p> <p>La base des données des fournisseurs enregistrés est inexistante et l'acquisition électronique n'est pas encore fonctionnel au niveau du système.</p> | | <p>participer aux marchés publics et développer des programmes de renforcement des capacités de ces acteurs pour mieux les préparer à jouer leur rôle dans la commande publique</p> <p>25)- Mettre en place une base des données sous forme de répertoire des fournisseurs et prestataires de services au niveau des AC qui sera actualisée chaque année</p> <p>26)- Introduire l'obligation de définir des stratégies sectorielles en fonction de la spécificité des secteurs à la suite d'un processus d'identification et d'évaluation ciblée des risques liés à des secteurs déterminés ;</p> <p>27)- Disposer d'une bonne connaissance des secteurs d'activités liés aux marchés publics (entrepreneurs, main- d'œuvre, fournisseurs, prestataires de services) à travers des études ;</p> <p>28)- Initier des études ou des instruments de mesure et/ou d'analyse des marchés publics pour évaluer les risques sectoriels et la possibilité de les atténuer à travers la politique nationale de passation des marchés ;</p> | |
|--|---|--|--|--|

| | | | | | |
|--|--|---|----------|---|----------|
| | | <p>Le gouvernement Béninois et ses partenaires ont identifié les secteurs prioritaires à savoir : les secteurs des infrastructures, santé, eau et assainissement, énergie, éducation et sécurité alimentaire. Le gouvernement n'a pas par contre évalué de manière systématique la répartition des dépenses budgétaires par secteurs d'activités ce qui lui permettrait d'identifier les divers risques pour chacun des secteurs prioritaires.</p> <p>Du côté du secteur privé, il ne semble pas qu'il existe cette connaissance qui pourrait présenter des occasions de développement via le regroupement ou le renforcement des capacités.</p> <p>Il n'existe pas d'étude ou d'instrument de mesure ou d'analyse des marchés publics pour évaluer les risques sectoriels et la possibilité de les atténuer à travers la politique nationale de passation des marchés. De manière générale, la définition d'objectifs sectoriels en matière de passation de marchés ne constitue pas encore la pratique; l'absence d'analyses ou d'évaluations sectorielles ne favorise pas la réponse aux besoins spécifiques en matière de passation de marchés des secteurs sensibles ou prioritaires identifiés par le Gouvernement. Lacune substantielle.</p> <p>Il n'y a pas non plus une prise de conscience par les acteurs publics que le budget peut servir à appuyer le développement des entreprises et des segments les plus avancés. Il n'existe pas encore de vision du rôle de la dépense publique dans le développement du secteur privé.</p> | | | |
| Pilier 4. Responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés publics | | | | | |
| 4.1. | La transparence et la participation de la société civile renforcent l'intégrité dans la passation des marchés | | | | |
| 4.1.1. | Environnement propice à la consultation et au contrôle du public | <p>Le cadre législatif/réglementaire n'autorise pas la participation directe de la société civile dans les opérations de marchés. Il n'existe pas de processus formel et transparent de consultation de la société civile lors de modifications du système de passation des marchés.</p> <p>Il n'existe pas également de mécanisme formel qui vise l'amélioration du système. En revanche, les organisations de la société civile sont représentées au CA de l'ARMP et, à ce titre, peuvent communiquer leurs commentaires et faire valoir leur opinion sur les projets de modifications et d'améliorations initiés par l'ARMP.</p> | S | <p>L'ARMP doit:</p> <p>1)- Renforcer les programmes de Formation au bénéfice des organisations de la société civile ;</p> <p>2)- Organiser des rencontres périodiques avec ces organisations de la société civile, afin de mieux les impliquer dans le suivi et le contrôle des marchés publics ;</p> | M |

| | | | | | |
|--------|--|--|----------|--|----------|
| | | <p>Une autre lacune substantielle est qu'il n'existe pas non plus de programmes de formation visant à renforcer la capacité des parties prenantes à comprendre le système de passation des marchés publics, à exercer un certain contrôle et à participer à l'élaboration de stratégies pour l'améliorer. L'effet combiné du manque d'intérêt de la part de l'administration à considérer la société civile comme un partenaire important et les faibles capacités de la société civile dans le domaine, en plus du manque d'informations fiables, complètes et fournies dans les délais expliquent très bien l'absence de consultation entre les deux parties; ces activités n'ont pas eu lieu faute des financements nécessaires.</p> <p>Le secteur privé, dans les faits, la société civile n'est pas vraiment considérée comme un partenaire (partie prenante) important du système. La société civile s'intéresse de plus en plus aux marchés publics mais il n'est pas du tout établi que ses apports et commentaires sont pris en compte ; on écoute les préoccupations mais il n'est pas évident que celles-ci soient prises en compte ou qu'elles soient suivies d'actions concrètes.</p> | | <p>3)- Mettre en place un véritable mécanisme permettant au Gouvernement de recevoir et prendre en compte d'éventuelles retro-informations de la part de la société civile.</p> | |
| 4.1.2. | Le public a accès aux informations de manière adéquate et rapide | <p>Cadre PEFA 2016 (Rapport Juin 2016) - note : C</p> <p>Sur les six catégories d'informations définies pour les critères sur la facilité d'accès du public aux informations, deux ne sont pas accessibles. Pour les quatre restantes, l'information accessible ne concerne pas la plupart des marchés, mais seulement la majorité des marchés à savoir :</p> <p>1) informations accessibles pour la majorité des marchés : (i) Le cadre juridique et réglementaire de la passation de marché (ii) Les plans de passation de marchés (iii) Les opportunités de soumission (iv) Les informations sur le règlement des plaintes</p> <p>2) Informations non accessibles : (i) Les marchés attribués (ii) Statistiques annuelles sur les marchés publics.</p> <p>Le public a accès à certaines informations : les textes légaux et réglementaires existants sont facilement disponibles, sans frais, sur le site de l'ARMP www.armp.benin.be Les renseignements sur la passation des divers marchés sont disponibles lorsque les AC les ont communiqués à l'ARMP.</p> <p>L'absence d'un système d'information efficace ne permet pas un accès direct à l'ensemble des informations sur la passation des marchés. En principe, tous les documents importants devraient être publiés sur le site de l'ARMP pour les marchés</p> | S | <p>Mettre en place un site web dynamique, adossé à un système de gestion électronique de la procédure des marchés publics, interfacé avec le système de gestion des finances publiques</p> | S |

| | | | | | |
|--------|--|--|----------|---|----------|
| | | au-dessus des seuils. Pour les marchés en deçà des seuils, seules les attributions provisoires doivent être publiées. | | | |
| 4.1.3. | Participation directe de la société civile | <p>Le cadre législatif/réglementaire et politique n'autorise pas la participation citoyenne aux diverses phases du processus de passation des marchés :</p> <p>Au cours de la phase de planification, la participation des citoyens n'est pas prévue. L'art. 23 du code précise que la nature et l'étendue des besoins doivent être déterminées avec précision par l'autorité contractante avant tout appel à concurrence ou toute procédure de négociation par entente directe. Selon le Décret 2020 – 597 du 23/12/2020, Article 1^{er} c'est la CCMP qui est responsable de la validation du PPM préparé par l'AC. Il n'est nullement fait mention de la société civile dans les textes régissant ces phases du processus (identification des besoins et élaboration du PPM). Par contre, rien n'interdit expressément la consultation des citoyens au cours de la planification du projet.</p> <p>L'ouverture des offres/propositions est publique (art. 70 du code) et la société civile peut y assister en tant qu'observatrice mais toujours de manière informelle sans plus.</p> <p>La société civile n'est pas associée, même à titre d'observateur, à l'évaluation des offres qui est conduite par une sous-commission d'analyse des offres (SCA) dont les membres sont fixés par note de service (art. 10, Décret 2020 – 596 du 23/12/2020), à savoir : - - la PRMP ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - le responsable de la structure technique concernée ou son représentant ; - le responsable financier ou son représentant ; - un juriste ou un spécialiste des marchés publics. <p>Il en est de même en ce qui concerne l'attribution provisoire qui est proposée par la SCA et entérinée par la CPM.</p> <p>Le suivi/supervision de l'exécution des marchés est assuré par la CCMP de l'AC de même que de la réception des ouvrages, fournitures et des services objets desdits marchés à la fin de leur exécution.</p> <p>Ici encore, aucune mention de la société civile, bien que rien ne s'oppose à la surveillance citoyenne de l'exécution des marchés publics comme prévu par des dispositions légales spécifiques.</p> | S | <p>1)- Assurer et encourager une plus grande participation de la société civile, y compris dans le contrôle de la gestion des marchés publics.</p> <p>2)- Garantir la surveillance citoyenne de l'exécution des marchés publics comme prévu par des dispositions légales spécifiques.</p> | S |

