



**FIDA**  
**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**  
**Conseil d'administration - Soixante-neuvième session**  
Rome, 3-4 mai 2000

**RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT**

AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE PRÊT À

**LA RÉPUBLIQUE DU BÉNIN**

POUR

**LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DE LA CULTURE DES RACINES ET  
TUBERCULES**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TAUX DE CHANGE</b>	<b>iii</b>
<b>POIDS ET MESURES</b>	<b>iii</b>
<b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	<b>iii</b>
<b>CARTE DE LA ZONE DU PROGRAMME</b>	<b>iv</b>
<b>RÉSUMÉ DU PRÊT</b>	<b>v</b>
<b>NOTE DE PRÉSENTATION</b>	<b>vi</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE - L'ÉCONOMIE, LE CONTEXTE SECTORIEL ET LA STRATÉGIE DU FIDA</b>	<b>1</b>
A. L'économie	1
B. Le contexte sectoriel	2
C. Institutions associées au programme	3
D. Données d'expérience	4
E. Stratégie de collaboration du FIDA avec le Bénin	5
<b>DEUXIÈME PARTIE - LE PROGRAMME</b>	<b>6</b>
A. Zone du programme et groupe cible	6
B. Objectifs du programme	7
C. Composantes	7
D. Coûts et financement	9
E. Passation des marchés, décaissements, comptabilité et vérification des comptes	10
F. Organisation et gestion	11
G. Justification économique	11
H. Risques	12
I. Impact sur la situation des femmes	13
J. Impact sur l'environnement	13
K. Aspects novateurs	13
<b>TROISIÈME PARTIE - INSTRUMENTS JURIDIQUES ET AUTORITÉ</b>	<b>14</b>
<b>QUATRIÈME PARTIE - RECOMMANDATION</b>	<b>14</b>
 <b>ANNEXE</b>	
<b>RÉSUMÉ DES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES IMPORTANTES INCLUSES DANS L'ACCORD DE PRÊT NÉGOCIÉ</b>	<b>15</b>



## APPENDICES

<b>I. COUNTRY DATA</b> <b>(DONNÉES SUR LE PAYS)</b>	<b>1</b>
<b>II. PREVIOUS IFAD LOANS TO BENIN</b> <b>(PRÊTS ANTÉRIEURS DU FIDA AU BÉNIN)</b>	<b>2</b>
<b>III. LOGICAL FRAMEWORK</b> <b>(CADRE LOGIQUE)</b>	<b>3</b>
<b>IV. FLOW OF FUNDS</b> <b>(FLUX FINANCIERS)</b>	<b>6</b>
<b>V. COÛTS ET FINANCEMENT</b>	<b>7</b>
<b>VI. ORGANIZATION AND MANAGEMENT</b> <b>(ORGANISATION ET GESTION)</b>	<b>9</b>
<b>VII. ECONOMIC AND FINANCIAL ANALYSIS</b> <b>(ANALYSE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE)</b>	<b>14</b>

## TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Franc CFA (XOF)
1,00 USD	=	673,330 XOF
1,00 XOF	=	0,001472 USD

## POIDS ET MESURES

Système métrique

## SIGLES ET ACRONYMES

ASF	Association de services financiers
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
CARDER	Centre d'action régionale pour le développement rural
DANIDA	Agence danoise de développement international
FECECAM	Fédération des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel
IITA	Institut international d'agriculture tropicale
INRAB	Institut national des recherches agricoles du Bénin
ONG	Organisation non gouvernementale
OPA	Organisation des producteurs agricoles
PAGER	Projet d'activités génératrices de revenus
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PROMIC	Projet de microfinancement et de commercialisation
TRE	Taux de rentabilité économique
UGP	Unité de gestion du programme

## GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

**Année budgétaire**

1<sup>er</sup> janvier - 31 décembre

## CARTE DE LA ZONE DU PROGRAMME



### BENIN



**Source:** FIDA

*Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.*

## RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

### PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DE LA CULTURE DES RACINES ET TUBERCULES

#### RÉSUMÉ DU PRÊT

<b>INSTITUTION À L'ORIGINE DU PROGRAMME:</b>	FIDA
<b>EMPRUNTEUR:</b>	République du Bénin
<b>ORGANISME D'EXÉCUTION:</b>	Ministère du développement rural
<b>COÛT TOTAL DU PROGRAMME:</b>	19,28 millions de USD
<b>MONTANT DU PRÊT DU FIDA:</b>	9,75 millions de DTS (équivalant approximativement à 13,11 millions de USD)
<b>CONDITIONS DU PRÊT DU FIDA:</b>	40 ans, y compris un différé d'amortissement de 10 ans, avec une commission de service de trois quarts de point (0,75%) l'an
<b>COFINANCEUR:</b>	Banque ouest-africaine de développement (BOAD)
<b>MONTANT DU COFINANCEMENT:</b>	3,90 millions de USD
<b>CONDITIONS DU COFINANCEMENT:</b>	17 ans, y compris un différé d'amortissement de 10 ans, avec une commission de service de trois quarts de point (0,75%) l'an
<b>CONTRIBUTION DE L'EMPRUNTEUR:</b>	2,20 millions de USD
<b>CONTRIBUTION DES BÉNÉFICIAIRES:</b>	70 000 USD
<b>INSTITUTION CHARGÉE DE LA PRÉÉVALUATION:</b>	FIDA
<b>INSTITUTION COOPÉRANTE:</b>	Banque ouest-africaine de développement (BOAD)



