

Signatura: EB 2018/123/R.5
Tema: 4 b) ii)
Fecha: 20 de marzo de 2018
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

República de Benin:

Programa sobre Oportunidades Estratégicas
Nacionales para 2018-2022

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Abdoul Wahab Barry
Gerente del Programa en el País
División de África Occidental y Central
Tel.: (+225) 09 33 50 28
Correo electrónico: i.bamba@ifad.org

Samir Bejaoui
Oficial de Programas
Tel.: (+225) 07 90 95 89
Correo electrónico: s.bejaoui@ifad.org

Envío de documentación:

Alessandra Zusi Bergés
Oficial Superior de los Órganos Rectores
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2092
Correo electrónico: gb@ifad.org

Junta Ejecutiva — 123.^{er} período de sesiones
Roma, 16 y 17 de abril de 2018

Para examen

Índice

Acrónimos y siglas	iii
Mapa de las operaciones financiadas por el FIDA en el país	iv
Resumen	v
I. Diagnóstico del país	1
A. Contexto económico y social	1
B. Situación de la agricultura y la pobreza rural	2
C. Contexto normativo e institucional	3
D. Principales riesgos del país, los sectores y los programas	4
II. Enseñanzas extraídas y resultados previos	4
III. Objetivos estratégicos	6
IV. Resultados sostenibles	7
A. Focalización y cuestiones de género	7
B. Ampliación de escala	8
C. Actuación normativa	8
D. Recursos naturales y cambio climático	9
E. Agricultura y desarrollo rural que tienen en cuenta la nutrición	9
V. Ejecución satisfactoria	10
A. Marco de financiación	10
B. Seguimiento y evaluación	10
C. Gestión de los conocimientos	11
D. Asociaciones	11
E. Innovaciones	11
F. Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular	11
Apéndices	
I. COSOP results management framework [Marco de gestión de los resultados del COSOP]	1
II. Key results for RB-COSOP [Principales resultados del COSOP-BR]	2
III. Agreement at completion point of last country programme evaluation [Acuerdo en el punto de culminación de la última evaluación del programa en el país]	3
IV. COSOP preparation process including preparatory studies, stakeholder consultation and events [Proceso de preparación del COSOP, incluidos los estudios preparatorios, las consultas con las partes interesadas y los eventos]	4
V. Natural resources management and climate change adaptation: Background, national policies and IFAD intervention strategies [Gestión de los recursos naturales y adaptación al cambio climático: antecedentes, políticas nacionales y estrategias de intervención del FIDA]	7
VI. Country at a glance [Panorama general del país]	26
VII. Concept note: Agricultural Development and Market Access Support Project - PADAAM [Nota conceptual: Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agrícola y el Acceso a los Mercados]	28

Expedientes principales

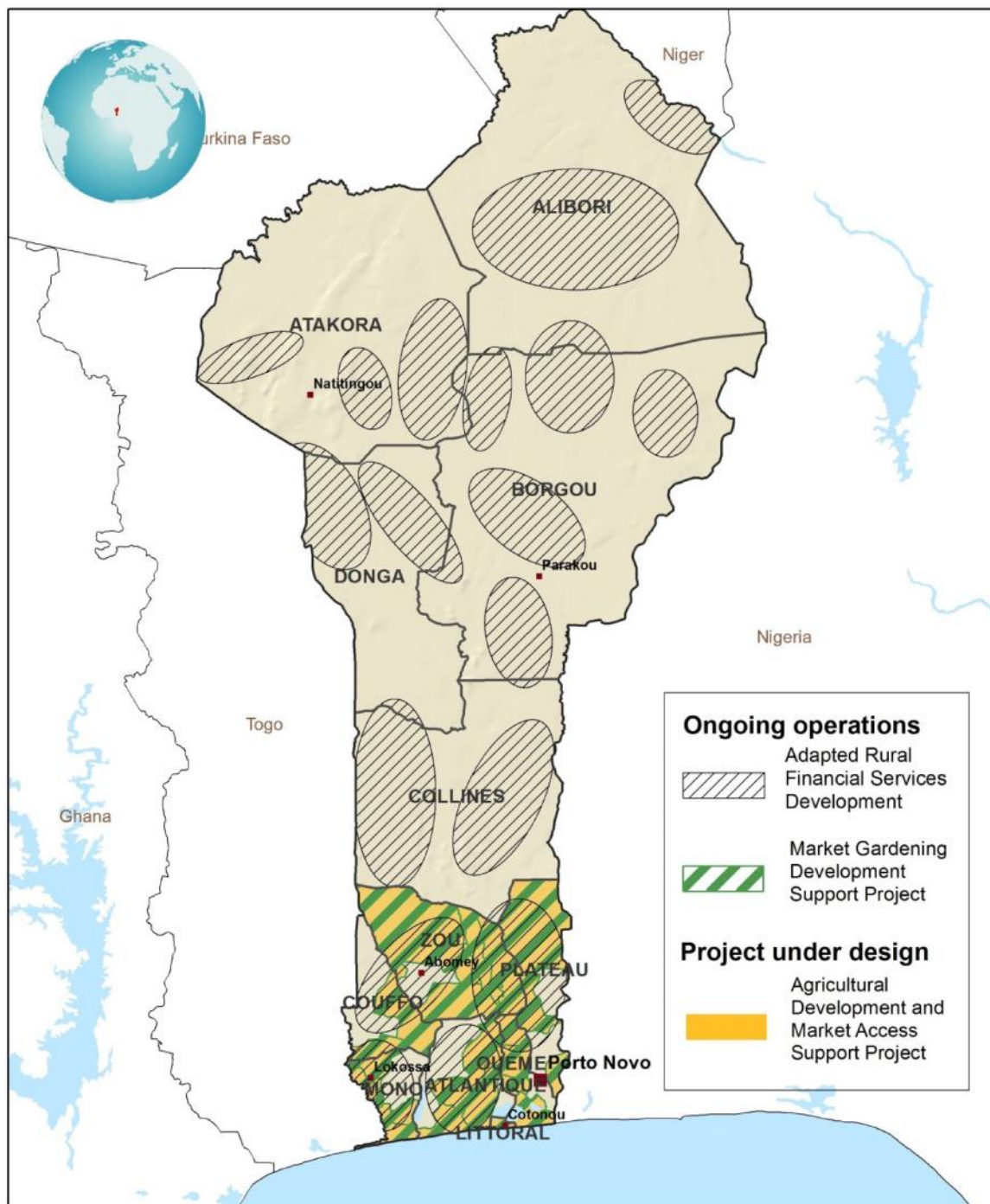
Expediente principal 1:	Rural poverty and agricultural/rural sector issues [La pobreza rural y las cuestiones relativas a los sectores agrícola y rural]	37
Expediente principal 2:	Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats analysis) [Matriz de organizaciones (análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas – análisis FODA)]	43
Expediente principal 3:	Complementary donor initiatives/partnership potential [Posibilidades complementarias de asociaciones o iniciativas con donantes]	55
Expediente principal 4:	Target group identification, priority issues and potential response [Identificación del grupo objetivo, cuestiones prioritarias y posible actuación]	62

Acrónimos y siglas

BAfD	Banco Africano de Desarrollo
COSOP	Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales
COSOP-BR	Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales basado en los Resultados
IITA	Instituto Internacional de Agricultura Tropical
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PBAS	Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados
PIB	producto interno bruto

Mapa de las operaciones financiadas por el FIDA en el país

República de Benin
Operaciones financiadas por el FIDA
COSOP



Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del FIDA respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.
Mapa elaborado por el FIDA 16-11-2017

Resumen

1. El presente Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales basado en los Resultados (COSOP-BR) para Benin ha sido consensuado con las partes interesadas en un ejercicio de colaboración. Abarca el período 2018-2022 y se aplica a dos ciclos del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados.
2. Este Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales (COSOP) se basa en las enseñanzas extraídas de proyectos anteriores y en curso financiados por el FIDA y otros donantes en Benin, en particular del examen final del COSOP, las constataciones del ejercicio de validación del informe final del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural llevado a cabo por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA en 2016, el informe final del Proyecto de Apoyo al Crecimiento Económico de las Zonas Rurales elaborado por la División de África Occidental y Central en mayo de 2017, las constataciones de un análisis exhaustivo de la vulnerabilidad y la seguridad alimentaria llevado a cabo en 2014, y otros estudios pertinentes. También ha sido fruto de amplias consultas con las principales partes interesadas de ámbito estatal y no estatal, representantes del sector privado y asociados para el desarrollo.
3. El objetivo del FIDA en Benin es contribuir a la visión estratégica del Gobierno de convertir el sector agrícola del país en un sector dinámico, competitivo, atractivo, generador de riqueza y resiliente al cambio climático de aquí a 2025, que responda a las necesidades de seguridad alimentaria y nutricional de la población beninesa y contribuya al desarrollo social y económico del país. El FIDA respaldará el plan estratégico diseñado por el Gobierno para revitalizar el sector agrícola, el plan nacional de inversión en favor de la agricultura, la estrategia nacional de adaptación al cambio climático y el plan de acción sobre género.
4. Por consiguiente, el objetivo general del COSOP es mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de manera sostenible, así como aumentar los ingresos de los pequeños agricultores mediante la mejora del acceso a los mercados. Ese objetivo también contribuye al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes. Para lograr el objetivo del COSOP, el FIDA ayudará al Gobierno de Benin a alcanzar sus metas de desarrollo de la agricultura y empoderar a los pequeños agricultores para que logren ser más productivos, más competitivos y estar mejor integrados en los mercados.
5. El objetivo general de la estrategia del FIDA en Benin se alcanzará por medio de dos objetivos estratégicos, a saber:
 - objetivo estratégico 1: mejorar de manera sostenible la capacidad productiva, la resiliencia al cambio climático y la seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones vulnerables del medio rural, y
 - objetivo estratégico 2: mejorar el acceso a los mercados de productos agrícolas.
6. Ambos objetivos estratégicos, a los que contribuirán todas las actividades que respalde el FIDA, son interdependientes y se lograrán aplicando una serie de actividades que se reforzarán mutuamente. Se prestará una mayor atención a la capacidad del FIDA de generar conocimientos, favorecer el aprendizaje, contribuir a las políticas y ampliar la escala de los logros.
7. El nuevo COSOP guiará las inversiones del FIDA en Benin siguiendo una lógica de innovación, asociación, aprendizaje y aprovechamiento de enseñanzas extraídas, que se integrarán en el diálogo sobre políticas para garantizar su institucionalización y su ampliación de escala.

República de Benin

Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales

I. Diagnóstico del país

A. Contexto económico y social

1. Contexto del país. Benin es un pequeño país de bajos ingresos de África Occidental. En 2015, su población estaba estimada en 10,8 millones de habitantes, y se prevé que en 2050 alcanzará los 24 millones. Más de la mitad de la población tiene menos de 18 años y cerca del 55 % de la población total vive en el medio rural. En 2015, el índice de desarrollo humano de Benin era de 0,485, lo que lo situaba en el puesto 167.º de un total de 188 países. El producto interno bruto (PIB) per cápita ajustado según la paridad del poder adquisitivo alcanzó un máximo histórico de USD 837 en 2016.
2. Contexto político. Benin goza de una situación estable y democrática desde 1989, con un entorno sociopolítico agradable y propicio para las actividades comerciales. Las últimas elecciones presidenciales, celebradas en marzo de 2016, culminaron con la elección de un empresario multimillonario del sector del algodón. En diciembre de 2016, el nuevo Gobierno adoptó un ambicioso programa de desarrollo para el período 2016-2021: el Programa de Acción del Gobierno, conocido como "Benin al descubierto". Este programa se articula en torno a 45 proyectos emblemáticos que cubren todos los sectores y están destinados a aumentar la productividad, acelerar el crecimiento económico, reducir el desempleo juvenil y mejorar el bienestar de la población. Cinco de estos proyectos se centran en el sector agropecuario, que abarca los cultivos, la ganadería y la pesca. Los cultivos principales son las hortalizas, la piña, el anacardo, la mandioca, el maíz y el arroz.
3. Contexto económico. La economía de Benin depende en gran medida de las reexportaciones informales y del comercio de tránsito con Nigeria, que representan alrededor del 20 % del PIB, así como de la agricultura (especialmente del algodón, aunque su importancia ha disminuido en los últimos años). El sector terciario en conjunto constituye el 50 % del PIB, mientras que la agricultura representa cerca del 25 % del PIB, el 75 % de los ingresos derivados de la exportación de productos locales y entre el 45 % y el 55 % del empleo del país. La economía es especialmente vulnerable a perturbaciones externas, como condiciones meteorológicas adversas, cambios en la relación de intercambio (precios del algodón y el petróleo) y los acontecimientos en Nigeria.
4. La economía de Benin aumentó un 4,8 % en 2012, un 7,2 % en 2013 y un 6,4 % en 2014. Sin embargo, la tasa de crecimiento se redujo al 2,1 % en 2015 como consecuencia de la contracción de las actividades de reexportación a Nigeria y el descenso de la producción agrícola. La tasa de crecimiento económico se elevó de nuevo al 4 % en 2016, y se prevé que en 2017 alcanzará el 5,4 %. La inflación se mantendrá en torno al 1 %, muy por debajo del objetivo del 3% de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental.
5. Para hacer frente a los retos que conlleva llevar a cabo una transformación económica estructural y lograr un crecimiento inclusivo, el Gobierno de Benin, a través de su programa de acción, ha decidido centrar los esfuerzos en tres esferas principales: i) propiciar la estabilidad macroeconómica mejorando la gestión de las finanzas públicas; ii) potenciar el crecimiento económico invirtiendo de forma masiva en agricultura, elaboración, energía e infraestructura, entre otras esferas, y iii) mejorar los resultados educativos aumentando la calidad de la enseñanza y adaptando la formación a las necesidades de las empresas.