| 4.2. | Le pays dispose de mécanismes de contrôle et d'audit efficaces | | | | |
|--------|--|---|---|--|---|
| 4.2.1. | Cadre juridique, organisation et procédures du système de contrôle | <p>Le Bénin a mis en place un cadre juridique pour développer l'audit et le contrôle internes au niveau ministériel. Ce cadre, posé par le décret 2018-396 portant réforme des organes de contrôle de l'ordre administratif (OCA), introduit dans chaque ministère un dispositif d'audit interne, composé d'un comité ministériel d'audit interne (CMAI) et d'un auditeur interne, qui est le responsable de l'OCA du ministère (IGF ou inspection générale ministérielle - IGM). Le dispositif d'audit interne a notamment pour responsabilité de s'assurer de la qualité du dispositif ministériel de contrôle interne. Ce dernier est piloté par un autre comité, le comité ministériel de maîtrise des risques (CMMR), qui supervise l'établissement d'une cartographie des risques du ministère et produit un rapport sur le contrôle interne.</p> <p>Le dispositif ainsi esquissé fait d'ores et déjà du Bénin un pionnier en Afrique francophone. Fortement inspiré des évolutions intervenues en France depuis une dizaine d'années, il s'articule aussi avec une dimension interministérielle, assurée par l'IGF, qui coordonne le travail de mise en œuvre de la fonction d'audit interne au sein des ministères IGM, en leur apportant formation et outils méthodologiques. La vision est celle d'un audit interne fondé sur une approche par les risques, se substituant au modèle traditionnel d'inspection reposant sur le contrôle de conformité. Un cadre de référence de l'audit interne de l'Etat (CRAIE) a été adopté en août 2018 et sert de support à cette vision.</p> <p>Si le développement de la fonction d'audit interne peut s'appuyer sur les OCA, ceux-ci diffèrent en taille et en capacité d'un ministère à l'autre. Le dispositif d'audit interne est ainsi plus abouti au MEF que dans les autres ministères, ce qui reflète les encarts en effectif (15 à l'IGF, 2 à 4 en moyenne pour les inspections générales ministères) et en compétence. Quant au contrôle interne ministériel, il peine encore à émerger et peu de ministères ont avancé significativement sur leur cartographie des risques. Des renforcements de capacité seront nécessaires pour faire avancer la réforme. Ils pourront permettre une montée en puissance et un alignement progressif sur les normes internationales, par rapport auxquelles des écarts</p> | M | <p>1)- Poursuivre l'opérationnalisation de la Cour des Comptes, notamment au travers du recrutement des conseillers et auditeurs (CT/MT) qualifiés dans la réalisation de l'audit des marches publics en collaboration avec l'ARMP ou sur auto-saisine ;</p> <p>2)- Poursuivre la mise en œuvre de la réforme de l'audit et du contrôle internes définie par le décret OCA 2018-396 (CT/MT) ;</p> <p>3)- Établir une coordination entre l'ARMP et la Cour des comptes pour faciliter l'examen de la gestion des marches par cette dernière.</p> | M |

| | | | | | |
|-------|---|---|----------|--|----------|
| | | <p>subsistent en pratique (absence de séparation claire des fonctions d'audit interne et d'inspection par exemple).</p> <p>La Cour des comptes (CdC) est l'auditeur externe du secteur public et l'institution supérieure de contrôle des finances publiques. Son cadre juridique, récemment mis en place, prévoit un niveau d'autonomie largement adéquat et elle dispose d'un accès suffisant à l'information. Elle prépare et approuve ses plans d'audit, qui contiennent des audits d'initiative de la CdC et des travaux d'audit imposés par la loi (notamment le rapport sur l'exécution de la loi de finances et la déclaration générale de conformité).</p> <p>La CdC n'est pas encore pleinement opérationnelle. La CdC n'a pas encore formellement adopté et diffusé de manière transparente un recueil des normes professionnelles d'audit externe qu'elle applique. Depuis 2018, la nouvelle institution, ainsi que sa prédécesseuse, n'ont pas publié un rapport public annuel, ce qui réduit sa visibilité auprès du grand public et du Parlement. Elle n'exerce pas encore sa mission de discipline budgétaire, pourtant très importante en termes de responsabilité des gestionnaires et de sanction d'éventuelles malversations. La fonction d'audit externe en est ainsi encore à un stade de mise en œuvre pratique très préliminaire, au regard des standards internationaux et l'effectif de la CdC est encore réduit. Le recrutement des conseillers et des auditeurs est censé aboutir très rapidement et peut donner un nouvel élan à l'institution. (cfr rapport FMI sur le diagnostic de la gouvernance au Bénin, Février 2023)</p> | | | |
| 4.2.2 | Coordination des contrôles et audits des acquisitions publiques | <p>Les audits indépendants des marchés publics ne sont pas réalisés par l'ARMP depuis 2017 faute de moyens financiers. Depuis 2018, seuls quelques audits internes conduits par l'IGF ont pu être réalisés, l'IGF n'en rend compte que dans ses rapports d'audit qui comportent toujours une section sur les marchés publics. Ces rapports sont transmis à l'ARMP pour suite à donner, le cas échéant. La fonction d'audit indépendant dévolue à l'ARMP doit être renforcée pour plus d'efficacité et de rapidité dans la lutte contre la corruption, et doublée d'un meilleur suivi de la mise en œuvre des recommandations des audits réalisés.</p> <p>Il n'existe pas de coordination entre les contrôles internes, les audits internes et les audits externes puisque les mécanismes de contrôle et d'audit ne sont pas encore entièrement</p> | S | <p>1)- Envisager avec le ministère des Finances de la mise en place de moyens adéquats pour permettre à l'ARMP de conduire régulièrement les audits et s'assurer de l'implication de la Cour des comptes au domaine des marchés publics ;</p> <p>2)- Systématiser l'audit indépendant des marchés publics à enjeu, financier, sur la base des seuils de contrôle de la DNMCP (80 à 500 Millions de FCFA selon le type de fourniture ou prestations), publier les rapports d'audit sur le</p> | S |

| | | | | | |
|-------------|---|--|----------|---|----------|
| | | opérationnels. Il n'existe pas de manuel de procédures de contrôle interne qui définirait les exigences, les normes et les étapes de la conduite des audits de passation des marchés, portant à la fois sur la conformité et sur le rendement. De même il n'y a pas de mécanisme formel de communication des résultats ; l'ARMP implique néanmoins les AC et les parties prenantes externes lors de l'examen et l'adoption des conclusions et recommandations qui sont revues contradictoirement. Les modifications nécessaires sont apportées au rapport qui fait l'objet d'un atelier. L'ARMP souhaiterait que les audits aient lieu sur une base annuelle comme le précisent les textes, cependant l'imprévisibilité des ressources financières a pour conséquence que ce sont les PTF qui les financent. | | site et organiser le suivi des recommandations de ces rapports (CT). | |
| 4.2.3. | Application et suivi des conclusions et recommandations | Il n'existe pas de mécanismes visant à garantir la mise en application et le suivi des recommandations, ce qui constitue une lacune substantielle. Il n'y a pas non plus de règles précisant les délais de mise en application des recommandations, de suivi de la mise en œuvre des recommandations et des résultats. Il n'existe aucune donnée statistique indiquant clairement la proportion des recommandations qui ont été mises en œuvre puisque les conclusions ne sont habituellement pas mises en œuvre et qu'il n'est effectué aucun suivi. Les rapports d'audit s'appuyant sur les recommandations antérieures, affirment habituellement que les conclusions et recommandations des audits précédents n'ont pas été mises en œuvre. | S | Mettre en place des mécanismes visant à garantir la mise en application et le suivi des recommandations et un système de sanctions positives et/ou négatives en ce qui concerne la mise en œuvre ou pas des recommandations des différents corps de contrôle. | S |
| 4.2.4. | Qualification et formation pour effectuer des audits de passations de marchés | En ce qui concerne les qualifications et formations pour effectuer les audits de passation des marchés, il n'existe pas de normes précises, pas de programmes de formation des auditeurs internes et externes afin de les doter des qualifications et compétences requises pour effectuer des audits de haute qualité, y compris des audits de performance. Les auditeurs sont sélectionnés de manière équitable et sont pleinement indépendants. | S | 1)- Rendre opérationnelle la redevance de régulation des marchés publics pour permettre à l'ARMP de jouer pleinement son rôle régalién de renforcement des capacités de tous les acteurs publics et privés ; et 2)- S'assurer du développement d'un programme de formation adaptée des auditeurs en marchés publics. | S |
| 4.3. | Les mécanismes de recours de la passation des marchés sont efficaces et efficients | | | | |
| 4.3.1 | Processus de contestation et de recours | Il existe un système à plus de deux niveaux pour le traitement des recours, à savoir : le recours administratifs préalables devant l'Autorité Contractante, le recours devant l'Autorité de régulation des marchés publics et le recours devant les juridictions administratives compétentes (Cf. Loi No 2020 - 26 | L | - | L |