## NOTE DE PRÉSENTATION

**Qui sont les bénéficiaires ?** D'après les chiffres présentés dans les éditions 1997 et 1998 du Rapport sur le développement humain publié par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 57% de la population du Bénin (estimée à 6,1 millions de personnes en 1999) se classent dans la catégorie pauvre ou vulnérable, et 67% vivent en zone rurale. L'incidence et la gravité de la pauvreté atteignent un niveau maximum dans la zone cotonnière, fortement dépendante d'une main-d'œuvre saisonnière sans terre, ainsi que dans plusieurs autres régions où la fertilité des sols s'est gravement dégradée sous la pression d'une densité démographique élevée (290 habitants/km<sup>2</sup>). Les racines et tubercules, en particulier le manioc et l'igname, qui fournissent les deux tiers de la production vivrière annuelle, contribuent de façon décisive à la sécurité alimentaire et au revenu monétaire des paysans qui ne peuvent pas cultiver de coton, et tendent même à prendre une place de plus en plus importante dans le secteur cotonnier en raison de la chute des cours mondiaux du coton. La transformation de ces cultures se fait pour largement plus de 85% dans les villages, où elle constitue un domaine d'activité prépondérant et par conséquent une source essentielle de revenu pour les femmes. La zone du programme couvre les quatre zones agro-écologiques les plus adaptées à la culture des racines et tubercules, et rassemble en outre 73% des pauvres du Bénin, petits exploitants et transformateurs pour la plupart. Les principaux bénéficiaires du programme seront les quelque 200 000 personnes qui vivent de petites activités de production, de transformation et de commercialisation des racines et tubercules, ces deux derniers secteurs étant essentiellement entre les mains des femmes.

**Pourquoi sont-ils pauvres ?** La pauvreté rurale est un phénomène multidimensionnel qui tient à l'incapacité des populations de tirer le meilleur parti de leurs ressources naturelles et humaines faute de pouvoir accéder aux marchés, aux sources de microfinancement, aux technologies améliorées et aux infrastructures et services de base tels que routes, santé, éducation et information. À ces problèmes s'ajoute en outre souvent la difficulté de s'adapter à une réalité qui change rapidement sous l'influence croissante de facteurs extérieurs. À l'occasion de deux ateliers de formulation participative, les producteurs et les transformateurs ont placé l'accès au marché en tête de leurs priorités, mais ils ont également jugé essentiel de pouvoir disposer de techniques améliorées et de microfinancements pour exploiter les débouchés commerciaux qui leur permettront d'accroître leur revenu.

**Que peuvent-ils attendre du programme ?** Afin de renforcer la compétitivité des racines et tubercules béninoises sur le marché intérieur comme à l'étranger, et de s'assurer que le groupe cible du FIDA ne sera pas laissé de côté par les efforts actuels du gouvernement et de ses partenaires pour diversifier les recettes d'exportation, le programme facilitera l'accès des exploitants sans ressources à des techniques éprouvées et respectueuses de l'environnement qui leur permettront d'abaisser leurs coûts et de produire avec moins de terre et moins de main-d'œuvre. En ce qui concerne les transformateurs et les commerçants, il mettra à leur disposition de petits équipements et une formation pour leur permettre d'améliorer le volume, la qualité et la variété de leur production. Il leur apprendra en outre à utiliser les informations disponibles sur les prix et sur les marchés, et favorisera la création de groupements de commercialisation disposant de magasins dans les villages. Enfin, le programme donnera aux communautés locales et aux groupes de bénéficiaires les moyens de définir leurs propres besoins et de participer à la mise en oeuvre des activités afin d'assurer la pérennité des investissements réalisés et leurs avantages directs pour les intéressés. Le projet d'activités génératrices de revenus (PAGER) et le projet de microfinancement et de commercialisation (PROMIC), tous deux financés par le FIDA, compléteront le programme en donnant une plus grande valeur commerciale aux racines et tubercules et en favorisant l'accès aux services de microfinancement.