6. Pobreza. Pese a los buenos resultados económicos registrados en el último decenio, la pobreza sigue estando muy extendida. La tasa de pobreza aumentó del 35 % en 2009 al 40 % en 2015¹. Este dato indica que el crecimiento económico no ha sido inclusivo. En 2015, la incidencia de la pobreza fue mayor en las zonas rurales que en las zonas urbanas, con tasas del 43 % y el 36 %, respectivamente. Los factores que más influyen en esta problemática son los siguientes: a) el lugar de residencia: los departamentos de Alibori, Mono y Couffo registran las mayores tasas de pobreza; b) el tamaño de los hogares: a mayor tamaño, mayor vulnerabilidad a la pobreza; c) el nivel educativo del cabeza de familia: la pobreza afecta más a los hogares en los que el cabeza de familia está menos instruido; d) el género: las mujeres suelen ser más pobres; e) la edad: los jóvenes y los ancianos son los más vulnerables, y f) la actividad económica: las actividades agrícolas son más vulnerables².
7. El grado de seguridad alimentaria y nutricional sigue siendo bajo, especialmente en las zonas rurales. A nivel nacional, se considera que alrededor de un tercio de los hogares sufre inseguridad alimentaria. La malnutrición crónica pasó del 32 % en 2011 al 34 % en 2014, con una incidencia considerablemente más alta en las zonas rurales que en las ciudades. Según la información disponible, la malnutrición provoca más del 45 % de las muertes de niños menores de cinco años. Aunque se han visto mejoras en los últimos años, la prevalencia del retraso en el crecimiento entre los niños menores de cinco años sigue siendo elevada (34 %) y afecta a más de 0,7 millones de niños. El acceso a agua potable segura aún no es una realidad para el 22 % de la población. El país cuenta con políticas nacionales y marcos estratégicos para orientar la actuación, pero traducir esas políticas en medidas concretas sigue siendo un desafío.

B. Situación de la agricultura y la pobreza rural

8. El sector agrícola está dominado por unos 651 000 pequeños agricultores que producen para satisfacer las necesidades de sus familias y para los mercados. El 85 % de ellos posee menos de cinco hectáreas de tierra, y la mayoría de las parcelas cultivadas tiene un tamaño de entre una y dos hectáreas. El grueso de los pequeños agricultores practica una agricultura intensiva en mano de obra y en la que se utilizan pocas tecnologías modernas o pocos insumos mejorados. Los sistemas de producción agropecuaria varían considerablemente dentro del país, con distintas prácticas de cultivo y de cría de animales. El cultivo más común es el maíz, producido por el 85 % de los agricultores. También se cultivan ñames, mandioca, arroz, sorgo y hortalizas. Solo un 11 % de los agricultores produce algodón, el principal cultivo comercial del país. La ganadería es un componente importante de los sistemas de producción agropecuaria, especialmente en el norte. Alrededor del 36 % de los hogares de Benin practica algún tipo de actividad ganadera.
9. El aumento de la demanda de alimentos en las ciudades y a nivel subregional brinda una verdadera oportunidad a los pequeños agricultores para aumentar sus ingresos, siempre que puedan garantizar que sus productos tienen la calidad que se exige en los mercados. Sin embargo, su capacidad para aprovechar estas oportunidades se ve limitada por una serie de factores, entre ellos: a) el bajo nivel de productividad, debido a la degradación del suelo y la escasa utilización de tecnologías modernas; b) la dependencia de la producción de secano, que conlleva riesgos de producción, causa períodos de saturación e implica precios más bajos; c) la falta de acceso a servicios de asesoramiento agrícola; d) la falta de crédito, en particular de financiación a medio y largo plazo; e) los mercados poco desarrollados y el limitado acceso a los mercados debido a las deficiencias de la infraestructura comercial y a la falta de información, y f) la insuficiente organización de los agricultores para conseguir economías de escala y mejorar su poder de negociación.

¹ Véase www.worldbank.org/en/country/benin/overview.

² Véase Instituto Nacional de Estadística y Análisis Económicos: *Les tendances de la pauvreté au Bénin sur la période 2007-2015*.

10. Cambio climático. Los efectos nocivos del cambio climático intensifican aún más las limitaciones del sector agrícola. Las sequías periódicas han acelerado la desertificación de la superficie agrícola del norte del país. Desde la década de 1980, Benin ha perdido el 59 % de su cubierta forestal debido a prácticas agrícolas e incendios incontrolados. En 2030, se prevé que la temperatura media habrá aumentado 1,3° C en todo el país. En las zonas costeras, caracterizadas por un régimen pluvial bimodal, las previsiones indican lo siguiente: a) el volumen de precipitaciones disminuirá durante la estación de lluvias pero aumentará ligeramente fuera de la estación de lluvias; b) habrá más días de calor durante una estación seca más corta, y c) la duración media de los períodos de sequía disminuirá.
11. Aunque estos cambios vienen asociados a un previsible aumento del rendimiento de los principales cultivos, también se esperan sequías más severas, inundaciones y lluvias intensas y una mutación de la estación de lluvias. Las fuertes lluvias e inundaciones pueden poner especialmente en peligro los cultivos en tierras bajas, así como la infraestructura rural crítica; además, el ascenso de las temperaturas aumentará tanto las necesidades de agua como la incidencia de enfermedades y plagas, como demuestra la aparición de la gardama en Benin en 2016. Es probable que el impacto general de estos cambios aumente el nivel de vulnerabilidad de las zonas rurales, ya de por sí elevado.

C. Contexto normativo e institucional

12. La agricultura es considerada el principal motor de crecimiento económico en el marco del Programa de Acción del Gobierno. Para que pueda cumplir esta función, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca adoptó en 2017 su Plan Estratégico de Desarrollo Agrícola 2025 y el correspondiente Plan Nacional de Inversión en favor de la Agricultura y la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2017-2021, que se centran, entre otras cosas, en lo siguiente: a) mejorar la agricultura; b) promover la adopción de normas y pautas y la celebración de consultas entre los actores de la cadena de valor; c) fortalecer la resiliencia de los pequeños agricultores al cambio climático y a la inseguridad alimentaria, especialmente entre los grupos más vulnerables; d) mejorar la gobernanza del sector agrícola dentro y fuera del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y e) implantar sistemas de financiación y de seguros adaptados a los pequeños agricultores, en particular a las mujeres y los jóvenes, y a las pequeñas y medianas empresas rurales.
13. El enfoque escogido por el Gobierno de Benin para alcanzar estos objetivos se basa en promover una serie de cadenas de valor que incluyen tanto cultivos de alto valor (piña, anacardo y hortalizas) como cultivos convencionales (mandioca, maíz y arroz). Dado que está previsto que el 44 % del presupuesto total del plan de inversión para 2017-2025 (USD 2 800 millones) provenga del sector privado, se prevé que las asociaciones público-privadas serán una importante fuente de financiación en dicho plan.

D. Principales riesgos del país, los sectores y los programas

14. A continuación se resumen los riesgos y las medidas de mitigación previstas.

<i>Riesgo</i>	<i>Nivel de riesgo</i>	<i>Estrategia de mitigación</i>
Entorno normativo: cambios significativos en las políticas nacionales que exijan reorientar las actividades de los proyectos.	Baja	Se tomarán las medidas necesarias para conocer en tiempo real las modificaciones de las políticas y se mantendrá un enfoque proactivo para asegurarse de que los proyectos contribuyen a las prioridades normativas y están adaptados a las nuevas políticas.
Gestión de proyectos: escasa cultura de gestión orientada a resultados.	Alta	El FIDA promoverá un enfoque de gestión programática (el Programa Marco de las Intervenciones del FIDA en Zonas Rurales de Benin) y trabajará con el Gobierno para contratar a los mejores candidatos y retener al personal competente.
Gobernanza: deficiencias de gobernanza que debiliten la ejecución de los proyectos.	Alta	El FIDA trabajará estrechamente con los organismos gubernamentales competentes y prestará apoyo a los comités directivos de los proyectos.
Ampliación de escala: incapacidad del FIDA de aprovechar la experiencia adquirida en el marco de sus proyectos para contribuir al Programa de Acción del Gobierno.	Media	Se aprovecharán las asociaciones, se documentarán las pruebas que demuestren los resultados conseguidos y se invertirá en la gestión de los conocimientos y la actuación normativa a nivel de los proyectos y programas.
Clima: fenómenos extremos e inundaciones o sequías más frecuentes que aumenten los riesgos de producción y entorpezcan los procesos de comercialización de productos agrícolas.	Baja	Se promoverán técnicas agrícolas climáticamente inteligentes, los seguros agrícolas y la diversificación de las fuentes de ingresos.

II. Enseñanzas extraídas y resultados previos

15. Desde 1978, el FIDA ha financiado en Benin 12 proyectos por un valor total de USD 172,7 millones, que han beneficiado directamente a 418 400 hogares. En ellos se ha invertido en tecnologías agrícolas, en la comercialización de productos agrícolas y en el desarrollo de las cadenas de valor. También se ha brindado apoyo a las organizaciones a nivel de aldea, en particular a las asociaciones de servicios financieros. En la actualidad se están ejecutando dos proyectos: i) el Proyecto de Apoyo a la Promoción de Servicios Financieros Rurales Adaptados, que tiene por objeto promover servicios financieros sostenibles adaptados a las necesidades de los pequeños agricultores, y ii) el Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Horticultura, que se centra en fortalecer las capacidades de todos los actores que operan en las cadenas de valor hortícolas.
16. La evaluación más reciente del programa en el país tuvo lugar en 2004. Sin embargo, a partir de las propias autoevaluaciones del FIDA es posible destacar las experiencias y enseñanzas más relevantes. En general, los resultados del programa en el país en el período abarcado por el COSOP anterior (2011-2015) han sido satisfactorios. A nivel individual, los proyectos han recibido por lo general calificaciones satisfactorias o ligeramente satisfactorias en la mayoría de ámbitos de ejecución y esferas de impacto, aunque no han tenido tanto éxito en lo relativo a la sostenibilidad institucional. En cierta medida, el FIDA también ha impulsado las actividades no crediticias: ha participado en consultas con los donantes relativas a los obstáculos que afectan a los pequeños agricultores y los pequeños empresarios, ha forjado asociaciones estratégicas con organismos gubernamentales y asociados para el desarrollo afines en varias esferas fundamentales y ha buscado oportunidades para intercambiar conocimientos.
17. Algunos factores institucionales han influido en la velocidad y el desempeño de las operaciones financiadas por el FIDA en Benin. Los más importantes son los siguientes: a) los lentos procedimientos de ratificación de proyectos en el Parlamento. En este caso, se tomarán medidas para coordinarse con otros

donantes que proporcionen financiación en condiciones favorables con el fin de influir en los poderes ejecutivo y legislativo para acelerar el proceso de ratificación; b) los largos y complejos procedimientos nacionales de adquisición y contratación que retrasan la ejecución. Este problema requerirá, por un lado, mejorar la planificación dentro del equipo del programa y, por otro, coordinarse con otros donantes para trabajar con el Gobierno con vistas a identificar y eliminar los cuellos de botella conjuntamente, y c) los retrasos en la recepción de los fondos de contrapartida. En las futuras intervenciones financiadas por el FIDA es necesario limitar la financiación del Gobierno a los derechos e impuestos. Con el establecimiento en 2016 de un único equipo para gestionar todos los proyectos, el Programa Marco de las Intervenciones del FIDA en Zonas Rurales de Benin, se pretenden mejorar los resultados de la ejecución armonizando los enfoques, ofreciendo servicios comunes (como el seguimiento y evaluación (SyE), la gestión de los conocimientos y las adquisiciones y contrataciones), fomentando las sinergias y facilitando el diálogo sobre políticas. Mantener a personal competente en este programa será esencial para mejorar aún más su eficacia.