| | | | | | |
|-------------|--|--|---|---|---|
| | | <p>du 29 septembre 2020 portant code des marchés public, articles 116, 117, 119 et 120 page 66-68). Au titre du rapport de l'ARMP pour 2019 il y a eu 48 recours dont 44 décisions rendus dans les délais réglementaires.</p> <p>Les recours sont bien traités par le conseil de régulation de l'ARMP et les décisions sont oubliées sur son site.</p> <p>Les candidats ou soumissionnaires peuvent introduire une réclamation auprès de l'AC droit de recours (art.10 décret 2020 – 601 du 23/12/2020). De même un contractant qui s'estime lésé dans l'exécution d'un contrat peut introduire une réclamation auprès de l'AC. Dans les deux cas, la décision de l'AC peut être contestée devant l'ARMP c'est à-dire le CRD.</p> <p>Les décisions du CRD sont exécutoires et définitives sauf en cas d'appel devant les juridictions compétentes i.e., la Cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat selon le cas (art. 19 du code) . Le cadre juridique est donc bien défini et les textes sont clairs, les attributions du CRD sont également claires de même que les délais. (art. 23 et 24 du décret 2020 – 595 du 23/12/2020).</p> | | | |
| 4.3.2. | Indépendance et capacité de l'organe d'appel | <p>Cadre PEFA 2016 (Rapport Juin 2016) - note : A</p> <p>Les six critères exigés pour la mesure d'efficacité de l'organe administratif indépendant chargé des plaintes sont respectés</p> | L | - | L |
| 4.3.3 | Décisions de l'organe d'appel | <p>Cadre PEFA 2016 (Rapport Juin 2016) - note : A</p> <p>Les six critères exigés pour la mesure d'efficacité de l'organe administratif indépendant chargé des plaintes sont respectés</p> <p>Le cadre légal prévoit art. 117 qu'en cas de décision constatant la violation de la réglementation applicable, l'autorité contractante doit s'y conformer en prenant, dans un délai de cinq (05) jours ouvrables, les mesures de nature à remédier aux irrégularités constatées. La décision de l'Autorité de régulation des marchés publics est immédiatement exécutoire</p> | L | - | L |
| 4.4. | Le pays a mis en place des mesures d'ordre éthique et de lutte contre la corruption | | | | |
| 4.4.1 | Définition Juridique des pratiques interdites, du | <p>Les textes prévoient clairement la définition des pratiques interdites et autres infractions de même que les sanctions prévues tant au niveau du Décret No 2020 – 601 portant code d'éthique aux art. 11, 12, 13, 14, 15 et 16) que du code pénal</p> | M | S'assurer de l'application stricte des dispositions des différentes Lois sur les pratiques interdites y compris l'application | L |

| | | | | | |
|-------|---|---|----------|---|----------|
| | conflit d'intérêt et des responsabilités, l'obligation de rendre compte et des sanctions y afférentes | : Le cadre législatif/réglementaire précise également les sanctions qui seront appliquées art. 17. Toute infraction commise à l'occasion de la passation des marchés est punie du double de la sanction pénale prévue pour cette infraction Article 341 : Est puni de la réclusion criminelle à temps de cinq (05) ans à dix (10) ans et d'une amende égale au triple de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que ladite amende puisse être inférieure à deux cent mille (200.000) francs CFA, ou de l'une de ces deux peines seulement tout agent public qui intentionnellement n'a pas respecté l'une ou plusieurs dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics ; et l'exclusion de la commande publique pour 5 ans et permanente en cas de récidive. Ce sont donc des punitions sévères. (cfr rapport Diagnostic sur la gouvernance du FMI février 2023). | | stricte des sanctions prévues à l'encontre des contrevenants (acteurs et agents publics). | |
| 4.4.2 | Dispositions sur les pratiques interdites dans les dossiers d'appel d'offres | Les dispositions relatives aux pratiques interdites sont bien intégrées dans les dossiers d'appel d'offres et documents contractuels. Ceux-ci comportent des dispositions sur la fraude, la corruption et les autres pratiques interdites comme précisé dans le cadre législatif/réglementaire. | M | S'assurer de l'utilisation systématique des documents types qui prennent en considération toutes les pratiques interdites y compris toutes les dispositions allant dans le sens de la lutte contre la corruption conformément aux Directives du FIDA et du code des MP. | M |
| 4.4.3 | Sanctions et systèmes d'application de la loi efficaces | Le cadre légal et réglementaire fait obligation aux entités adjudicatrices d'annoncer des allégations de fraude, de corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi mais il n'y a pas une procédure claire qui soit en place qui encadre ce dispositif. Dans la pratique, on constate que les dispositions sont appliquées, peut-être pas de manière systématique, puisque le CRD rend des décisions suite à des dénonciations lesquelles sont publiées. Il existe un système de suspension/d'exclusion qui garantit une procédure régulière et qui est appliqué systématiquement. En condamnant les personnes chargées de la direction d'une entreprise de travaux, fournitures ou prestation de services publics ou les délégataires d'un service public pour une infraction commise à l'occasion de la passation d'un marché public, le tribunal prononcera, en outre, la confiscation des garanties constituées par l'entreprise et l'exclusion de celle-ci de la commande publique pour une durée ne dépassant pas cinq années. | S | 1)- Prévoir dans la loi une procédure de réalisation d'enquêtes approfondies et systématiques en cas de signalement de cas de fraude ou de corruption d'agents publics, de même qu'une saisine systématique de la justice en cas de confirmation de la fraude ; 2)- Prévoir la protection des droits de la défense de l'entreprise incriminée devrait être mieux définie par la Loi ; 3)- Faire respecter les dispositions d'exclusion définitive de la commande publique en cas de récidive (art. 123 du code) pour les candidats indécents. | S |