**Comment les bénéficiaires participeront-ils au programme ?** La participation des bénéficiaires a commencé dès le stade de la formulation et de l'évaluation prospective, avec l'organisation de deux ateliers de formulation participative couvrant les six départements que compte le pays. La démarche envisagée, axée sur la participation et la demande des clients, intègre le programme dans l'ensemble de la collectivité et considère les responsables de sa mise en oeuvre avant tout comme des conseillers dont le rôle est d'aider les communautés et les groupements d'exploitants et de transformateurs à identifier, planifier, appliquer et évaluer leurs propres solutions en matière de développement. Le programme encouragera les visites interexploitations et la constitution de réseaux de producteurs afin de stimuler l'acquisition des échanges de connaissances mutuellement bénéfiques entre les régions. À la fin de chaque année, les bénéficiaires seront invités à participer à des consultations avec le personnel du programme et ses partenaires, afin de dresser le bilan des résultats obtenus au cours de la période écoulée et de proposer des améliorations pour celle à venir.



**RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT DU FIDA**  
**AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE PRÊT À**  
**LA RÉPUBLIQUE DU BÉNIN**  
**POUR**  
**LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DE LA CULTURE DES RACINES ET**  
**TUBERCULES**

J'ai l'honneur de présenter le Rapport et recommandation ci-après concernant une proposition de prêt à la République du Bénin d'un montant de 9,75 millions de DTS (équivalant approximativement à 13,11 millions de USD) à des conditions particulièrement favorables, en vue de contribuer au financement du programme de développement de la culture des racines et tubercules. Le prêt aura une durée de 40 ans, y compris un différé d'amortissement de dix ans et sera assorti d'une commission de service de trois quarts de point (0,75%) l'an. Il sera administré par la Banque ouest-africaine de développement (BOAD) en tant qu'institution coopérante du FIDA.

**PREMIÈRE PARTIE - L'ÉCONOMIE, LE CONTEXTE SECTORIEL ET LA**  
**STRATÉGIE DU FIDA<sup>1</sup>**

**A. L'économie**

1. **Contexte macroéconomique.** Le Bénin a une superficie de 112 620 km<sup>2</sup> et une population de 6,1 millions d'habitants, qui s'accroît d'environ 3% par an. Plus de 65% des Béninois vivent en zone rurale. Les efforts de réforme macroéconomique du pays ont été relativement fructueux depuis l'adoption du premier des trois programmes d'ajustement structurel et de libéralisation économique à la fin des années 80. La croissance économique est remontée en moyenne à 4,5% en 1990-1995, après les taux négatifs enregistrés en 1986-1989; le produit intérieur brut (PIB) réel par habitant augmente au rythme de 1,7% par an; et les dépenses publiques au titre des salaires ont été ramenées de 61% en 1991 à 43% en 1994. Le système bancaire a été restructuré, le budget est équilibré depuis 1991 et l'inflation, qui avait atteint un sommet de 54% en 1994, est retombée à 3% en 1998. Toutefois, malgré l'existence d'un cadre plus favorable à la croissance et à l'investissement privé, la situation macroéconomique est loin d'être stable et l'économie reste très dépendante d'un seul produit – le coton – qui représente plus de 85% des recettes d'exportation. La situation macroéconomique du Bénin est largement influencée par son appartenance à l'Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest et par ses relations commerciales officielles, mais aussi et surtout parallèles, avec les pays voisins comme le Nigéria, dont la frontière est à la fois très étendue et particulièrement perméable.

2. **Profil de la pauvreté.** Dans le classement établi sur la base de l'indice de développement humain élaboré par le PNUD, le Bénin est passé du 155<sup>e</sup> au 145<sup>e</sup> rang, sur 173 pays, depuis 1990. Sa situation sociale s'est donc améliorée, mais la pauvreté y sévit encore largement, surtout parmi les paysans. La population est considérée pauvre pour un tiers et vulnérable pour 24%. La pauvreté est concentrée dans le centre du pays, avec 47% de pauvres dans une population assez disséminée, qui ne représentent cependant que 16% du nombre total de pauvres au niveau national. Plus de 60% des ruraux pauvres vivent dans le sud du pays, où l'intensification des pressions sur la terre et la dégradation constante de la fertilité des sols font planer la menace de la faim. L'illettrisme, particulièrement élevé, touche 73% de la population totale, mais cette proportion passe à plus de 95%

---

<sup>1</sup> Voir l'appendice I pour de plus amples informations.



chez les femmes dans les campagnes du nord du pays. Bien que les disponibilités alimentaires soient généralement suffisantes, plus d'un tiers (36%) des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition, principalement en raison de mauvaises habitudes alimentaires.