18. La ejecución de los proyectos y programas financiados por el FIDA ha permitido extraer las siguientes enseñanzas fundamentales:
- a) Focalización geográfica. Debido a la dispersión geográfica de los proyectos, las actividades de coordinación y seguimiento sobre el terreno han sido ineficientes y costosas, lo que ha limitado el rendimiento y el impacto. En el futuro, la cobertura geográfica de los proyectos deberá limitarse a las zonas en las que haya altas concentraciones de grupos objetivo.
 - b) Focalización social. Para garantizar el empoderamiento económico de las mujeres y los jóvenes y darles voz en los procesos de toma de decisiones es necesario formular buenas estrategias de género y juventud basadas en un análisis socioeconómico exhaustivo, así como incluir personal especializado en cuestiones de género y juventud en el equipo de gestión del proyecto.
 - c) Al centrar las actividades de los proyectos en la producción sin prestar la debida atención a los actores finales, como los comerciantes, los mayoristas y los elaboradores, se sobresaturan los mercados y se crean desincentivos, que se convierten en obstáculos para reducir la pobreza. En proyectos futuros, es necesario abordar los problemas que afectan a los actores de la cadena de valor con visión de conjunto para maximizar el impacto en los pequeños agricultores.
 - d) Es fundamental centrar las actividades de los proyectos en organizar a los pequeños agricultores de tal manera que puedan demandar insumos y suministrar productos al mercado de forma colectiva, a fin de conseguir economías de escala y aumentar su poder de negociación tanto en los mercados de insumos como de productos. La vía más rentable es utilizar las organizaciones de agricultores que funcionan bien para llegar a sus miembros y ofrecerles servicios. Crear estas organizaciones exige un compromiso a largo plazo, mucho más allá de la duración de un proyecto concreto.
 - e) El FIDA lleva más de 20 años prestando apoyo a asociaciones de servicios financieros con el fin de mejorar el acceso de los pequeños agricultores a servicios financieros adaptados. Se han establecido asociaciones de servicios financieros por todo el país, y una central de alcance nacional se ha transformado en institución financiera bajo la autoridad del Banco Central de los Estados de África Occidental. Este apoyo ha aumentado la disponibilidad de crédito agrícola a corto plazo, aunque las asociaciones de servicios financieros no han tenido tanto éxito en el desarrollo de servicios financieros a medio y largo plazo debido a la falta de planes empresariales sólidos y al riesgo inherente a las actividades agrícolas. Para lograr esto, será importante trabajar con proveedores de servicios competentes que puedan ayudar a los

beneficiarios a formular buenos planes empresariales y a las asociaciones de servicios financieros a analizar esos planes. Además, va siendo cada vez más necesario reducir los riesgos ligados a la agricultura por medio de un programa de seguros.

- f) El cambio climático no se ha tenido en cuenta en el diseño y la ejecución de los proyectos anteriores, por lo que las inversiones en agricultura están expuestas a riesgos. Para atenuar esos riesgos, es necesario poner más atención en la agricultura climáticamente inteligente y los seguros agrícolas con miras a generar confianza y seguridad entre los pequeños agricultores, los comerciantes, los elaboradores y las instituciones financieras.
- g) En general, los proyectos no han incorporado sistemas de SyE eficaces, ni los han utilizado como instrumento de gestión. Sin embargo, la experiencia reciente ha demostrado que un sistema de SyE simple, económico y fácil de usar puede ser un poderoso instrumento para proporcionar información fiable y oportuna sobre los progresos materiales y financieros de los proyectos que permita adoptar medidas correctivas y de mitigación con vistas a mejorar sus resultados.

III. Objetivos estratégicos

19. Ventaja comparativa del FIDA. El Gobierno depende de la agricultura para lograr los objetivos de su mencionado programa de acción. El programa financiado por el FIDA puede ser una valiosa ayuda para el Gobierno a tal efecto. Los recursos del FIDA, complementados cuando sea posible con financiación adicional de otros asociados para el desarrollo, contribuirán a cubrir las necesidades de inversión del Programa de Acción del Gobierno y del Plan Nacional de Inversión en favor de la Agricultura y la Seguridad Alimentaria y Nutricional. El FIDA también puede aportar conocimientos y métodos comprobados para facilitar la aplicación de esos programas. El Fondo posee una amplia experiencia en el sector de la agricultura en pequeña escala de Benin. Algunas de las esferas concretas en las que el FIDA ha adquirido experiencia y conocimientos guardan una relación directa con el Programa de Acción del Gobierno y el Plan Estratégico de Desarrollo Agrícola: las estrategias adaptadas y probadas para aumentar la productividad de los pequeños agricultores; los enfoques de concentración en los mercados para impulsar una transformación rural inclusiva y fomentar la participación de los pequeños agricultores a lo largo de las cadenas de valor; el fortalecimiento de instituciones rurales, como las organizaciones de agricultores y las asociaciones de servicios financieros, y las enseñanzas extraídas sobre el modo de adaptar el apoyo a distintos grupos de población rural. El Gobierno ve al FIDA como un asociado fiable y de confianza que proporciona recursos financieros, experiencia y conocimientos técnicos para ayudar a llevar a la práctica su programa de acción nacional en beneficio de la población pobre.
20. Objetivos estratégicos. La finalidad del COSOP es ayudar al Gobierno a hacer realidad su visión para el sector agrícola tal y como se recoge en su Plan Estratégico de Desarrollo Agrícola: "convertir el sector agrícola de Benin en un sector dinámico, competitivo, atractivo y resiliente al cambio climático de aquí a 2025, que genere riqueza, responda a las necesidades de seguridad alimentaria y nutricional de la población beninesa y contribuya al desarrollo social y económico del país". El objetivo del COSOP es contribuir a reducir la pobreza rural y mejorar la seguridad alimentaria y nutricional y la resiliencia de los hogares vulnerables del medio rural. Este objetivo se alcanzará por medio de dos objetivos estratégicos:

Objetivo estratégico 1

21. Mejorar de manera sostenible la capacidad productiva, la resiliencia al cambio climático y la seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones vulnerables del medio rural. La finalidad es facilitar el acceso a insumos y servicios agrícolas con el fin de aumentar los rendimientos y la producción de manera sostenible, así como mejorar la calidad de los productos y la seguridad alimentaria y nutricional. Este objetivo se logrará aplicando distintos enfoques de focalización e incorporando mejoras a los sistemas de SyE para mejorar los resultados de los proyectos. A través de las organizaciones de agricultores, las intervenciones promoverán la inclusión de los pequeños agricultores vulnerables, en particular mujeres y jóvenes. Se pondrá especial empeño en fortalecer las capacidades técnicas, organizativas y de gestión de las organizaciones de agricultores para asegurarse de que sean capaces de cumplir con sus funciones, como facilitar el acceso de los productores a: i) insumos agrícolas de calidad; ii) métodos de producción resilientes; iii) asociaciones comerciales; iv) un mejor desarrollo económico local, y v) información sobre el consumo de alimentos y la nutrición. Entre los proyectos que contribuyen al logro del objetivo estratégico 1 figuran el Proyecto de Apoyo a la Promoción de Servicios Financieros Rurales Adaptados en curso, que se centra en los servicios financieros rurales, y el Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Horticultura, destinado a eliminar los obstáculos a los que se enfrentan los pequeños horticultores. El Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agrícola y el Acceso a los Mercados, que está previsto presentar a la Junta Ejecutiva en septiembre de 2018 y se centra en la mandioca, el maíz y el arroz, también contribuirá a este objetivo estratégico.

Objetivo estratégico 2

22. Mejorar el acceso a los mercados de productos agrícolas. La finalidad es garantizar que los pequeños agricultores tengan acceso a los mercados de productos y sean competitivos en términos de precios y calidad. Se pondrá especial atención en ofrecer capacitación en materia de conservación, almacenamiento y elaboración según la demanda de los mercados nacionales y regionales. También se construirán infraestructuras comerciales para facilitar las ventas. Las partes interesadas recibirán capacitación en materia de desarrollo y organización de las cadenas de valor. Se espera que todo ello fomente los intercambios comerciales entre los diferentes eslabones y que la demanda del mercado estimule la producción. Con el fin de atraer el interés de los pequeños agricultores en el desarrollo de las cadenas de valor, especialmente de las mujeres y los jóvenes, se fortalecerán las organizaciones de agricultores y las pymes del sector agrícola en el marco del Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Horticultura y el Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agrícola y el Acceso a los Mercados.
23. Vínculos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). A través del presente COSOP, el FIDA contribuirá principalmente al logro del ODS 1 (fin de la pobreza) y el OSD 2 (hambre cero), así como al ODS 5 (igualdad de género), el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico), el ODS 10 (reducción de las desigualdades) y el ODS 13 (acción por el clima). El programa en el país también está en consonancia con los tres objetivos estratégicos del Marco Estratégico del FIDA (2016-2025).

IV. Resultados sostenibles

A. Focalización y cuestiones de género

24. Focalización geográfica. Las intervenciones del FIDA enmarcadas en el nuevo COSOP seguirán teniendo alcance nacional como consecuencia de la ejecución del Proyecto de Apoyo a la Promoción de Servicios Financieros Rurales Adaptados en curso. Sin embargo, en el futuro, las actividades se concentrarán en la zona de intervención del Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Horticultura, que es más

reducida. En concreto, el nuevo Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agrícola y el Acceso a los Mercados se llevará a cabo en la zona de intervención de ese último con el fin de fomentar la complementariedad y el aprendizaje entre los proyectos financiados por el FIDA. La interacción entre los pequeños agricultores que participen tanto en el Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Horticultura (hortalizas) como en el Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agrícola y el Acceso a los Mercados (almidón) contribuirá a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional en las zonas de intervención.

25. Grupos objetivo. Los grupos objetivo del FIDA son los pequeños agricultores y las pymes que desempeñan un papel activo en las cadenas de valor seleccionadas³. Se pondrá especial empeño en asegurar la participación de las mujeres y los jóvenes, que corren el riesgo de verse marginados si no se toman medidas específicas. Las mujeres son la columna vertebral de la producción agrícola, pero siguen siendo más vulnerables por tener un menor acceso a activos como la educación, el capital, los recursos naturales, las tecnologías y la información. Cuando se les da la oportunidad, las mujeres desempeñan una función importante en la gestión de los recursos y la adaptación al cambio climático. También participan en las actividades de elaboración y conservación, por lo que de ellas depende en buena parte la calidad de los alimentos disponibles en los mercados de productos. Además, pueden desempeñar un papel fundamental en la mejora del estado nutricional de todos los miembros de sus hogares. Las intervenciones dirigidas a los jóvenes y las pymes irán encaminadas a crear actividades generadoras de ingresos para reducir el desempleo.
26. Además, las inversiones del FIDA beneficiarán a la totalidad de los actores de esas cadenas de valor, del inicio al final de las mismas. Se definirán los criterios para seleccionar los grupos objetivo de cada zona y, a continuación, clasificarlos para facilitar su seguimiento y su evolución de una categoría a otra.

B. Ampliación de escala

27. El COSOP dará continuidad al enfoque proactivo de ampliación de escala del FIDA. El Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agrícola y el Acceso a los Mercados se diseñará con vistas a ampliar posteriormente la escala de los enfoques que hayan dado buenos resultados. En el caso de los proyectos en curso, se identificarán los elementos que ofrecen oportunidades de ampliación de escala durante las misiones del FIDA de apoyo a la ejecución. Hasta la fecha, uno de los ejemplos de ampliación de escala más relevantes dentro del programa en el país ha sido la puesta en funcionamiento de asociaciones de servicios financieros para que los pequeños agricultores pudieran recibir servicios financieros, aunque la mayoría han sido préstamos a corto plazo. En el marco del programa financiado por el FIDA se seguirán consolidando y extendiendo las mencionadas asociaciones de manera sostenible, y se estudiarán las oportunidades de apoyo a las asociaciones de servicios financieros del sector bancario con miras a que puedan combinar sus servicios en beneficio de las poblaciones rurales. A fin de reducir los riesgos ligados a las inversiones en la agricultura y contribuir a proteger la financiación concedida a medio y largo plazo, se pondrá a prueba un sistema de seguros agrícolas que, en caso de arrojar buenos resultados, se reproducirá a mayor escala.

C. Actuación normativa

28. La actuación normativa del FIDA se centrará en esferas que puedan contribuir al logro de los objetivos estratégicos propuestos y que sean pertinentes para las políticas y estrategias del Gobierno, en particular el mencionado programa de acción y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. El Fondo promoverá el conocimiento y la ampliación de escala de los modelos y prácticas que hayan

³ La selección de las cadenas de valor se basa en diversos criterios, entre ellos: su importancia para los segmentos más pobres de la sociedad (en especial las mujeres y los jóvenes); la existencia de un mercado viable y el potencial de crecimiento de la cadena de valor, y su inclusión entre las 13 cadenas de valor prioritarias para el Gobierno.

arrojado buenos resultados en el marco de los proyectos de inversión para que se tengan en cuenta en las políticas nacionales. Es probable que la actuación normativa del FIDA comprenda las siguientes esferas prioritarias: i) las políticas y estrategias de financiación de la agricultura y el apoyo a la puesta en marcha del Fondo Nacional de Desarrollo Agrícola; ii) la promoción de un entorno propicio para el desarrollo de los seguros agrícolas con el fin de minimizar el riesgo del sector, y iii) las políticas comerciales aplicables al arroz importado, en especial los derechos de importación impuestos por los países miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, a fin de aumentar la competitividad del arroz producido a nivel local al tiempo que se mantienen precios asequibles para los consumidores urbanos.