| | | | | | |
|--------|--|---|----------|--|----------|
| | | L'exclusion de la commande publique sera définitive en cas de récidive (art. 123 du code). Il n'est pas du tout établi que les lois sur les pratiques de corruption, de fraude et d'autres pratiques interdites sont systématiquement appliquées au Bénin par la mise en œuvre des sanctions énoncées. | | | |
| 4.4.4. | Cadre de lutte contre la corruption et formation à l'intégrité | <p>Il n'existe pas un cadre complet de lutte contre la corruption qui permettrait de prévenir, détecter et sanctionner la corruption au sein du gouvernement. Le cadre de lutte contre la corruption est encore embryonnaire et les mécanismes de dénonciations ont une portée encore timide.</p> <p>Le cadre du système de passation des marchés publics contient des dispositions relatives aux mesures d'intégrité, de lutte contre la corruption et de transparence. Ces mesures sont mises en œuvre depuis la mise en place d'organes spécifiques chargés du contrôle du système.</p> <p>Le pays vient de se doter d'une nouvelle autorité le Haut-Commissariat à la Prévention de la Corruption qui est compétente pour enregistrer les allégations/plaintes en rapport avec les actes de fraude et de corruption. En attendant l'opérationnalisation de ce Haut-Commissariat, les acteurs en compétition peuvent en cas plaintes dans le processus recourir soit à la Direction de la Régulation et des Affaires Juridiques de l'ARMP (www.arpmp.bj, Tel : (229) 21 30 50 72) ou à défaut à la Cour de Répression des Infractions Économiques et du Terrorisme (CRIET) qui prend en charge la dimension répression à l'adresse du procureur spécial près la CRIET, Mr Mario METONOU, Tel: (229) 21 31 31 46/21 31 31 47, mail : secretariat@justice.bj</p> | S | <p>1)- Développer/adopter un véritable programme de lutte contre la corruption. En relation avec le Haut-Commissariat à la Prévention de la Corruption élaborer la stratégie nationale de lutte contre corruption et de promotion de l'éthique dans la passation des marchés publics ;</p> <p>2)- Mettre en place des mécanismes permettant de détecter les cas de fraude et corruption ;</p> <p>3)- Compiler et publier les cas de fraude et corruption ;</p> <p>4)- Organiser des programmes de formation à l'éthique dans les marchés publics ;</p> <p>5)- Inscrire l'automatisation des procédures en cours dans une démarche globale de lutte contre la corruption.</p> | S |
| 4.4.5 | Soutien des parties prenantes pour renforcer l'intégrité dans le cadre de la passation des marchés | Il existe des organisations de la société civile structurées, crédibles et bien implantées sur le terrain; elles effectuent des enquêtes, en font des rapports et dénoncent des faits et les irrégularités dans la passation et l'exécution des marchés publics. Les rapports des organisations de la société civile et autres interventions, à travers diverses correspondances, mettant en exergue les préoccupations/irrégularités dans la passation des marchés publics contribuent en quelque sorte à façonner et à améliorer l'intégrité dans la passation des marchés. Par contre, cela n'est pas systématique et n'a pas un caractère permanent. Cette participation de la société civile est encore faible, les compétences en matière de marchés publics existent à l'état embryonnaire et elles sont toujours insuffisantes. | S | <p>1)- Encourager la dynamique actuelle de la participation de la société au contrôle citoyen et de dénonciations dans la passation et l'exécution des marchés publics ;</p> <p>2)- Renforcer les capacités de la société civile en matière de marchés publics pour lui permettre de pleinement jouer son rôle dans la moralisation de la commande publique au Bénin</p> | M |

| | | | | | |
|--------|---|---|----------|---|----------|
| | | <p>Il n'y a pas de mesures légales ou réglementaires qui rendraient l'environnement défavorable pour que la société civile puisse jouer un rôle significatif comme tiers garants. Dans les faits cependant, il y a de nombreux obstacles : information souvent incomplète ou partielle en raison de l'absence d'un système d'information efficace, transmission aléatoire des informations des AC à l'ARMP, etc.</p> <p>Du côté du secteur privé, il n'existe pas encore de cas rapportés de fournisseurs et associations d'entreprises qui appuient des comportements éthiques et intègres dans la passation des marchés.</p> | | | |
| 4.4.6. | Mécanismes sécurisés pour signaler des pratiques interdites ou des comportements contraires à l'éthique | <p>Il n'existe pas de canaux sûrs, accessibles et garantissant la confidentialité pour les dénonciations des cas de fraude, de corruption et d'autres pratiques interdites ou de comportements contraires à l'éthique. Le CRD est chargé de recevoir les dénonciations des irrégularités constatées par les parties intéressées ou celles connues de toute autre personne avant, pendant et après la passation et l'exécution des marchés publics et délégations de service public.</p> <p>Dans la pratique, en l'absence d'un système sûr, accessible, confidentiel et anonyme, l'ARMP reçoit et exploite toutes les dénonciations qui lui sont adressées, soit via son site web où une fenêtre dédiée aux dénonciations est ouverte, soit par courrier ordinaire. La Loi a été revue et la protection des lanceurs d'alertes est actée.</p> <p>Les dénonciations sont transmises au CRD pour traitement et donnent lieu à une décision de celui-ci. Les dénonciations sont enregistrées, traitées et les décisions sont notifiées aux intéressés.</p> | S | Préciser sur le site de l'ARMP que les informations transmises par les dénonciateurs feront l'objet d'une protection inviolable des données personnelles (si c'est bien le cas). | M |
| 4.4.7. | Codes de conduite/codes d'éthique et règles relatives à la divulgation d'informations financières | Il existe, depuis 2020 une Loi spéciale portant code d'éthique et de déontologie au Bénin. Ce code prévoit tous les fondamentaux liés à l'éthique, à la déontologie et aux bonnes pratiques internationalement reconnues. Cette Loi comporte des dispositions spéciales pour les personnes impliquées dans la gestion des finances publiques, y compris la passation des marchés. Le décret-loi n° 2020 – 601 du 23/09/2020 portant code de conduite de l'agent de l'État s'applique à 100% aux agents de l'État y compris les personnels impliqués dans la passation des marchés et il n'y a pas de dispositions qui leur soient spécifiques. | S | <p>1)- Mettre en application les dispositions prévues par la Loi qui dispose que certains directeurs et chefs de division doivent lors de leur entrée en fonction, à la fin de celles-ci et chaque année faire sur l'honneur, une déclaration écrite de tous leurs biens et patrimoine adressée au Président de la Cour des Comptes ;</p> <p>2)- L'ARMP doit renforcer la formation des acteurs sur la mise en œuvre de mesures d'éthique et de déontologie en plus des questions</p> | S |