29. En colaboración con otros donantes, en particular el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Mundial y la Unión Europea, el FIDA también entablará un diálogo sobre políticas con el Gobierno de Benin con miras a resolver los cuellos de botella ligados a los sistemas de adquisiciones y contrataciones y los lentos procesos de ratificación que afectan a la ejecución.
30. El Director en el País, con base prevista en la región, desempeñará un papel fundamental en el fortalecimiento de la actuación normativa del Fondo y dedicará más tiempo a brindar un apoyo eficaz al intercambio de conocimientos y el diálogo sobre políticas.

D. Recursos naturales y cambio climático

31. Benin es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático, debido a su dependencia de los recursos naturales y al predominio de una agricultura de secano que depende de un clima cada vez más impredecible. Durante más de 20 años, Benin ha sufrido cambios en el régimen de lluvias, retrasos de la estación de lluvias, sequías frecuentes e interrupción de las precipitaciones durante las campañas agrícolas. Se ha elaborado un programa nacional para la adaptación al cambio climático, además de un proyecto de plan nacional de adaptación al cambio climático con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional
32. La resiliencia al cambio climático se tendrá presente en todas las actividades y se analizará para evaluar los efectos en los pequeños agricultores vulnerables. El FIDA se unirá a otros asociados para el desarrollo para respaldar la aplicación de ese programa nacional para la adaptación al cambio climático, en particular las medidas orientadas a subsanar las dificultades de los pequeños agricultores vulnerables. El plan de acción promoverá métodos de producción resilientes y prácticas de gestión sostenible de los recursos nacionales. Además, las obras de infraestructura vendrán precedidas por un estudio ambiental, social y climático para evaluar su impacto.
33. Dado que los riesgos ligados al cambio climático son cada vez mayores, el COSOP prevé actividades de mitigación del riesgo basadas en la prevención, que se llevarán a cabo con otros asociados técnicos y financieros, así como servicios públicos para mejorar las sinergias y la complementariedad de las actividades.

E. Agricultura y desarrollo rural que tienen en cuenta la nutrición

34. La malnutrición es un problema grave en Benin, especialmente en las zonas rurales. La nutrición ocupa un lugar central en el plan estratégico del Gobierno, que pretende incorporar consideraciones nutricionales en todas sus actividades en las comunidades rurales y urbanas.
35. El COSOP contribuirá al plan de nutrición del Gobierno con actividades orientadas a: i) promover la producción de cultivos ricos en nutrientes, especialmente en las comunidades con altos índices de malnutrición; ii) promover la diversificación de la producción agrícola; iii) promover la educación nutricional y el acceso a información sobre nutrición, centrándose especialmente en las mujeres;

iv) promover la elaboración de alimentos con miras a mejorar la calidad nutricional de las cadenas de valor, y v) respaldar la capacitación del personal de los servicios de asesoramiento agrícola en cuestiones relativas a la nutrición.

V. Ejecución satisfactoria

A. Marco de financiación

36. El marco de financiación del presente COSOP viene determinado por el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS), según se resume en el cuadro 1. Este COSOP abarca los ciclos 2016-2018 y 2019-2021 del PBAS. Las asignaciones de Benin ascienden a USD 33,3 millones para el período 2016-2018 y aproximadamente USD 35 millones para el período 2019-2021. Se procurará movilizar financiación complementaria de otros donantes, en particular del Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo para el Desarrollo Internacional, el BafD y el Banco de Desarrollo de África Occidental.

Cuadro 1

Cálculo para el primer año del COSOP con arreglo al PBAS*

<i>Indicadores</i>	<i>Primer año del COSOP</i>
Puntuación de los resultados del sector rural (2015)	3,83
Cartera en situación de riesgo (2017)	6,00
Calificación de los resultados del país	4,50
Asignación anual en USD (2018)	11 360 986

*Véase el documento EB 2017/122/R.2/Add.1.

Cuadro 2

Relación entre los indicadores de resultados y la puntuación del país

<i>Hipótesis de financiación</i>	<i>Calificación de los proyectos en situación de riesgo (+/- 1)</i>	<i>Puntuación de los resultados del sector rural (+/- 0,3)</i>	<i>Variación porcentual de la puntuación del país con arreglo al PBAS respecto de la hipótesis básica</i>
Hipótesis baja	4	3,5	(22)
Hipótesis básica	5	3,8	-
Hipótesis alta	6	4,1	23

B. Seguimiento y evaluación

37. En el marco de resultados del COSOP se incluyen indicadores de efectos directos que están estrechamente alineados con la consecución de los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Agrícola. Se presentarán informes de todos los proyectos sobre los indicadores del marco de resultados del COSOP a nivel de los efectos directos y de los productos. Los datos registrados se desglosarán por sexo y por edad. El actual sistema unificado de SyE del Programa Marco de las Intervenciones del FIDA en Zonas Rurales de Benin se perfeccionará y fortalecerá, y estará plenamente vinculado al del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca para poder hacer el seguimiento del marco de resultados del COSOP.
38. En los exámenes anuales de los resultados del COSOP y las reuniones del equipo de gestión del programa en el país in situ, se evaluarán los progresos realizados en relación con los efectos directos previstos, se extraerán enseñanzas y se formularán recomendaciones para mejorar los resultados de todas las actividades crediticias y no crediticias respaldadas por el FIDA. En 2020, la oficina del FIDA en el país llevará a cabo un examen de los resultados del COSOP para evaluar los avances en el logro de los resultados, extraer enseñanzas y realizar cualquier ajuste necesario a mitad de período a la estrategia y el marco de resultados en respuesta a posibles cambios en las prioridades del país. En 2022 se llevará a cabo un examen final del COSOP.

C. Gestión de los conocimientos

39. El objetivo principal de las iniciativas de gestión de los conocimientos será crear una base fiable de conocimientos prácticos y especializados aplicables a otras intervenciones con vistas a mejorar los resultados y el desempeño del programa en el país y ampliar la escala de los logros. También servirá de base para vincular las experiencias, las enseñanzas extraídas y los datos empíricos de los proyectos a la actuación normativa. En este sentido, para documentar las prácticas y los modelos que hayan arrojado buenos resultados será necesario realizar un ejercicio de análisis utilizando los datos disponibles en el sistema de SyE. Por tanto, existe un vínculo directo entre el SyE y la gestión de los conocimientos. Los exámenes de mitad de período y el examen final del COSOP ofrecerán importantes oportunidades de aprendizaje en el marco de las iniciativas de gestión de los conocimientos.
40. Las prácticas y los modelos que hayan arrojado buenos resultados serán debidamente documentados, serán objeto de una amplia difusión por medio de distintos instrumentos y canales de comunicación y se compartirán con las partes interesadas, a fin de que ayuden a establecer asociaciones eficaces, realizar actividades de comunicación y de promoción y participar en el diálogo sobre políticas en el marco del programa financiado por el FIDA. Se elaborarán notas de aprendizaje sobre las intervenciones más importantes (en particular sobre el desarrollo de las cadenas de valor, las finanzas rurales y la resiliencia al cambio climático), que se compartirán con el Gobierno, el sector privado, la sociedad civil y otros donantes para enriquecer los debates sobre políticas.

D. Asociaciones

41. El FIDA continuará fortaleciendo sus asociaciones con las principales partes interesadas a fin de impulsar el logro de sus objetivos estratégicos y mejorar sus resultados en el país. El Fondo se esforzará por seguir trabajando con los siguientes asociados principales: el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; el Ministerio de Planificación y Desarrollo; el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medios de Vida; el Ministerio de Descentralización y Gobernanza Local; el Instituto Nacional de Investigación Agrícola de Benin; el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición; la Oficina Nacional de Apoyo a la Seguridad Alimentaria; la Plataforma Nacional de Asociaciones de Campesinos y Productores Agrícolas; los asociados para el desarrollo (el BAfD, el Banco Mundial, la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, la Cooperación Belga para el Desarrollo, el Centro Africano del Arroz, AfricaSeeds y el Instituto Internacional de Agricultura Tropical (IITA)); el sistema de las Naciones Unidas (el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el Programa Mundial de Alimentos), y las universidades.

E. Innovaciones

42. Las innovaciones se identificarán en los procesos de diseño y ejecución de los proyectos, así como en el contexto de las asociaciones para la ejecución y las sinergias con diversas instituciones. A través de la gestión de los conocimientos y la comunicación y el diálogo sobre políticas, el FIDA ampliará la escala de las buenas prácticas que resulten de esas asociaciones y sinergias.

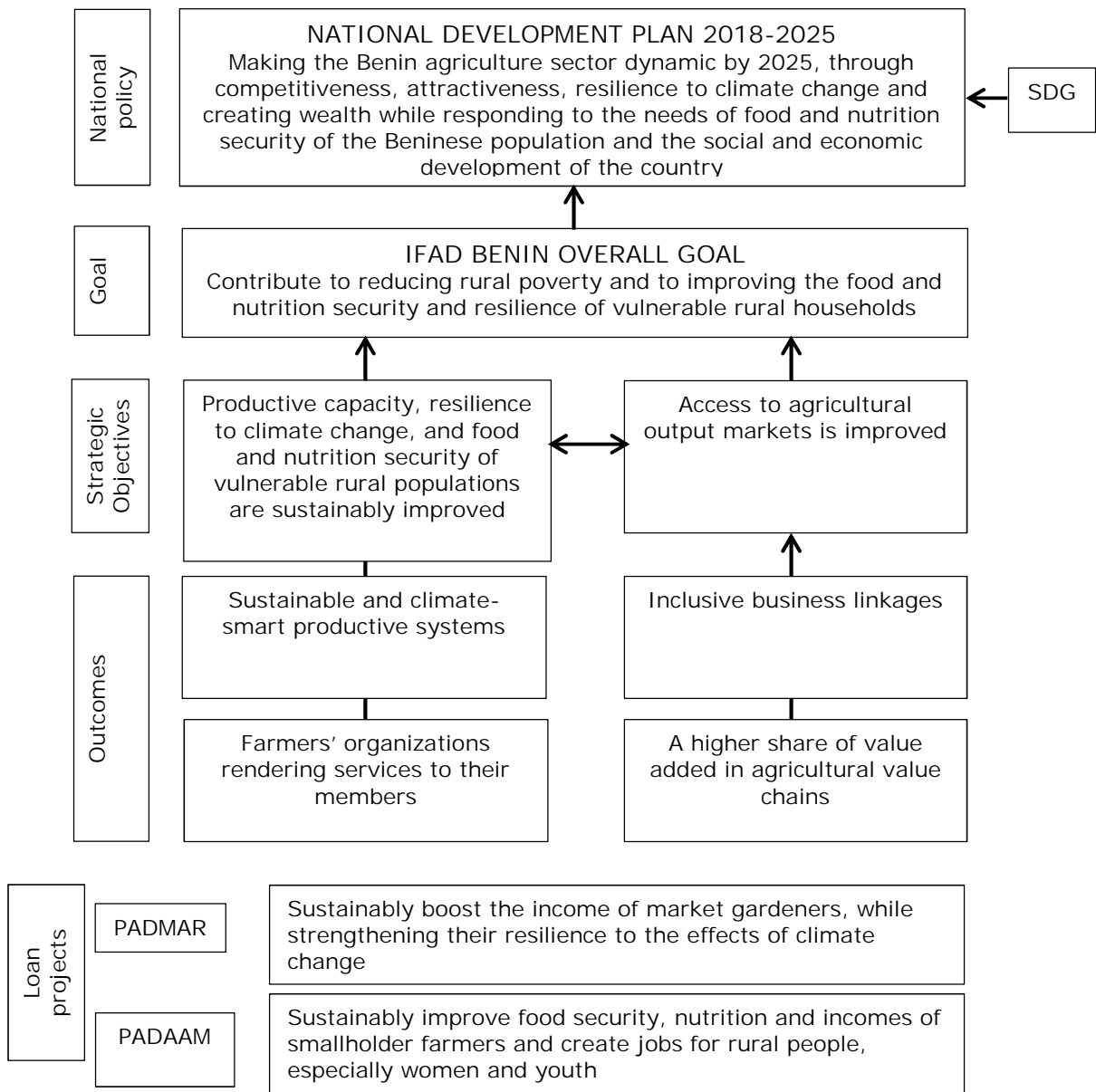
F. Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular

43. La cooperación Sur-Sur y cooperación triangular se promoverá mediante: i) el intercambio de conocimientos acerca de los enfoques que favorecen a la población pobre, la inclusión de los jóvenes y las estrategias de salida, organizando visitas de intercambio y participando en misiones comunes entre programas en diferentes países en los que el FIDA tiene inversiones, en particular en Nigeria y el Senegal; ii) el desarrollo de lazos comerciales entre distintos países a lo largo de las cadenas de valor, en concreto con Nigeria y el Níger, y iii) la organización de talleres regionales sobre cuestiones temáticas importantes.