| | | | | | |
|--|--|---|----------|--|----------|
| | | <p>Le cadre légal prévoit que certains directeurs et les chefs de division de la DNCMP doivent lors de leur entrée en fonction, à la fin de celles-ci et chaque année faire sur l'honneur, une déclaration écrite de tous leurs biens et patrimoine adressée au Président de la Cour des Comptes. Dans la pratique, cette déclaration non plus n'est pas encore effective.</p> <p>Il n'existe pas encore de programmes de formation pour garantir la prise de conscience et la mise en œuvre des mesures. A ce sujet, l'ARMP projette de dispenser des formations sur l'éthique, l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les marchés publics.</p> | | d'intégrité et de corruption. | |
| 4.5. Résultats consolidés pour le pilier 4. | | <p>Le cadre législatif/réglementaire n'autorise pas la participation directe de la société civile dans les opérations de marchés. Il n'existe pas de processus formel et transparent de consultation de la société civile lors de modifications du système de passation des marchés.</p> <p>Il n'existe pas également de mécanisme formel qui vise l'amélioration du système. En revanche, les organisations de la société civile sont représentées au CA de l'ARMP et, à ce titre, peuvent communiquer leurs commentaires et faire valoir leur opinion sur les projets de modifications et d'améliorations initiés par l'ARMP.</p> <p>Une autre lacune substantielle est qu'il n'existe pas non plus de programmes de formation visant à renforcer la capacité des parties prenantes à comprendre le système de passation des marchés publics, à exercer un certain contrôle et à participer à l'élaboration de stratégies pour l'améliorer. L'effet combiné du manque d'intérêt de la part de l'administration à considérer la société civile comme un partenaire important et les faibles capacités de la société civile dans le domaine, en plus du manque d'informations fiables, complètes et fournies dans les délais expliquent très bien l'absence de consultation entre les deux parties; ces activités n'ont pas eu lieu faute des financements nécessaires.</p> <p>Le secteur privé, dans les faits, la société civile n'est pas vraiment considérée comme un partenaire (partie prenante) important du système. La société civile s'intéresse de plus en plus aux marchés publics mais il n'est pas du tout établi que ses apports et commentaires sont pris en compte ; on écoute les</p> | S | <p>Pour améliorer la situation sous ce dernier pilier, il est recommandé de :</p> <p>1)- Renforcer les programmes de Formation au bénéfice des organisations de la société civile ;</p> <p>2)- Organiser des rencontres périodiques avec ces organisations de la société civile, afin de mieux les impliquer dans le suivi et le contrôle des marchés publics ;</p> <p>3)- Mettre en place un véritable mécanisme permettant au Gouvernement de recevoir et prendre en compte d'éventuelles retro-informations de la part de la société civile ;</p> <p>4)- Mettre en place un site web dynamique, adossé à un système de gestion électronique de la procédure des marchés publics, interfacé avec le système de gestion des finances publiques ;</p> <p>5)- Assurer et encourager une plus grande participation de la société civile, y compris dans le contrôle de la gestion des marchés publics ;</p> | S |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | <p>préoccupations mais il n'est pas évident que celles-ci soient prises en compte ou qu'elles soient suivies d'actions concrètes.</p> <p>Sur les six catégories d'informations définies pour les critères sur la facilité d'accès du public aux informations, deux ne sont pas accessibles. Pour les quatre restantes, l'information accessible ne concerne pas la plupart des marchés, mais seulement la majorité des marchés à savoir :</p> <p>1) informations accessibles pour la majorité des marchés : (i) Le cadre juridique et réglementaire de la passation de marché (ii) Les plans de passation de marchés (iii) Les opportunités de soumission (iv) Les informations sur le règlement des plaintes</p> <p>2) Informations non accessibles : (i) Les marchés attribués (ii) Statistiques annuelles sur les marchés publics. (Cadre PEFA 2016 (Rapport Juin 2016) - note : C).</p> <p>Le cadre législatif/réglementaire et politique n'autorise pas la participation citoyenne aux diverses phases du processus de passation des marchés :</p> <p>Au cours de la phase de planification, la participation des citoyens n'est pas prévue. L'art. 23 du code précise que la nature et l'étendue des besoins doivent être déterminées avec précision par l'autorité contractante avant tout appel à concurrence ou toute procédure de négociation par entente directe. Selon le Décret 2020 – 597 du 23/12/2020, Article 1^{er} c'est la CCMP qui est responsable de la validation du PPM préparé par l'AC. Il n'est nullement fait mention de la société civile dans les textes régissant ces phases du processus (identification des besoins et élaboration du PPM). Par contre, rien n'interdit expressément la consultation des citoyens au cours de la planification du projet.</p> <p>L'ouverture des offres/propositions est publique (art. 70 du code) et la société civile peut y assister en tant qu'observatrice mais toujours de manière informelle sans plus.</p> <p>La société civile n'est pas associée, même à titre d'observateur, à l'évaluation des offres qui est conduite par une sous-commission d'analyse des offres (SCA) dont les membres sont fixés par note de service (art. 10, Décret 2020 – 596 du 23/12/2020), à savoir : - la PRMP ;</p> <p>- le responsable de la structure technique concernée ou son représentant ;</p> | <p>6)- Garantir la surveillance citoyenne de l'exécution des marchés publics comme prévu par des dispositions légales spécifiques ;</p> <p>7)- Poursuivre l'opérationnalisation de la Cour des Comptes, notamment au travers du recrutement des conseillers et auditeurs (CT/MT) qualifiés dans la réalisation de l'audit des marchés publics en collaboration avec l'ARMP ou sur auto-saisine ;</p> <p>8)- Poursuivre la mise en œuvre de la réforme de l'audit et du contrôle internes définie par le décret OCOA 2018-396 (CT/MT) ;</p> <p>9)- Établir une coordination entre l'ARMP et la Cour des comptes pour faciliter l'examen de la gestion des marchés par cette dernière ;</p> <p>10)- Envisager avec le ministère des Finances de la mise en place de moyens adéquats pour permettre à l'ARMP de conduire régulièrement les audits et s'assurer de l'implication de la Cour des comptes au domaine des marchés publics ;</p> <p>11)- Systématiser l'audit indépendant des marchés publics à enjeu, financier, sur la base des seuils de contrôle de la DNMCP (80 à 500 Millions de FCFA selon le type de fourniture ou prestations), publier les rapports d'audit sur le site et organiser le suivi des recommandations de ces rapports (CT) ;</p> <p>12)- Mettre en place des mécanismes visant à garantir la mise en application et le suivi des recommandations et un système de sanctions positives et/ou négatives en ce qui concerne la mise en œuvre ou pas des recommandations des différents corps de contrôle ;</p> | |
|--|--|--|--|

| | | | |
|--|---|--|--|
| | <p>- le responsable financier ou son représentant ; - un juriste ou un spécialiste des marchés publics.</p> <p>Il en est de même en ce qui concerne l'attribution provisoire qui est proposée par la SCA et entérinée par la CPM.</p> <p>Le suivi/supervision de l'exécution des marchés est assuré par la CCMP de l'AC de même que de la réception des ouvrages, fournitures et des services objets desdits marchés à la fin de leur exécution. Ici encore, aucune mention de la société civile, bien que rien ne s'oppose à la surveillance citoyenne de l'exécution des marchés publics comme prévu par des dispositions légales spécifiques.</p> <p>Le Bénin a mis en place un cadre juridique pour développer l'audit et le contrôle internes au niveau ministériel. Ce cadre, posé par le décret 2018-396 portant réforme des organes de contrôle de l'ordre administratif (OCA), introduit dans chaque ministère un dispositif d'audit interne, composé d'un comité ministériel d'audit interne (CMAI) et d'un auditeur interne, qui est le responsable de l'OCA du ministère (IGF ou inspection générale ministérielle - IGM). Le dispositif d'audit interne a notamment pour responsabilité de s'assurer de la qualité du dispositif ministériel de contrôle interne. Ce dernier est piloté par un autre comité, le comité ministériel de maîtrise des risques (CMMR), qui supervise l'établissement d'une cartographie des risques du ministère et produit un rapport sur le contrôle interne.</p> <p>Le dispositif ainsi esquissé fait d'ores et déjà du Bénin un pionnier en Afrique francophone. Fortement inspiré des évolutions intervenues en France depuis une dizaine d'années, il s'articule aussi avec une dimension interministérielle, assurée par l'IGF, qui coordonne le travail de mise en œuvre de la fonction d'audit interne au sein des ministères IGM, en leur apportant formation et outils méthodologiques. La vision est celle d'un audit interne fondé sur une approche par les risques, se substituant au modèle traditionnel d'inspection reposant sur le contrôle de conformité. Un cadre de référence de l'audit interne de l'Etat (CRAIE) a été adopté en août 2018 et sert de support à cette vision.</p> <p>Si le développement de la fonction d'audit interne peut s'appuyer sur les OCA, ceux-ci diffèrent en taille et en capacité d'un ministère à l'autre. Le dispositif d'audit interne est ainsi plus abouti au MEF que dans les autres ministères, ce qui reflète les encarts en effectif (15 à l'IGF, 2 à 4 en moyenne pour les</p> | <p>13)- Rendre opérationnelle la redevance de régulation des marchés publics pour permettre à l'ARMP de jouer pleinement son rôle régalien de renforcement des capacités de tous les acteurs publics et privés ;</p> <p>14)- S'assurer du développement d'un programme de formation adaptée des auditeurs en marchés publics ;</p> <p>15)- S'assurer de l'application stricte des dispositions des différentes Lois sur les pratiques interdites y compris l'application stricte des sanctions prévues à l'encontre des contrevenants (acteurs et agents publics) ;</p> <p>16)- Les dispositions relatives aux pratiques interdites sont bien intégrées dans les dossiers d'appel d'offres et documents contractuels. Ceux-ci comportent des dispositions sur la fraude, la corruption et les autres pratiques interdites comme précisé dans le cadre législatif/réglementaire ;</p> <p>17)- Prévoir dans la loi une procédure de réalisation d'enquêtes approfondies et systématiques en cas de signalement de cas de fraude ou de corruption d'agents publics, de même qu'une saisine systématique de la justice en cas de confirmation de la fraude ;</p> <p>17)- Prévoir la protection des droits de la défense de l'entreprise incriminée devrait être mieux définie par la Loi ;</p> <p>19)- Faire respecter les dispositions d'exclusion définitive de la commande publique en cas de récidive (art. 123 du code) pour les candidats indécidés ;</p> <p>20)- Développer/adopter un véritable programme de lutte contre la corruption. En relation avec le Haut-Commissariat à la Prévention de la Corruption élaborer la stratégie nationale de lutte contre corruption et de</p> | |
|--|---|--|--|