44. El Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agrícola y el Acceso a los Mercados servirá de base para ampliar la escala de las tecnologías que ahorran mano de obra que ha desarrollado el IITA en el marco de su labor sobre la mandioca y el maíz en diferentes países africanos, en especial en Benin y en Nigeria, que pueden aprender el uno del otro. En él también se tendrán en cuenta los resultados positivos que arroje el Programa de Desarrollo de las Cadenas de Valor en curso en Nigeria en el ámbito de la mandioca y el arroz. Entre las importantes iniciativas que incorpora este último programa cabe destacar la agricultura por contrata y los vínculos establecidos con el mercado siguiendo normas y pautas. Es posible que el Proyecto de Apoyo al Desarrollo Agrícola y el Acceso a los Mercados se lleve a cabo en colaboración con el Proyecto de Apoyo a las Cadenas de Valor de Productos Agrícolas en el Senegal, así como con el Proyecto de Promoción Cadenas de Valor Agrícolas de Burkina Faso y el Programa de Desarrollo de Cadenas de valor en Côte d'Ivoire, que se centran, entre otros productos básicos, en el arroz.

+

COSOP results management framework



Country strategy alignment	Key results for RB-COSOP			Indicative lending and non-lending activities for the next 3 years
National Development Plan 2018-2025	Strategic objectives	Outcome indicators	Milestone indicators	
Within the framework of the PAG (Bénin Révélé) 2016-2021, the PSDSA and the accompanying PNIASAN focus particularly on improving food and nutrition security; improving farm level income; and building resilience to climate change	SO1: Productive capacity, resilience to climate change, food and nutrition security of vulnerable rural populations are sustainably improved	<ul style="list-style-type: none"> - 40% of persons/ households reporting adoption of new/ improved inputs, technologies or practices - 40% of persons/ households reporting adoption of environmentally sustainable and climate-resilient technologies and practices - 30% of persons/households reporting an increase in production - 30% of supported members of farmers' organization reporting new or improved services provided by their organization - 40% of persons/households reporting good dietary diversity 	<ul style="list-style-type: none"> - Number of rural producers accessing production inputs and/or technological packages - Number of persons trained in production practices and/or technologies - Number of hectares of land brought under climate-resilient management - Number of rural producers' organizations supported 	<ul style="list-style-type: none"> - Lending/investment activities: <ul style="list-style-type: none"> + PADMAR + PADAAM - Non-lending/ non-project activities: <ul style="list-style-type: none"> + Policy engagement: rural finance & land tenure + Knowledge broker on rural development
	SO2: Access to agricultural output markets is improved	<ul style="list-style-type: none"> - 30% of farmers' organizations reporting an increase in sales - 40% of farmers' organizations engaged in formal partnerships/agreements or contracts with public or private entities - Percentage of supported rural enterprises reporting an increase in profit - 40% of persons/ households reporting improved physical access to markets, processing and storage facilities 	<ul style="list-style-type: none"> - Number of supported rural producers that are members of a rural producers' organization - Number of persons trained in income-generating activities or business management - Number of market, processing or storage facilities constructed or rehabilitated 	

Agreement at completion point of last country
programme evaluation

Not available

COSOP preparation process including preparatory studies, stakeholder consultation and events | Processus de préparation du COSOP, y compris les études préparatoires, la consultation des parties prenantes et les manifestations

A. Introduction

1. L'élaboration du Programme d'options stratégiques pays (COSOP) du FIDA au Bénin, pour la période 2018-2022, a été faite sur la base d'un processus participatif et inclusif, structuré en quatre (4) principales phases à savoir : les préliminaires, l'analyse de la situation, la définition des axes stratégiques, et la finalisation du COSOP. Cet appendice résume le déroulement et présente les leçons du processus.

B. Phase préliminaire

2. La phase préliminaire avait démarré en février 2017 qui a abouti à la mise en place des conditions matérielles et institutionnelles nécessaires. Sur la base des termes de référence du processus, un consultant national avait été recruté et briefé sur le processus relatif à l'élaboration d'un COSOP.
3. Le processus a démarré avec une séance de travail avec le ProCaR qui a introduit le consultant respectivement au Ministère du Plan du Développement (MPD) et au Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP). Ces contacts préliminaires ont permis d'échanger sur l'importance, les enjeux et les grandes lignes du processus et d'obtenir l'engagement de la partie nationale. Celle-ci s'est appropriée du processus et a orienté, conseillé et puis guidé le consultant. Elle a organisé, structuré les contributions des ministères sectorielles et des autres parties prenantes. Pour ce faire, un comité de pilotage du processus a été mis en place. Il regroupe les différents acteurs clé, à savoir i) les ministères concernés (MPD, MAEP, MFE, MCVDD, MDGL, MFPTAS, MICAT), ii) les organisations paysannes et la société civile (PNOPPA et le PASCiB), iii) le secteur privé (Réseau des Chambres d'Agriculture du Bénin).
4. Une première réunion du comité de pilotage a eu lieu le 10 mars 2017 au cours de laquelle, la démarche méthodologique d'élaboration du COSOP avait été examinée et amendée, puis une feuille de route consensuelle fut adoptée.

C. Phase d'analyse de la situation

5. L'analyse de la situation a été réalisée par une revue documentaire approfondie, d'entretiens semi-structurés avec les acteurs et de consultations qui a eu lieu au cours d'une retraite de la partie nationale. Les documents consultés ont trait : i) à la situation de pauvreté au Bénin et de sécurité alimentaire et nutritionnelle, ii) aux politiques nationales et sectorielles (lutte contre la pauvreté, sécurité alimentaire et nutritionnelle, éducation, etc.), iii) au Programme d'Action du Gouvernement (2017-2021), aux projets/programmes et interventions pertinentes en cours, iv) à l'UNDAF 2014-2018 et son plan d'actions, v) au cadre stratégique 2016-2025 du FIDA, et vi) aux processus relatifs aux COSOP et à d'autres documents de stratégies du FIDA.
6. Les entretiens semi-structurés ont été conduits avec les acteurs que sont : (i) L'administration publique (les ministères sectoriels, le Secrétariat Technique Permanent du Bureau d'études et d'Appui au secteur Agricole (B2A), le Conseil National de l'Alimentation et de la Nutrition, etc.) ; (ii) L'administration locale, notamment les communes et l'ANCB ; (iii) La PNOPPA et le PASCiB ; et (iv) Les Partenaires techniques et financiers et Missions Diplomatiques (FAO, PAM, projets du PNUD, Coopérations Allemande, Belge, Suisse, etc). (v) Ces entretiens avec les acteurs ont essentiellement porté sur : i) leur perception des défis en matière de

lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, ii) leurs actions en cours et en perspectives, iii) leur appréciation des interventions du FIDA au Bénin et iv) leurs suggestions d'options pertinentes d'intervention pour le FIDA au regard des défis.

7. Les données collectées à travers la recherche documentaire et les entretiens ont fait l'objet de synthèse et un document technique de référence dans le cadre de l'élaboration du COSP fut préparé à cet effet. Ce document décrit le contexte national, résume les politiques nationales et sectorielles pertinentes, fait le point de la pauvreté rurale et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et fait une synthèse des problèmes et des contraintes, de la réponse des acteurs, puis dégage les gaps et les défis ainsi que les priorités envisageables pour les interventions du FIDA au Bénin.
8. Une retraite de la partie nationale fut organisée du 28 au 30 mars 2017 à Grand Popo. Cette retraite qui a regroupé outre les membres du comité de pilotage, les cadres du ProCaR, les bénéficiaires et d'autres structures partenaires, a permis d'examiner et d'amender le document technique de travail, puis d'affiner les stratégies alternatives envisageables pour les interventions du FIDA au Bénin. Une attention particulière fut accordée sur les aspects concernant les défis, les gaps, les opportunités, les bonnes pratiques, les leçons tirées et les avantages comparatifs du FIDA.

D. Phase de définition des axes stratégiques

9. La définition des axes stratégiques a été faite lors de la retraite de la partie nationale. Au regard des défis et des gaps, il a été question de réfléchir sur les changements souhaités. Les aspects qui se sont dégagés concernent l'accès aux terres et aux aménagements appropriés, l'accès au financement adapté, le renforcement des capacités des organisations professionnelles agricoles pour un meilleur accès de leurs membres au conseil agricole sur les filières agricoles, l'accroissement de la production agricole, la valorisation des produits des filières en vue de la facilitation de la mise en marché, le renforcement de la résilience des petits producteurs, l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la lutte contre la pauvreté, etc. Compte tenu des avantages comparatifs du FIDA et des priorités du Gouvernement, ces aspirations légitimes ont été traduites en objectifs stratégiques articulés autour de : i) l'accès aux ressources productives et ii) l'accès aux marchés pour les produits des filières agricoles. Par objectif stratégique, des interventions potentielles ont été répertoriées. La résilience aux changements climatiques, la gestion durable des ressources naturelles, le genre restent des aspects transversaux.
10. Les produits de la retraite ont été exploités par un comité restreint, composé d'un représentant du ProCaR, de deux représentants du MAEP, d'une personne ressource et du consultant.

E. Phase de finalisation du COSOP

11. Un draft zéro du COSOP a été préparé et fut d'abord soumis à l'appréciation du comité restreint. Ce draft fut ensuite restitué au cours de d 26 avril 2017 au MPD qui a connu la participation des cadres du MPD, du MAEP, du Chargé de portefeuille FIDA pour le Bénin, du point focal du FIDA au Bénin et d'un consultant du FIDA, spécialiste en administration et opérations. Les parties gouvernementales présentes ont apprécié la qualité du document présenté et se sont enfin accordées sur une feuille de route pour les prochaines étapes.
12. Un atelier de contrôle de l'arrimage du COSOP aux priorités nationales a été organisé le 16 mai 2017. En plus des cadres du MPD et du MAEP, cet atelier a enregistré la participation d'autres ministères concernés (MFPTAS en charge de la microfinance, ministère des finances, ministère de l'industrie du commerce et de l'artisanat et le

ministère en charge de la décentralisation), du secteur privé, d'un représentant des OPA, d'un représentant de la société civile et du point focal du FIDA au Bénin.

13. Le projet de COSOP soumis à l'atelier national de validation a pris en compte les observations de l'atelier de contrôle d'arrimage.

Natural resources management and climate change adaptation: Background, national policies and IFAD intervention strategies | Gestion des ressources naturelles et adaptation au changement climatique : généralités, politiques nationales et stratégies d'intervention du FIDA

I. Introduction

1. Cette note qui servira d'étude préparatoire à l'élaboration du programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) du Bénin pour la période 2018-2022 permet de mieux prendre en considération les enjeux liés à la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles, l'amélioration de l'équité sociale dans les communautés rurales et l'identification des mesures d'adaptation et d'atténuation au changement climatique. Plus précisément la note s'attachera à : i) recenser les questions prioritaires dans les domaines de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, du social et du changement climatique ; ii) déterminer les liaisons clés entre la pauvreté rurale et l'environnement; iii) proposer des interventions qui aillent dans le sens d'une viabilité écologique et d'un développement intelligent face au climat, sur la base de l'avantage comparatif du FIDA et des politiques nationales ; et iv) évaluer la possibilité de financements ASAP, FEM ou autres fonds verts.
2. Ce travail a été mené à travers une revue documentaire qui concerne aussi bien les stratégies et politiques nationales, les travaux de recherche menés au niveau national et international, par le FIDA ou par d'autres partenaires, la revue du COSOP antérieur et des résultats/impact des précédents projets et programmes du Fonds afin d'en tirer les leçons et orienter les futurs investissements pour les années à venir.

II. Contexte national

A. Description de l'environnement physique et biologique

3. Géographie et relief. La République du Bénin est un petit pays d'Afrique occidentale situé entre 6°10' et 12°25' de latitude nord et entre 0°45' et 3°55' de longitude est. Il est bordé à l'Ouest par le Togo, à l'est par le Nigéria, et au nord par le Burkina Faso et le Niger. Il s'étend sur une bande de plus de 670 km du Golfe de Guinée au fleuve Niger sur une superficie totale de 112 760 km². Il possède une côte sur l'Océan Atlantique de 125 km et un relief peu accidenté. Le nord du pays est principalement constitué de savanes et de petites montagnes semi-arides, telles que la chaîne de l'Atacora (au nord-ouest). On y trouve également le bassin du Niger, un plateau gréseux d'altitude moyenne de 250 mètres qui couvre les bassins hydrographiques des rivières affluents au Niger (Mekrou, Alibori, Sota). Le sud du pays est constitué d'une plaine côtière basse parsemée de marécages, lacs et lagunes, notamment la basse vallée de l'Ouémé, la lagune de Porto-Novo et le lac Nokoué, une vaste zone humide de 91 600 ha. Le reste du

Figure 1 : Zones climatiques du Bénin



pays est constitué par des plateaux (terre de barre et plateau cristallin).