| | | | |
|--|---|---|--|
| | <p>inspections générales ministères) et en compétence. Quant au contrôle interne ministériel, il peine encore à émerger et peu de ministères ont avancé significativement sur leur cartographie des risques. Des renforcements de capacité seront nécessaires pour faire avancer la réforme. Ils pourront permettre une montée en puissance et un alignement progressif sur les normes internationales, par rapport auxquelles des écarts subsistent en pratique (absence de séparation claire des fonctions d'audit interne et d'inspection par exemple).</p> <p>La Cours des comptes (CdC) n'est pas encore pleinement opérationnelle. La CdC n'a pas encore formellement adopté et diffusé de manière transparente un recueil des normes professionnelles d'audit externe qu'elle applique. Depuis 2018, la nouvelle institution, ainsi que sa prédécesseuse, n'ont pas publié un rapport public annuel, ce qui réduit sa visibilité auprès du grand public et du Parlement. Elle n'exerce pas encore sa mission de discipline budgétaire, pourtant très importante en termes de responsabilité des gestionnaires et de sanction d'éventuelles malversations. La fonction d'audit externe en est ainsi encore à un stade de mise en œuvre pratique très préliminaire, au regard des standards internationaux et l'effectif de la CdC est encore réduit. Le recrutement des conseillers et des auditeurs est censé aboutir très rapidement et peut donner un nouvel élan à l'institution. (cfr rapport FMI sur le diagnostic de la gouvernance au Bénin, Février 2023).</p> <p>Les audits indépendants des marchés publics ne sont pas réalisés par l'ARMP depuis 2017 faute de moyens financiers. Depuis 2018, seuls quelques audits internes conduits par l'IGF ont pu être réalisés, l'IGF n'en rend compte que dans ses rapports d'audit qui comportent toujours une section sur les marchés publics. Ces rapports sont transmis à l'ARMP pour suite à donner, le cas échéant. La fonction d'audit indépendant dévolue à l'ARMP doit être renforcée pour plus d'efficacité et de rapidité dans la lutte contre la corruption, et doublée d'un meilleur suivi de la mise en œuvre des recommandations des audits réalisés.</p> <p>Il n'existe pas de coordination entre les contrôles internes, les audits internes et les audits externes puisque les mécanismes de contrôle et d'audit ne sont pas encore entièrement opérationnels. Il n'existe pas de manuel de procédures de contrôle interne qui définirait les exigences, les normes et les</p> | <p>promotion de l'éthique dans la passation des marchés publics ;</p> <p>21)- Mettre en place des mécanismes permettant de détecter les cas de fraude et corruption ;</p> <p>22)- Compiler et publier les cas de fraude et corruption ;</p> <p>4)- Organiser des programmes de formation à l'éthique dans les marchés publics ;</p> <p>23)- Inscrire l'automatisation des procédures en cours dans une démarche globale de lutte contre la corruption ;</p> <p>24)- Encourager la dynamique actuelle de la participation de la société au contrôle citoyen et de dénonciations dans la passation et l'exécution des marchés publics ;</p> <p>25)- Renforcer les capacités de la société civile en matière de marchés publics pour lui permettre de pleinement jouer son rôle dans la moralisation de la commande publique au Bénin ;</p> <p>26)- Préciser sur le site de l'ARMP que les informations transmises par les dénonciateurs feront l'objet d'une protection inviolable des données personnelles (si c'est bien le cas) ;</p> <p>27)- Mettre en application les dispositions prévues par la Loi qui dispose que certains directeurs et chefs de division doivent lors de leur entrée en fonction, à la fin de celles-ci et chaque année faire sur l'honneur, une déclaration écrite de tous leurs biens et patrimoine adressée au Président de la Cour des Comptes ;</p> <p>28)- L'ARMP doit renforcer la formation des acteurs sur la mise</p> | |
|--|---|---|--|

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>étapes de la conduite des audits de passation des marchés, portant à la fois sur la conformité et sur le rendement. De même il n'y a pas de mécanisme formel de communication des résultats ; l'ARMP implique néanmoins les AC et les parties prenantes externes lors de l'examen et l'adoption des conclusions et recommandations qui sont revues contradictoirement. Les modifications nécessaires sont apportées au rapport qui fait l'objet d'un atelier.</p> <p>L'ARMP souhaiterait que les audits aient lieu sur une base annuelle comme le précisent les textes, cependant l'imprévisibilité des ressources financières a pour conséquence que ce sont les PTF qui les financent.</p> <p>Il n'existe pas de mécanismes visant à garantir la mise en application et le suivi des recommandations, ce qui constitue une lacune substantielle. Il n'y a pas non plus de règles précisant les délais de mise en application des recommandations, de suivi de la mise en œuvre des recommandations et des résultats. Il n'existe aucune donnée statistique indiquant clairement la proportion des recommandations qui ont été mises en œuvre puisque les conclusions ne sont habituellement pas mises en œuvre et qu'il n'est effectué aucun suivi. Les rapports d'audit s'appuyant sur les recommandations antérieures, affirment habituellement que les conclusions et recommandations des audits précédents n'ont pas été mises en œuvre.</p> <p>En ce qui concerne les qualifications et formations pour effectuer les audits de passation des marchés, il n'existe pas de normes précises, pas de programmes de formation des auditeurs internes et externes afin de les doter des qualifications et compétences requises pour effectuer des audits de haute qualité, y compris des audits de performance. Les auditeurs sont sélectionnés de manière équitable et transparente et sont pleinement indépendants.</p> <p>Il existe un système à plus de deux niveaux pour le traitement des recours, à savoir : le recours administratifs préalables devant l'Autorité Contractante, le recours devant l'Autorité de régulation des marchés publics et le recours devant les juridictions administratives compétentes (Cf. Loi No 2020 - 26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés public, articles 116, 117, 119 et 120 page 66-68). Au titre du rapport de l'ARMP</p> | | <p>en œuvre de mesures d'éthique et de déontologie en plus des questions d'intégrité et de corruption.</p> | |
|--|---|--|--|--|

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>pour 2019 il y a eu 48 recours dont 44 décisions rendus dans les délais réglementaires.</p> <p>Les décisions du CRD sont exécutoires et définitives sauf en cas d'appel devant les juridictions compétentes i.e., la Cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat selon le cas (art. 19 du code) . Le cadre juridique est donc bien défini et les textes sont clairs, les attributions du CRD sont également claires de même que les délais. (art. 23 et 24 du décret 2020 – 595 du 23/12/2020).</p> <p>Les six critères exigés pour la mesure d'efficacité de l'organe administratif indépendant chargé des plaintes sont respectés</p> <p>Le cadre légal prévoit art. 117 qu'en cas de décision constatant la violation de la réglementation applicable, l'autorité contractante doit s'y conformer en prenant, dans un délai de cinq (05) jours ouvrables, les mesures de nature à remédier aux irrégularités constatées. La décision de l'Autorité de régulation des marchés publics est immédiatement exécutoire (Cadre PEFA 2016 (Rapport Juin 2016) - note : A).</p> <p>Les textes prévoient clairement la définition des pratiques interdites et autres infractions de même que les sanctions prévues tant au niveau du Décret No 2020 – 601 portant code d'éthique aux art. 11, 12, 13, 14, 15 et 16) que du code pénal : Le cadre législatif/réglementaire précise également les sanctions qui seront appliquées art. 17. Toute infraction commise à l'occasion de la passation des marchés est punie du double de la sanction pénale prévue pour cette infraction Article 341 : Est puni de la réclusion criminelle à temps de cinq (05) ans à dix (10) ans et d'une amende égale au triple de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que ladite amende puisse être inférieure à deux cent mille (200.000) francs CFA, ou de l'une de ces deux peines seulement tout agent public qui intentionnellement n'a pas respecté l'une ou plusieurs dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics; et l'exclusion de la commande publique pour 5 ans et permanente en cas de récidive. Ce sont donc des punitions sévères. (cfr rapport Diagnostic sur la gouvernance du FMI février 2023).</p> <p>Le cadre légal et réglementaire fait obligation aux entités adjudicatrices d'annoncer des allégations de fraude, de</p> | | | |
|--|---|--|--|--|