4. Climat. Le pays est caractérisé par trois zones climatiques (voir carte ci-dessous). Il s'agit de:
 - 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.
 - 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.et
 - 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 ferrallitiques et profonds, soit riches en vertisols, humus et minéraux.
5. Précipitations. Les moyennes annuelles varient de 700 à 1 300 mm du nord au sud réparties sur 70 à 110 jours dans l'année. Ces 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) et le Nord (climat de type soudanien, avec une seule saison des pluies de juin à septembre).
6. Températures. Les températures maximales moyennes sur l'ensemble du pays varient entre 28°C et 33,5°C, avril et mai étant les mois les plus chauds, tandis que les minimales moyennes fluctuent entre 24,5°C et 27,5°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.
7. Sols et végétation. Les sols ferrugineux tropicaux lessivés et les sols ferrallitiques occupent environ 80% de la superficie du pays, suivis des sols hydromorphes (8%), des sols minéraux bruts (7%) et des sols vertiques (5%). La végétation du Bénin est fortement dégradée. Au Nord, on rencontre une végétation de type soudano-sahélien avec une dominance de savanes boisées. Des galeries forestières, malheureusement surexploitées, sillonnent ces savanes. Au centre, les Forêts Classées de Wari Maro, des Monts Kouffé et d'Agoua, et celles d'Ouémé Supérieur constituent un véritable complexe forestier. Vers le Sud, on rencontre des forêts résiduelles qui alternent avec des îlots de forêts décidues et semi-décidues et le palmier à huile qui occupe l'ensemble des bassins sédimentaires pratiquement jusqu'au littoral où il cède place aux cocotiers aujourd'hui disparus, et où il ne reste de la végétation primaire que quelques îlots forestiers (Forêts Classées de la Lama, forêt de Pobè, de Sakété et forêts Sacrées de Dèmè, Lokoli, Koussoukpa, etc.).
8. Hydrographie. Le Bénin est composé de 4 grands ensembles hydrogéologique : la Région du Sode, le Grès de Kandi, le bassin sédimentaire côtier et les alluvions du Niger (Bassin Voltaïen). Les zones humides du Bénin sont essentiellement concentrées dans le sud du pays et représentent environ 250 500 hectares : 2 000 ha de plans d'eau fluviaux, 205 000 ha de plaines inondables et de bas-fonds, 3 500 ha de plans d'eau, une capacité de stockage de 40 millions de m³ (dont 24 millions

de m3 pour le barrage du périmètre sucrier de Savé) et 40 000 hectares de complexes fluvio-lagunaires)⁴.

B. Description du contexte socio-économique

9. Démographie. La population totale du pays s'élève à environ 10,9 millions d'habitants en 2015, dont 56% sont des ruraux (FAOSTAT). Le taux d'accroissement démographique de 2,6% en 2015 (Banque Mondiale) est très rapide. En effet, en 20 ans la population a doublé (5,2 millions d'habitants en 1994), avec pour conséquence une pression anthropique de plus en plus forte sur les ressources naturelles. Le Bénin a une population jeune, puisque plus de la moitié de ses habitants ont moins de 18 ans. Ceux-ci ont des difficultés à s'insérer sur le marché du travail et plus de 2,7 millions d'entre eux seraient sans emploi. Le développement d'une agriculture moderne pourrait absorber une partie de cette main d'œuvre. Le pays qui compte déjà plus de 44% d'urbains s'urbanise rapidement avec un taux annuel d'urbanisation de 3,67% entre 2010 et 2015 (World Factbook), ce qui représente une opportunité pour le secteur agricole en termes de marché. La densité de la population est de 96,5 habitants/km², chiffre qui masque d'importantes disparités entre les plaines côtières méridionales surpeuplées qui accueillent les plus grandes villes du Bénin (Porto-Novo et Cotonou), le centre moyennement peuplé et le nord faiblement peuplé.
10. Pauvreté. Le Bénin reste un pays extrêmement pauvre en dépit de ses taux de croissance annuels relativement élevés. Il fait partie des pays les moins avancés (PMA). En 2015, le pays se classe 166^e sur 188 pays au niveau de l'Indice de Développement Humain et l'espérance de vie est de 59,6 ans (PNUD). La pauvreté objective monétaire s'est aggravée sur la période 2007-2015. En effet l'incidence de pauvreté est passée de 33,3% en 2007 à 36,2% en 2011 puis à 40,1% en 2015. L'écart de pauvreté mesurant la distance moyenne entre le seuil de pauvreté et le revenu moyen des pauvres s'est aussi creusé passant de 28,5% du seuil de pauvreté en 2007 à 45,6% en 2015. L'indice de sévérité de la pauvreté qui est une mesure de l'inégalité parmi les pauvres, est passé de 0,04 entre 2007 et 2011, à 0,12 en 2015. A l'opposé, la pauvreté objective non monétaire fondée sur un indice de richesse a connu une évolution qui contraste avec celle de la pauvreté monétaire. Elle s'est considérablement réduite, en passant de 39,8% en 2007 à 29,4% en 2015. Sur la même période, l'écart de pauvreté non monétaire est passé de 25,2% du seuil de pauvreté en 2007 à 40,2% en 2011 et à 27,4% en 2015 ; et ceci concomitamment avec une baisse des inégalités parmi les pauvres.
11. Le caractère rural de la pauvreté est persistant dans les deux dimensions avec une évolution croissante très marquée dans la sphère monétaire. On note également des disparités entre départements. Les politiques publiques mises en œuvre (gratuité de la scolarité dans le primaire, microfinance aux plus pauvres, gratuité des soins de santé pour les femmes enceintes, etc.) depuis 2006 par le gouvernement n'ont pas eu les effets escomptés. Dans ce contexte, les investissements en direction des petits producteurs sont plus que jamais nécessaires pour enrayer la spirale de la pauvreté.
12. Sécurité alimentaire Bien que les indicateurs s'améliorent depuis une vingtaine d'années (accès à l'eau, malnutrition infantile, insécurité alimentaire, PIB/hab), l'insécurité alimentaire et nutritionnelle constitue encore de nos jours l'une des problématiques majeures du développement au Bénin. Environ 20% des ménages sont en insécurité alimentaire (EMICoV, 2015) et le pourcentage de ménages avec une consommation alimentaire pauvre/limite est en moyenne de 23% (AGVSAN, 2013). Les apports journaliers en énergie de ces ménages n'atteignent pas les 2400 kilocalories, norme fixée par la FAO et l'OMS.

⁴ Source : AQUASTAT, FAO.

13. D'une manière générale, la situation de la malnutrition au Bénin reste préoccupante et se pose avec acuité tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Certes, des progrès ont été enregistrés en matière d'émaciation. De 10% en 2011 (EMICoV), le taux d'émaciation modérée et sévère est ainsi tombé à 4,6% en 2014 (MICS). Cependant, 45% des décès des enfants de moins de cinq ans est dû à la malnutrition. La malnutrition chronique est passée de 32% en 2011 (EMICoV, 2011) à 34,4% en 2014 (MICS, 2014), seuil jugé critique par l'OMS. La situation est plus critique en milieu rural (35,2%) qu'en milieu urbain (25,8%) et affecte plus les garçons que les filles (EMICoV, 2011). Quant au retard de croissance sévère, sa prévalence est de 12,4% (MICS, 2014). La prévalence de l'insuffisance pondérale modérée et sévère est de 18,6% (MICS, 2014). Quant à sa forme sévère, elle est de 4,9% d'après la même source contre 4,8% en 2011 (EMICoV).
14. Ce constat fait appel à une gouvernance efficace du secteur agricole et alimentaire et à la nécessité de poursuivre des actions visant à renforcer le secteur vivrier, l'accès à des aliments nutritifs à travers le développement des filières agricoles, la promotion de l'éducation nutritionnelle, la sensibilisation et la formation des OPA en matière de conseil liés à l'alimentation, etc.
15. Genre. Les ménages dirigés par une femme sont moins touchés par la pauvreté (28 % sont pauvres, contre 38 % pour les ménages dirigés par un homme), même si les femmes sont plus vulnérables et continuent d'être pénalisées par un manque d'accès aux opportunités économiques. Elles sont aussi sous-représentées dans les postes à hautes responsabilités. Au niveau foncier, le nouveau code foncier doit faciliter l'accès des femmes à la terre, mais les décrets d'application sont toujours en préparation. Les femmes continuent d'exploiter la terre sur la base d'accords tacites.
16. Contexte politique. Le Bénin bénéficie d'un régime démocratique stable depuis le début des années 90. Le scrutin présidentiel de mars 2016 s'est soldé par la victoire de Patrice Talon. Dès le début de son mandat le nouveau gouvernement a lancé d'importantes réformes politiques et institutionnelles pour améliorer la gouvernance et la politique économique du pays. Un projet de révision de la constitution est actuellement en cours.
17. Situation économique. Bien que le Bénin soit un pays producteur de coton, son économie est en panne de croissance. Le taux moyen de croissance entre 2006 et 2015 restent inférieur au taux de croissance de 7% minimum nécessaire pour lutter durablement contre la pauvreté⁵. Néanmoins, il a enregistré l'un des taux de croissance du PIB les plus élevés parmi les pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) sur la période 2011-2015 (voir figure 2⁶). En règle générale, le Bénin parvient à maintenir son taux d'inflation au-dessous de la limite de 3 % imposée par l'UEMOA. Après avoir atteint un pic de 6,8 % en décembre 2013, celle-ci a baissé à 1% en 2013 et -1,1 % en 2014.
18. Les performances économiques du Bénin restent faibles, instables et tributaires des chocs sur les marchés internationaux, des politiques économiques au Nigeria, de la pluviométrie, etc.
19. Enjeux de développement. Depuis quelques années, la population rurale, en particulier les jeunes, se rue vers les villes et fait gonfler la taille des métropoles de la côte. Certaines villes qui ne comptaient que quelques milliers d'habitants autrefois ont aujourd'hui plusieurs centaines de milliers d'habitants, pour lesquels les équipements de base n'existent pas. Paradoxalement, le pays qui doit faire face au chômage de masse des jeunes, est également confronté à la pénurie de main d'œuvre dans les campagnes, les producteurs faisant souvent appel depuis quelques années, à la main d'œuvre en provenance du Togo voisin. Les jeunes se

⁵ Perspectives économiques en Afrique, 2013. www.africaneconomicoutlook.org/fr/pays/afrique-de-louest/benin.

⁶ Source : perspectives économiques en Afrique. Les données de 2015 sont une estimation et celles de 2016 et 2017 sont des projections.

désintéressent du secteur agricole pour des métiers liés au commerce et au secteur des services en général. Il est donc primordial de les remobiliser dans l'agriculture.

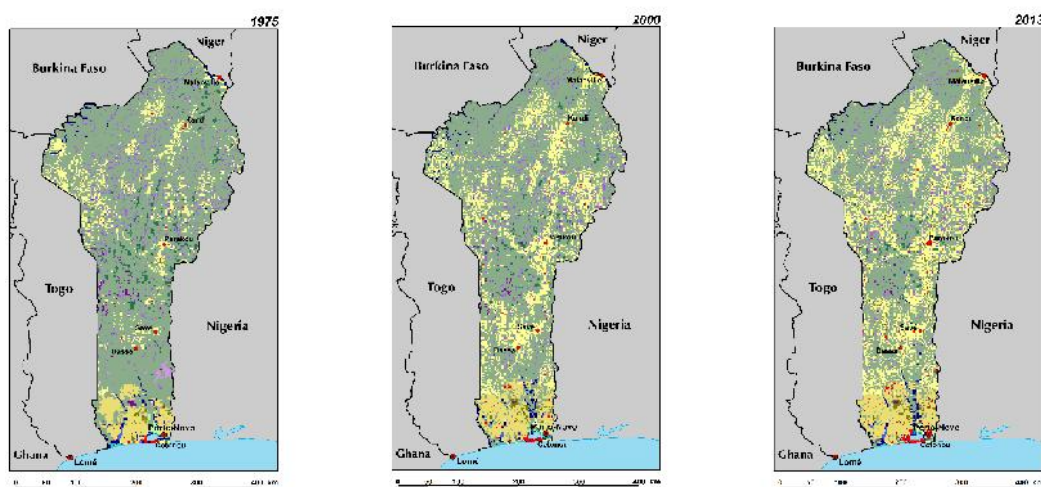
20. Le pays est aussi sensible aux fluctuations des termes de l'échange (prix du coton et du pétrole), et à la situation économique du Nigéria, puisqu'environ 80 % des importations béninoises sont destinées au marché nigérian dans le cadre d'un commerce transfrontalier informel. Par ailleurs, beaucoup de jeunes émigrent vers le Nigéria et une part importante des exportations de produits agricoles se fait en direction de ce pays, la plupart du temps de manière informelle.
21. Un autre facteur de vulnérabilité découle des conditions d'encadrement du secteur cotonnier par l'État. Le Bénin est aussi fortement exposé aux conditions météorologiques alors même que plus de 23% du PIB provient du secteur agricole et des ressources naturelles (FMI).

C. Principaux défis ayant trait à l'environnement et au changement climatique

22. Depuis plusieurs décennies, le Bénin fait face à d'importants enjeux environnementaux dus à une pression anthropique de plus en plus forte (surtout dans le sud), à la pauvreté généralisée, à l'inadéquation entre la consommation des ressources et leur rythme de renouvellement et à la faible prise en compte de l'environnement dans les plans et programmes sectoriels. Le Bénin possède également une faible maîtrise des risques climatiques et des catastrophes naturelles (inondations, sécheresse, etc.).
23. Déforestation. Une des manifestations les plus visibles de la dégradation de l'environnement est le 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 1990 et 2015 la surface forestière du pays a diminué de plus de 25% (Banque Mondiale, FAO) ; 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, et l'abattage avec l'incinération systématique des pieds des arbres, suppriment toute possibilité de régénération. La carbonisation dans les forêts récemment colonisées est pratiquée de manière incontrôlée pour répondre à la demande énergétique des ménages qui utilisent à 80% le bois de feu 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.
24. La dégradation ou la perte de la couverture forestière dans les bassins versants, ont des conséquences désastreuses : i) la perte des services environnementaux ; ii) la forte croissance de l'érosion extrême ; iii) une 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 iv) une importante destruction de la biodiversité. Le sol est ainsi exposé à une forte érosion hydrique et éolienne⁷ qui entraîne à terme un appauvrissement des terres.

⁷ Le couvert végétal est le facteur le plus important d'érosion puisque celle-ci passe de 1 à plus de 1 000 tonnes lorsque le couvert végétal d'une parcelle diminue de 100 % à 0 % selon la FAO.

Figure 4 : Evolution du couvert végétal entre 1975 et 2013



Source : US geological survey-EROS

25. 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).
26. Mauvaise gestion des pâturages. Une mauvaise gestion des pâturages et le passage de transhumants (également venus des pays voisins) augmentent les taux de charge qui entraînent un surpâturage et une dégradation des ressources pastorales. Ils gagnent parfois les 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'émondage abusif des essences fourragères, le surpâturage, le piétinement et le tassement. A terme ces menaces risquent d'entraîner un dysfonctionnement des bassins versants, une baisse des rendements agricoles et issus de l'élevage, qui impacteront de manière durable les niveaux de sécurité alimentaire et les sources de revenus des populations rurales.
27. Changement climatique. L'évolution du climat impacte négativement l'économie du pays qui repose essentiellement sur l'agriculture. Les conséquences socio-environnementales sont déjà très importantes. Le rendement agricole qui est déjà faible dépend maintenant d'un système climatique complexe et de l'interaction de ce système avec les défis socio-politiques (comme la gouvernance), socio-économiques (la pauvreté endémique, l'accès limité aux capitaux et aux marchés internationaux), environnementaux (forte dégradation de l'écosystème, catastrophes naturelles) et une forte urbanisation.
28. Faiblesse des capacités humaines et institutionnelles. Les moyens pour assurer la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles et la mise en œuvre des mesures d'adaptation au changement climatique sont restreints et les outils de gestion rationnelle de l'environnement et de la diversité biologique sont

insuffisants. A cause de l'ignorance et de la pauvreté, les messages de sensibilisation, les efforts de formation sont difficilement perçus, compris et mis en pratique car les taux d'alphabétisation et le niveau de formation de la majorité de la population sont faibles. Le faible pouvoir d'achat dont dispose la majorité de la population limite les actions en faveur de la protection de l'environnement et de l'adaptation au changement climatique. Le non-respect de la réglementation en vigueur, notamment des lois, codes et règlements porte atteinte à la gestion des ressources naturelles, l'environnement et au changement climatique (ex: feux de brousse, coupe de bois sauvage, assèchement des zones humides, divagation du bétail, etc.) sachant que cette même réglementation n'offre pas d'alternatives aux populations qui dépendent étroitement de ces ressources pour survivre. La prise en compte du savoir-faire et des valeurs endogènes n'est également pas suffisante.

29. Le pays doit aussi faire face à une méconnaissance importante de l'état de ses ressources et de leur évolution avec une insuffisance de données relatives à la gestion des ressources naturelles renouvelables, une connaissance limitée des zones humides et une inadéquation des liens entre la dynamique démographique, les besoins et les disponibilités en ressources exploitables. Il existe encore trop peu d'inventaires, de plans d'aménagement et les moyens tant humains que matériels sont trop faibles pour pouvoir exécuter les travaux préparatoires à toute exploitation rationnelle.

D. Rôle des ressources naturelles dans les moyens d'existence

30. L'agriculture est la première source de richesse du Bénin. Plus de 70% des 10,9 millions de Béninois gagnent leur vie grâce à l'agriculture, celle-ci représente environ un tiers du PIB, 75% des recettes d'exportation et 15% des recettes de l'Etat. Les terres arables représentent environ 24% du territoire pour une superficie de 24 000 km² (Banque Mondiale, FAO). Les zones de bas-fonds irrigables sont estimées à 200 000 ha. Cependant l'irrigation est encore très peu développée avec une superficie irriguée de l'ordre de 10 000 à 12 000 ha (FAO, Banque Mondiale). Le nombre d'exploitation est estimé à 500 000. La taille moyenne de l'exploitation familiale est de 1,7 ha pour sept personnes, 34% des exploitations couvrent moins de 1 ha et seuls 5% des exploitations du Sud et 20% de celles du Nord disposent de plus de 5 ha. Les revenus et la productivité sont faibles.
31. Coton. C'est la plus importante culture commerciale du Bénin. Il contribue à hauteur de 35% aux recettes d'exportation du pays, représente 90% des exportations agricoles et fournit un revenu à près de 3 millions de personnes. Toutefois, la productivité et la rentabilité du coton ont baissé ces dernières années, avec une production record de 427 000 tonnes en 2004/2005 et d'environ 260 000 tonnes en 2015. L'ananas (150 000 t en 2015), la noix de cajou (121 000 t en 2011) et le palmier à huile (144 000 en 2011) constituent les autres filières d'importance pour le pays.
32. Les principales productions vivrières (maïs, manioc, sorgho/ mil, igname, niébé et arachide) permettent de couvrir globalement les besoins alimentaires, mais restent encore largement en deçà des potentialités offertes par les conditions écologiques du pays.
33. Riz. C'est un produit très consommé par la population, de 30 à 45 kg de riz blanc par an et habitant. La production de riz paddy est de l'ordre de 234 000 tonnes en 2014 (FAOSTAT), mais les besoins sont bien supérieurs, ce qui nécessite des importations massives en provenance des pays d'Asie. Le volume des importations est estimé entre 200 000 et 400 000 tonnes. La riziculture est essentiellement pratiquée par de petits exploitants familiaux. Les superficies moyennes par exploitant demeurent inférieures à 1 ha.
34. Elevage. Il représente environ 17% du PIB agricole, il est essentiellement situé dans le nord bien qu'il tend progressivement à se déplacer vers le centre et le sud du

pays. Il est constitué en grande partie de ruminants (bovins, ovins et caprins). Bien qu'en plein essor, il demeure insuffisant pour faire face aux besoins. Les importations de produits congelés en provenance de l'Union européenne représentent aussi une très forte concurrence. La plupart des éleveurs sont d'origine peulh et pratique la transhumance mais sont de plus en plus nombreux à devenir agro-éleveurs.

35. Production halieutique. Elle s'est élevée à environ 43 800 tonnes en 2014 dont 14 100 tonnes de pêche maritime et 29 700 tonnes de pêche continentale⁸. Bien qu'élevée, la production halieutique ne couvre pas les besoins nationaux estimés à 90 000 tonnes⁹. Le Bénin doit avoir recours aux importations pour satisfaire la demande croissante des populations. La pêche maritime est pour l'essentiel pratiquée par environ 5 000 artisans pêcheurs, la pêche industrielle représentant à peine 4 % des prises. La pêche continentale est beaucoup plus développée. Elle est pratiquée par 50 000 pêcheurs dans les cours d'eau, et surtout dans les nombreux lacs et lagunes dont dispose le pays. Le poisson constitue la source de protéines animales la plus importante dans l'alimentation de la population en général et celle du sud en particulier.
36. Bois de feu. Dans tout le pays, le bois de feu (80,3%) et le charbon de bois (13,4%) sont exploités pour satisfaire les besoins en énergie des populations vulnérables, source d'une partie de la déforestation auquel le pays est confronté. Le Bénin n'est pas producteur de pétrole et dépend des importations (principalement depuis le Nigéria voisin), qui entraînent parfois des pénuries de carburant.

E. Incidences observées et anticipées du changement climatique pour les secteurs clés de l'agriculture et du développement rural

37. Tendances récentes. Le climat du Bénin se caractérise par une très forte variabilité inter annuelle et inter décennale. On détecte deux tendances majeures sur la dernière décennie (voir carte FIDA/PAM ci-dessous) : 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.
38. Précipitations. Comme les précipitations annuelles sont très variables sur les échelles de temps inter-annuelles et inter-décennales les tendances à long terme sont difficiles à identifier. Selon les analyses du PNUD¹⁰, 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 60 et les années 80, pour ré-augmenter à nouveau. Cependant, les précipitations en avril-mai-juin ont diminué plus régulièrement tout au long de la période de 1960 à 2006, avec un taux moyen de 3,9 mm par mois (3,5%) par décennie et ces baisses sont plus fortes dans le sud du Bénin.
39. 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.
40. Températures. Les températures annuelles moyennes ont augmenté de 1,1°C depuis 1960, soit un taux moyen de 0,24 C par décennie. Le taux d'augmentation a

⁸ Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique.

⁹ Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Politiques agricoles à travers le monde, Fiche pays Bénin, 2015.

¹⁰ Profil pays publié sur : http://www.geog.ox.ac.uk/research/climate/projects/undp-cp/UNDP_reports/Benin.

été le plus rapide sur la période avril-mai-juin. La fréquence des jours « chauds » et des nuits « chaudes » a aussi augmenté de façon significative alors que la fréquence annuelle des « nuits et jours froids », a considérablement diminué depuis 1960.

41. Projections climatiques. A l'horizon 2030 la Climate Information Platform de l'Université du Cap prévoit une hausse des températures moyenne de +1,3°C sur l'ensemble du pays. Localement les tendances suivantes sont observées:
42. A Cotonou, dans la zone Guinéenne caractérisée par une pluviométrie bimodale, les projections présentent : i) de légères augmentations de pluviométrie en limite de saison des pluies - mai, avril et décembre - et une diminution d'environ 10% de la pluviométrie pour les mois de la saison des pluies - de mai à août - ; ii) une augmentation de 12 jours « chauds » mensuels au cours de la période sèche de décembre à mars ; iii) une diminution de la durée moyenne des périodes de sécheresse ; iv) un raccourcissement de la saison sèche en raison de saisons des pluies plus précoces et d'un « étalement » de la pluviométrie.

Figure 5: Pluviométrie mensuelle à l'horizon 2030 Cotonou (RCP8.5 – Université du Cap)

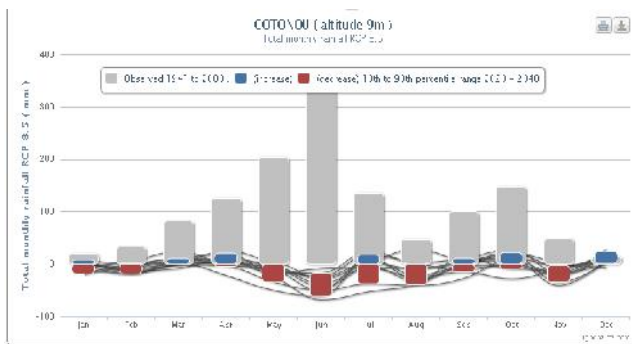


Figure 6: Nombre de jours « chauds » à l'horizon 2030 Cotonou (RCP8.5 – Université du Cap)

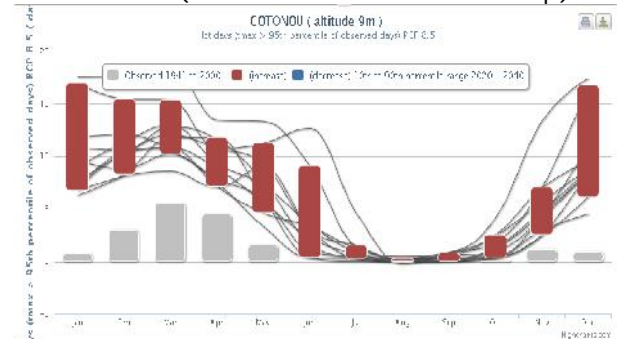
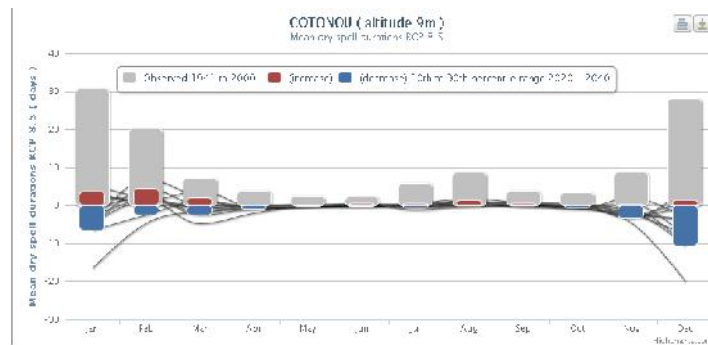


Figure 7 : Durée moyenne des périodes de sécheresse à l'horizon 2030 Cotonou (RCP8.5 – Université du Cap)



43. A Parakou, au niveau de la limite de la zone soudanienne et de la zone soudano-guinéenne caractérisées par une pluviométrie unimodale, les projections présentent : i) une augmentation de la pluviométrie et du nombre de jours de pluie aux limites de la saison des pluies en avril, septembre et octobre ; ii) une diminution de la pluviométrie et du nombre de jours de pluie de juin à août ; iii) un allongement moyen de la période sèche de 8 jours ; et iv) l'augmentation des jours « chauds » au cours de la période sèche.
44. L'ensemble de ces observations impliquent également une augmentation des événements extrêmes avec des sécheresses plus importantes, des inondations et pluies intenses ainsi qu'un décalage de la période des pluies.