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | <p>corruption ou d'autres pratiques interdites aux autorités chargées de l'application de la loi mais il n'y a pas une procédure claire qui soit en place qui encadre ce dispositif.</p> <p>Dans la pratique, on constate que les dispositions sont appliquées, peut-être pas de manière systématique, puisque le CRD rend des décisions suite à des dénonciations lesquelles sont publiées. Il existe un système de suspension/d'exclusion qui garantit une procédure régulière et qui est appliqué systématiquement. En condamnant les personnes chargées de la direction d'une entreprise de travaux, fournitures ou prestation de services publics ou les délégataires d'un service public pour une infraction commise à l'occasion de la passation d'un marché public, le tribunal prononcera, en outre, la confiscation des garanties constituées par l'entreprise et l'exclusion de celle-ci de la commande publique pour une durée ne dépassant pas cinq années.</p> <p>L'exclusion de la commande publique sera définitive en cas de récidive (art. 123 du code). Il n'est pas du tout établi que les lois sur les pratiques de corruption, de fraude et d'autres pratiques interdites sont systématiquement appliquées au Bénin par la mise en œuvre des sanctions énoncées.</p> <p>Il existe des organisations de la société civile structurées, crédibles et bien implantées sur le terrain; elles effectuent des enquêtes, en font des rapports et dénoncent des faits et les irrégularités dans la passation et l'exécution des marchés publics. Les rapports des organisations de la société civile et autres interventions, à travers diverses correspondances, mettant en exergue les préoccupations/irrégularités dans la passation des marchés publics contribuent en quelque sorte à façonner et à améliorer l'intégrité dans la passation des marchés. Par contre, cela n'est pas systématique et n'a pas un caractère permanent. Cette participation de la société civile est encore faible, les compétences en matière de marchés publics existent à l'état embryonnaire et elles sont toujours insuffisantes.</p> <p>Il n'y a pas de mesures légales ou réglementaires qui rendraient l'environnement défavorable pour que la société civile puisse jouer un rôle significatif comme tiers garants. Dans les faits cependant, il y a de nombreux obstacles : information souvent incomplète ou partielle en raison de l'absence d'un système d'information efficace, transmission aléatoire des informations des AC à l'ARMP, etc.</p> | | | |
|--|--|--|--|--|

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | <p>Du côté du secteur privé, il n'existe pas encore de cas rapportés de fournisseurs et associations d'entreprises qui appuient des comportements éthiques et intègres dans la passation des marchés.</p> <p>Il n'existe pas de canaux sûrs, accessibles et garantissant la confidentialité pour les dénonciations des cas de fraude, de corruption et d'autres pratiques interdites ou de comportements contraires à l'éthique. Le CRD est chargé de recevoir les dénonciations des irrégularités constatées par les parties intéressées ou celles connues de toute autre personne avant, pendant et après la passation et l'exécution des marchés publics et délégations de service public.</p> <p>Dans la pratique, en l'absence d'un système sûr, accessible, confidentiel et anonyme, l'ARMP reçoit et exploite toutes les dénonciations qui lui sont adressées, soit via son site web où une fenêtre dédiée aux dénonciations est ouverte, soit par courrier ordinaire. La Loi a été revue et la protection des lanceurs d'alertes est actée.</p> <p>Les dénonciations sont transmises au CRD pour traitement et donnent lieu à une décision de celui-ci. Les dénonciations sont enregistrées, traitées et les décisions sont notifiées aux intéressés.</p> <p>Il existe, depuis 2020 une Loi spéciale portant code d'éthique et de déontologie au Bénin. Ce code prévoit tous les fondamentaux liés à l'éthique, à la déontologie et aux bonnes pratiques internationalement reconnues. Cette Loi comporte des dispositions spéciales pour les personnes impliquées dans la gestion des finances publiques, y compris la passation des marchés. Le décret-loi n° 2020 – 601 du 23/09/2020 portant code de conduite de l'agent de l'État s'applique à 100% aux agents de l'État y compris les personnels impliqués dans la passation des marchés et il n'y a pas de dispositions qui leur soient spécifiques.</p> <p>Le cadre légal prévoit que certains directeurs et les chefs de division de la DNCMP doivent lors de leur entrée en fonction, à la fin de celles-ci et chaque année faire sur l'honneur, une déclaration écrite de tous leurs biens et patrimoine adressée au Président de la Cour des Comptes. Dans la pratique, cette déclaration non plus n'est pas encore effective.</p> | | | |
|--|--|--|--|--|

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | Il n'existe pas encore de programmes de formation pour garantir la prise de conscience et la mise en œuvre des mesures. A ce sujet, l'ARMP projette de dispenser des formations sur l'éthique, l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les marchés publics. | | | |
|--|---|--|--|--|

[\[1\]](#) Les indicateurs et sous-indicateurs sont extraits de la Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés - MAPS II de l'OCDE de 2017 afin de les harmoniser avec d'autres BMD et de gagner du temps et des efforts dans la réalisation d'évaluations de la partie A au cas où une évaluation MAPS II récente aurait été effectuée pour le système pays de l'emprunteur. Les critères à appliquer pour évaluer chaque sous-indicateur sont ceux de l'OCDE-MAPS II.

Matrice intégrée des risques pays

| Matrice intégrée des risques pays | | | |
|--|-----------------|-----------------|--|
| Type de risque | Risque inhérent | Risque résiduel | Mesures d'atténuation |
| Contexte national <i>Menaces avérées à la réalisation des objectifs stratégiques du COSOP liés au contexte du pays</i> | F | F | |
| Engagement politique Evolution de la situation politique du pays dû à l'agenda de l'élection présidentielle en 2026. | F | F | La plupart des opérations du portefeuille seraient en phase d'achèvement. Le démarrage du nouveau projet prévu en 2026 tiendra compte du calendrier électoral. L'entrée en vigueur pourrait être différée en conséquence |
| Gouvernance Une gouvernance insuffisante des ressources du programme, conduisant à la fraude et à la corruption en violation de la politique de tolérance zéro du FIDA, pourrait affecter l'exécution du programme | M | M | Gouvernance : Le Bénin a un score de pertinence ESG (RS) de '5' respectivement pour la stabilité et les droits politiques et pour l'état de droit, la qualité institutionnelle et réglementaire et le contrôle de la corruption. Ces scores reflètent le poids élevé des indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale (WBG) dans notre modèle propriétaire de notation souveraine. Le Bénin a un classement WBG moyen de 39,1, reflétant un passé récent de transitions politiques pacifiques, un niveau modéré de droits de participation au processus politique, une capacité institutionnelle modérée, un État de droit établi et un niveau modéré de corruption. |
| Macroéconomie Le Bénin affiche un niveau d'inflation inférieur à la norme de convergence de l'Union économique et monétaire ouest-africaine de 3 %. Les principaux risques qui pèsent sur les perspectives concernent le déclin des échanges avec le Nigeria, les effets négatifs du changement climatique, la détérioration de la situation sécuritaire dans le nord et l'incertitude liée à la sortie du Burkina Faso, du Mali et du Niger de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) | M | M | Le COSOP s'inscrit dans les perspectives d'accélération de la transformation économique initiée à travers la zone industrielle de Glo-Djigbé, dans le but de remonter la chaîne de valeur ajoutée des produits agricoles avec un accent sur les actions et la résilience au changement climatique. Le COSOP prévoit également la possibilité d'activer le mécanisme de composante zéro en cas de crise avérée |
| Fragilité et sécurité Les répercussions de l'insécurité et des conflits armés dans la région du Sahel (Burkina, Niger, Mali) dus au terrorisme peuvent affecter la mise en œuvre et la performance du programme. Les zones transfrontalières du Nord et les marchés ruraux constituent les cibles géographiques et économiques les plus exposées | M | M | Le programme-pays observera les mesures nationales prises en vue de restaurer la sécurité .. L'implication des dirigeants locaux au sein de la communauté, l'implication des organisations économiques et agricoles locales dans la mise en œuvre du projet réduiront considérablement ce risque en cas de situation extrême. De plus, le programme-pays évitera les zones à haut risque |
| Stratégies et politiques sectorielles Risques de changement d'orientations politiques et stratégiques sur lesquelles le COSOP est aligné | F | F | Revue conjointe du portefeuille avec le gouvernement permettant de définir des alternatives d'ajustement En cas de besoin, le programme adoptera une approche de gestion adaptative pour ajuster et aligner les priorités |
| Alignement des politiques Risque que le Programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire (PNISAN) en cours d'actualisation modifient les priorités nationales suivies par le COSOP | F | F | Le COSOP est entièrement aligné au volet agricole du Plan d'action du gouvernement (deuxième génération), au Plan stratégique de développement du secteur agricole (PSDSA). En cas de besoin, des ajustements seront opérés à la revue à mi-parcours au regard des options opérationnelles du PNIASAN |
| Élaboration et mise en œuvre des politiques Les orientations pour la transformation durables des systèmes alimentaires pourraient donner lieu à des changements d'orientations dans le volet agricole du PAG-2, le PSDSA et le PNIASAN | M | M | La formulation de nouveaux projets donnera lieu à une revue circonstancielle des orientations, plans d'action et budgets associés aux secteurs concernés. Le cas échéant une provision conséquente sera accordée à la fois sous forme d'appui institutionnel et sous d'appui aux dispositifs de mise en œuvre et aux bénéficiaires |

| Matrice intégrée des risques pays | | | |
|--|-----------------|-----------------|--|
| Type de risque | Risque inhérent | Risque résiduel | Mesures d'atténuation |
| Contexte environnemental, social et climatique 1. Les événements climatiques extrêmes (sécheresse, inondations) pourraient affecter la capacité de production agricole, la productivité et la compétitivité des petits exploitants, ainsi que les infrastructures des marchés. 2. Les risques et l'impact potentiel des événements climatiques extrêmes pourraient être importantes dans les zones du sud, où les bas-fonds agricoles et les infrastructures rurales sont plus exposés aux graves inondations. 3. La culture itinérante extensive de la culture sur brûlis contribue à la dégradation et à la perte du couvert végétal, 4. La dégradation des habitats forestiers contribue à l'assèchement des sources et des cours d'eau et entraîne une dégradation des sols due à l'érosion ; 5. Les groupes les plus vulnérables, notamment les femmes et les jeunes, ont moins accès à la terre et aux instances décisionnelles. | M | M | La mise en œuvre du COSOP veillera à affiner l'analyse des effets néfastes induits par ces phénomènes et prévoira des actions visant à renforcer les moyens d'existence et la résilience des groupes-cibles. Il investira dans l'élaboration de plans d'adaptation et de gestion des risques sociaux, environnementaux, l'intensification et la diversification agricoles. Il appuiera la création et la régénération de forêts communautaires qui joueront un rôle clé dans le reboisement des sources et des berges des cours d'eau et dans la limitation de l'érosion en augmentant la capacité d'infiltration des sols et en limitant de fait le ruissellement. |
| Gestion financière Risques de transgression des règles d'orthodoxie financière. | S | S | La mise en œuvre du COSOP veillera au respect scrupuleux des dispositions de l'accord de financement et des manuels de procédures de gestion administrative, comptable et financière. L'approche programmatique a permis la stabilisation du système de gestion et de contrôle financier. |
| Organisation et dotation en personnel Risque en matière d'offre de compétences nationales sur les postes dotés aux projets y compris en gestion fiduciaire. Adéquation de la structure organisationnelle pour répondre aux besoins fonctionnels du projet. Adéquation du personnel de FM du projet (nombre et compétences) correspondant aux besoins fonctionnels du projet. Risque d'un processus de recrutement du personnel non-compétitif et non-transparent. | S | S | Le secteur du conseil béninois offre une multiple et disponible en matière de comptabilité. Le personnel du PROCAR a démontré de bonnes performances à travers les années sur les aspects de gestions de projets, financière et transversaux. De plus la comptabilité fait partie des fonctions permanentes et transversales du PROCAR, et donc, par défaut toujours disponible. Des TDRs bien élaboré et pré-validé par le FIDA sont toujours établis pour le recrutement afin d'assurer des compétences minimums. Le recrutement sur le PROCAR se fait de manière compétitive à travers des cabinets privés recruté compétitivement. |
| Processus budgétaire Budgétisation de projets avec des gaps de financement Retard dans l'élaboration des budgets annuels Préparation de budgets non réalistes Budgétisation : La faible compréhension des procédures du FIDA pourrait potentiellement affecter l'exécution du programme | S | S | Le personnel du programme-pays sera formé à la planification budgétaire et à la gestion financière et participera à des ateliers que le FIDA organisera au niveau national/régional. L'élaboration du PTBA connaît un processus adéquat de préparation jusqu'à la validation. Les gaps de financements devraient être mobilisé avant la revue à mi-parcours. |
| Flux de fonds et dispositions en matière de décaissement Les fonds sont non traçables à tous les différents niveaux Faible Fonds de contrepartie (gouvernement, bénéficiaires, etc.) Suivis et contrôle non adéquat des fonds mise à disposition aux partenaires de mise en œuvre. Retard dans la justification des avances mise en œuvre | M | M | Des comptes désignés et opérationnel seront ouvert par source de financement. Planifier la contrepartie dès le DCP et le costab incluant les contributions en nature et en espèces. Des clauses minimales de suivis, contrôles et reporting financier seront inclus dans les conventions avec l'obtention des ANO du FIDA avant signature. Le PROCAR et les équipes de projets (Coordonnateurs, RAF, Comptabilité) seront intensivement formées en gestion administrative et financière |

| Matrice intégrée des risques pays | | | |
|---|-----------------|-----------------|--|
| Type de risque | Risque inhérent | Risque résiduel | Mesures d'atténuation |
| Contrôles internes Opérationnalité perfectible du PROCAR sur les aspects de contrôle interne Séparation des tâches non adéquates Adéquation des pièces justificatives des SOE Le projet procédant au faire faire connaît un risque substantiel sur la gestion des fonds géré par les partenaires de mise en œuvre. Risque de Fraude, corruption, conflit d'intérêts | S | S | <p>Dans l'organigramme et la structure des équipes de projet, il est prévu un RAF PROCAR, des comptables et assistants comptable par projets et une unité d'auditeurs internes chargée de superviser l'adoption régulière des procédures et des processus garantissant la mise en œuvre. Un manuel de procédures administratifs, financiers et comptables sera élaboré et revue annuellement afin d'assurer un mode de fonctionnement identique sous le PROCAR ainsi qu'un résultat constant pour une opération donnée avec des mesures de contrôles permettant à mitiger les risques.</p> <p>La qualité des pièces a été jugé modérément satisfaisante pour la plus part lors des missions FIDA grace à la connaissances institutionnelles des bonnes pratiques maintenant par le RAF et les comptables.</p> <p>Les clauses contractuelles permettent un suivi adéquat et les tranches de mise à disposition sont conditionnés à la justification des tranches précédentes. Les projets devront effectuer des mission de suivi terrain basé sur un échantillonnage accompagné de rapport de mission.</p> <p>Le personnel devra être évalué annuellement sur les politiques anti-fraude et corruption du FIDA. Chaque contrat (personnel et partenaires d'affaires) devront inclure ces clauses et être sensibilisé. De plus, les auditeurs gouvernementaux (Inspection générale) du ministère de l'Économie et des Finances effectueront régulièrement des audits administratifs et financiers.</p> |
| Comptabilité et rapports financiers Risque que les systèmes de comptabilité et d'information du pays ne soient pas adéquats, ce qui donne lieu à une présentation inexacte ou tardive des informations financières nécessaires à la prise de décisions. Délai d'enregistrement des transactions, régularité de l'exécution et de l'approbation des rapprochements, contrôle des enregistrements erronés. | S | S | <p>Le personnel sur le PROCAR sont sélectionné sur la base de TDR qui exige un minimum de connaissance des systèmes et normes comptables en vigueur.</p> <p>Le PROCAR devra continuer de soumettre ses rapports trimestriels et annuels dans les délais prescrit.</p> <p>Le COSOP s'inscrit dans le cadre de mise en œuvre établit depuis plus d'une décennie avec l'avènement de PROCAR. Les outils et les bonnes pratiques y sont établis et rodés.</p> |
| Audit externe Défaillance de régularité dans la conformité aux principes et règles en matière d'audit au niveau du PROCAR | M | M | <p>Par ailleurs, L'unité de gestion financière du FIDA assurera une supervision étroite des termes de référence. Le processus de recrutement (international) des auditeurs externes sera fait conformément aux exigences de passation de marchés en vigueur.</p> <p>Un audit externe sera réalisé en temps opportun par un auditeur externe (suivant les procédures du FIDA).</p> |
| Passation des marchés Biais dans le processus de passation des marchés et lourdeur administratives des dispositions réglementaires en la matière | M | M | <p>La mise en œuvre du COSOP veillera au respect scrupuleux des dispositions de l'accord de financement et des manuels de procédures en matière de passation de marchés. Les procédures nationales s'appliquent pour autant qu'elles ne contredisent pas les dispositions du FIDA en la matière.</p> <p>Dotation du PROCAR du statut d'autorité contractante lui permettant de diligenter les processus de passation des marchés.</p> |
| Pilier I. Cadre législatif, réglementaire et politique | M | M | |
| Pilier II. Cadre institutionnel et capacité de gestion | M | M | |

| Matrice intégrée des risques pays | | | |
|--|-----------------|-----------------|-----------------------|
| Type de risque | Risque inhérent | Risque résiduel | Mesures d'atténuation |
| Pilier III. Activités d'acquisition publique et pratiques du marché | | | |
| Pilier IV. Responsabilité, intégrité et transparence du système de passation des marchés publics | M | M | |