Figure 8 : Pluviométrie mensuelle à l'horizon 2030 l'horizon 2030Parakou (RCP8.5 – Université du Cap)

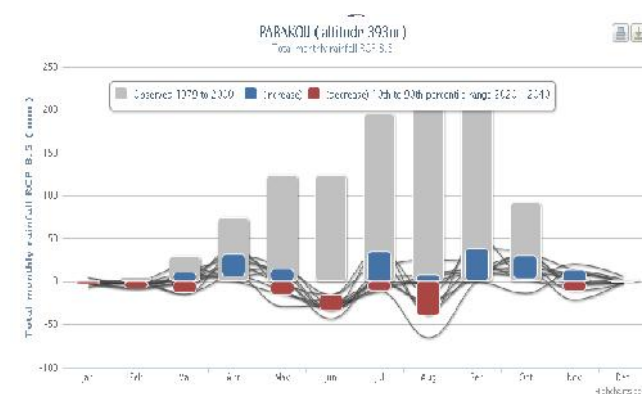


Figure 9 : Nombre de jours « chauds » à Parakou (RCP8.5 – Université du Cap)

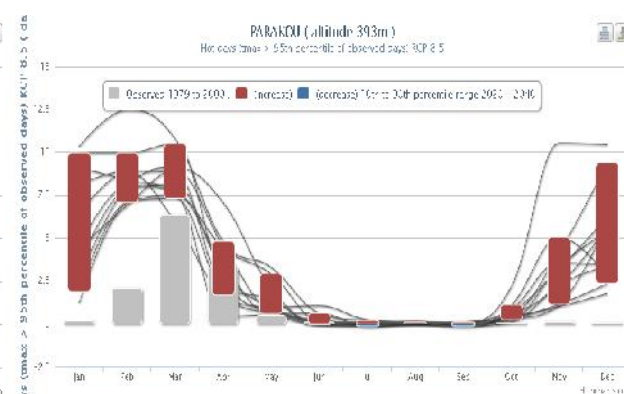
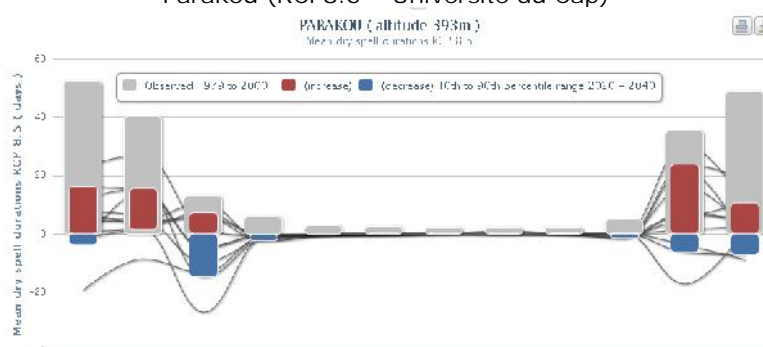


Figure 10 : Durée moyenne des périodes de sécheresse à l'horizon 2030 Parakou (RCP8.5 – Université du Cap)



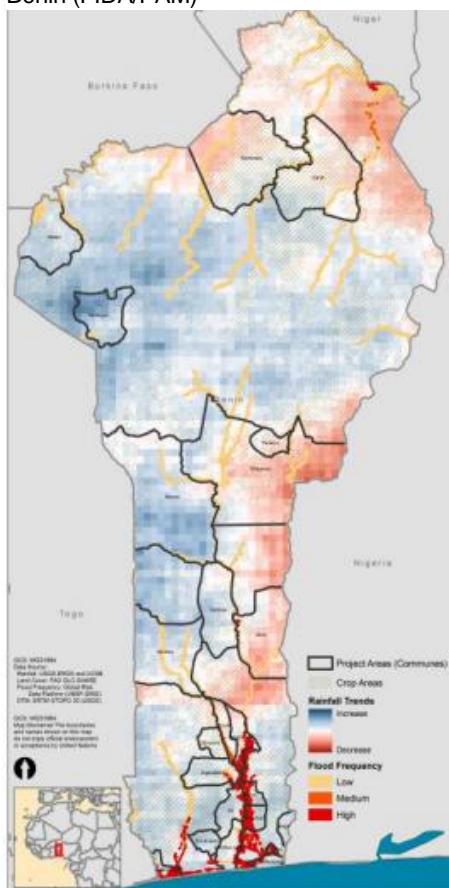
45. A l'horizon 2060, les tendances suivantes sont anticipées¹¹ : i) le maintien de la forte variabilité inter-annuelle et inter-décennale; ii) une évolution peu marquée des cumuls de précipitations, des pluies violentes qui devraient être plus fréquentes au cours de la saison humide (notamment en mai et juillet) et 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 à l'horizon 2060 (selon 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.
46. Impacts sur l'agriculture. De manière globale, les niveaux de vulnérabilité sont en général moyens et parfois élevés, surtout dans le secteur de l'agriculture qui est principalement pluviale. Ces tendances ont déjà engendré au cours des trois dernières décennies de nombreux impacts comme la baisse des rendements agricoles, la perturbation des calendriers agricoles, la baisse des niveaux d'eau dans les barrages d'approvisionnement en eau potable, la prolongation de la période d'étiage et la submersion des berges. Les périodes de semis qui s'étaient généralement entre la fin mars et le mois d'avril il y a 50 ans, s'étendent aujourd'hui sur plusieurs mois. Ainsi les cultures à cycle long ne sont plus adaptées. Dans les systèmes traditionnellement les plus intensifs (Borgou, Alibori) les agriculteurs parvenaient à réaliser deux récoltes par an ce qui n'est plus toujours le cas aujourd'hui.

¹¹ Portail sur le climat de la Banque Mondiale.

47. L'élévation du niveau de la mer devrait faire remonter le biseau salé et accentuer le risque de salinisation dans certains forages, cours et nappes d'eau. Plus de 3 millions de personnes sont également exposées à la montée des eaux et à l'érosion côtière. Dans un scénario de diminution des précipitations dans le nord du pays, on peut envisager une réduction des écoulements des eaux de surface sur l'ensemble du bassin du fleuve Ouémé. La baisse sensible des précipitations à l'échelle saisonnière

peut entraîner un décalage des périodes de crue au niveau du bassin du Niger.

Figure 11 : Evolution des précipitations au Bénin (FIDA/PAM)



48. Au niveau agricole, le maintien global des cumuls de précipitations avec une hausse des températures va augmenter simultanément les besoins en eau des cultures (en lien avec l'augmentation de l'ETP) et la pression en termes de maladies et de ravageurs. De plus, l'apparition de la chenille légionnaire d'automne (*Spodoptera frugiperda*) en 2016 au Bénin et son expansion jusqu'en Afrique du Sud en 2017, sont des menaces très fortes sur le secteur agricole pouvant provoquer des pertes de rendements de l'ordre de 70%. La baisse des rendements du maïs est envisagée dans certaines zones agro-écologiques ainsi qu'une baisse de la productivité des ressources halieutiques (CPDN, 2015). Le risque de pluies violentes et d'inondations peut menacer le fonctionnement des filières agricoles, notamment les cultures de bas-fonds, et les infrastructures rurales (les routes, les ouvrages de génie rural, les ouvrages de franchissement et les infrastructures de stockage et de traitement des produits agricoles).

49. GES. Les émissions de GES proviennent principalement des secteurs de l'agriculture et de l'énergie dont les contributions sont estimées à 68 % et 30 % respectivement. Les émissions du secteur agricole proviennent pour plus d'un tiers des feux de brousse (36,6% selon FAOSAT).

F. Cadres stratégique, réglementaire et institutionnel

50. C'est au début des années 90 que l'environnement a commencé à devenir une préoccupation importante au Bénin. Cette prise de conscience s'est notamment traduite par l'introduction de ces questions dans la constitution, puis par l'adoption de l'Agenda 21, de la convention sur les changements climatiques, sur la diversité biologique et sur la lutte contre la désertification pour aboutir à la Loi-cadre sur l'environnement en 1999. Une stratégie de développement durable a également été élaborée en 2005 ainsi qu'une politique nationale de l'eau (2008). La politique nationale de l'environnement est encore en gestation.
51. Législation et réglementation. Le cadre législatif actuel est essentiellement composé de la loi cadre sur l'environnement (1999) et de ses textes d'application. Elle sous-tend les principes suivants : i) le pollueur doit payer ; ii) la société doit pouvoir participer à la formulation et la mise en œuvre de la politique nationale sur l'environnement ; iii) l'équité entre les générations ; et iv) la prévention des activités qui peuvent être préjudiciables à l'environnement, au moyen d'études d'impact. Elle définit les différentes procédures d'évaluation environnementale : i) les études d'impact environnemental ; ii) les vérifications environnementales ; et iii) les

audiences publiques. Ces procédures s'inspirent des pratiques ayant cours dans d'autres pays, adaptées au contexte béninois.

52. Des réglementations régissent la gestion et la protection de l'environnement notamment : i) les Normes ISO 14001, 14031 et 19011 sur le management environnemental, son évaluation et son audit ; ii) les conventions internationales que le Bénin a ratifié (conventions sur la diversité biologique, lutte contre la désertification, les changements climatiques, conventions de Bâle, Stockholm et Rotterdam, la Convention RAMSAR, les protocoles de Montréal et de Kyoto, etc.) ; et iii) les décrets n° 2001-235 portant organisation de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement, n° 2005-437 du 22 juillet 2005 portant organisation de la procédure d'inspection environnementale, n° 2000-332 portant gestion des déchets solides, n° 2001-094 et n° 2001-109 fixant respectivement les normes de qualité de l'eau potable et des eaux résiduaires, la Loi n° 87-016 du 21 septembre 1987 portant code de l'eau ayant pour objectif, l'exploitation durable des ressources en eau, la Loi foncière et le Code forestier, et enfin la Loi sur la vaine pâture, la garde des animaux domestiques et la transhumance.
53. Changement climatique. Des stratégies et programmes d'adaptation aux changements climatiques ont été élaborés tels que le Programme d'Action National aux fins de l'Adaptation aux changements climatiques (PANA), plus récemment la Stratégie de Développement Sobre en Carbone et Résilient aux Changements Climatiques et la Contribution prévue déterminée au niveau national (CPDN). Parmi les objectifs visés figurent : i) la résilience des systèmes de production agricoles, pour notamment assurer la sécurité alimentaire en améliorant la productivité et en évitant les pertes de production des principaux sous-secteurs de l'agriculture ; ii) la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique (de 21% d'ici 2030) et l'amélioration du potentiel de séquestration du carbone ; iii) la réduction des risques climatiques, de la vulnérabilité des communautés faces aux catastrophes naturelles ainsi qu'aux maladies sensibles au climat par la mise en place de systèmes agro-météorologiques, la promotion des pratiques agricoles résilientes aux changements climatiques, la mise en œuvre du Système d'Alerte Précoce, l'aménagement des bas-fonds ainsi que le développement des capacités des divers acteurs concernés.
54. Les travaux d'élaboration d'un Plan National d'Adaptation aux Changements Climatiques (PNACC) ont été lancés en mars 2017. La PNACC aura une portée de moyen/long terme et sera basée sur des études scientifiques qui permettront d'envisager des actions préventives. La coopération allemande apporte son soutien au niveau du volet scientifique jusqu'en 2019 à travers son projet d'Appuis Scientifiques aux Processus de Plans Nationaux d'Adaptation (PAS-PNA) aux changements climatiques.
55. Liens entre agriculture et environnement. En 2002, une Cellule Environnementale est créée au sein du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche ayant pour but de veiller à la prise en compte de l'environnement dans les activités agricoles. Le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) adopté en 2011 indique clairement qu'une attention particulière doit être accordée au respect de l'environnement dans l'élaboration et la mise en œuvre du développement des secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.
56. Dans cette optique, la Cellule environnementale s'est dotée depuis 2013 d'un Plan d'Action pour la prise en compte de la dimension environnementale qui sert d'instrument de travail aux acteurs du secteur agricole confrontés à la double nécessité d'améliorer la productivité agricole et de préserver l'environnement.
57. Enfin le Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA à l'horizon 2025), successeur du PSRSA, présente une forte orientation sur l'adaptation aux changements climatiques, puisque 2 objectifs sur 3 (objectifs 1 et 3) prennent en compte la gestion durable des ressources et la résilience des populations.