## B. Le contexte sectoriel

3. L'agriculture reste le moteur de la croissance économique, avec 37% du PIB, 85% des recettes d'exportation d'origine intérieure (secteur cotonnier principalement) et 70% de l'emploi. La production agricole, essentiellement pluviale (l'irrigation se limite à moins de 10 000 ha), est assez diversifiée grâce à l'existence d'une grande variété de conditions agro-écologiques. Près d'un tiers des exploitations n'ont pas assez de terres et la grande majorité des paysans utilisent encore des méthodes traditionnelles peu productives qui constituent un handicap particulièrement lourd pour ceux qui s'efforcent d'améliorer leur revenu. La culture attelée est largement répandue dans le nord, région peu boisée dont le climat se prête bien à la culture du coton. La superficie consacrée au coton est passée de 122 800 ha en 1990 à près de 360 000 ha en 1996, et la production a triplé. Bien qu'elle constitue une source de revenu supplémentaire pour les petits exploitants, cette extension suscite des préoccupations en raison de ses conséquences pour l'environnement. Les deux tiers restants du pays n'ont pas bénéficié des recettes tirées du coton. En outre, la crise récente du secteur cotonnier, provoquée par la chute des cours mondiaux et la mauvaise récolte de 1999, souligne le risque, pour les producteurs comme pour l'économie nationale, d'une trop grande dépendance à l'égard d'une seule culture d'exportation.

4. Les cultures vivrières comme le manioc, le maïs, l'igname, l'arachide et le haricot ont toujours été les principales sources de revenu agricole dans les zones non cotonnières, particulièrement pour les petits exploitants et les femmes. La production a fait un bond après la dévaluation du franc CFA en janvier 1994, le maïs et le manioc devenant alors des aliments de base dans toute la région, surtout chez les pauvres. Jusqu'à une date récente, les cultures vivrières n'ont guère reçu l'attention des services techniques. Soucieux de diversifier ses recettes d'exportation, le gouvernement mise désormais sur les débouchés commerciaux prometteurs que le manioc pourrait trouver en Europe dans le domaine de l'alimentation animale. Pour le moment, toutefois, les exportateurs privés n'ont pas réussi à prendre pied sur ce marché en raison du prix élevé de la matière première, dû à la concurrence entre transformateurs locaux autour de débouchés porteurs comme ceux du gari (manioc), des racines séchées ou des chips pour la consommation humaine. Dans l'ensemble du pays et de la région, le commerce des racines et tubercules est étroitement lié à celui du maïs et d'autres céréales.

5. **Le sous-secteur racines et tubercules.** Le manioc et l'igname jouent un rôle essentiel pour la sécurité alimentaire des ménages et comme source de revenu dans les régions où ils sont cultivés, et l'expansion récente de ces productions alimente semble-t-il un courant d'exportations important vers les pays voisins. En 1997/98, le manioc occupait 57% des surfaces consacrées aux plantes à racines et tubercules, l'igname 40% et la patate douce 3%. En 1998/99, le Bénin a produit environ 1,96 million de tonnes de manioc et 1,5 million de tonnes d'igname, grâce à l'extension des emblavures. La productivité des exploitations pourrait être considérablement augmentée dans divers domaines: amélioration de la fertilité des sols, du matériel végétal et des techniques à faible consommation d'intrants, lutte intégrée contre les ravageurs, etc. Le stockage et la transformation posent actuellement de gros problèmes, les racines et tubercules étant des produits volumineux et hautement périssables. Le manioc se conserve plusieurs mois sous terre, mais il devient inutilisable quelques jours seulement après la récolte. Sa transformation sur place présente en outre l'avantage d'économiser sur les coûts de transport. Les producteurs et les transformateurs souhaitent depuis longtemps exploiter le potentiel commercial des plantes à racines et tubercules, mais leur productivité est insuffisante. Le manque de connaissances techniques, l'absence de crédit, la faible capacité d'absorption et l'équipement rudimentaire des installations de transformation locales, le mauvais état



des routes, les difficultés de stockage, l'absence d'informations (sur les marchés) et l'existence de prix non rémunérateurs sont autant d'obstacles à surmonter. Les femmes jouent un rôle économique très important: elles représentent 95% de tous les transformateurs de racines et tubercules et participent également au commerce de ces produits dans tout le pays.

### **C. Institutions associées au programme**

6. Après les politiques très interventionnistes des années 80, le rôle du secteur public dans la transformation et la commercialisation des produits agricoles a considérablement changé. Il se limite désormais à des fonctions de suivi, de supervision et d'évaluation, ainsi qu'à la mise en place d'un cadre législatif favorable à la croissance du secteur agricole et au développement rural. Il s'agit avant tout désormais d'aider les producteurs à s'organiser et de renforcer les moyens administratifs au service du développement local. Depuis l'adoption récente de mesures de libéralisation, on observe dans le monde rural un mouvement très dynamique de formation de groupements et d'associations d'entraide avec l'appui d'organisations non gouvernementales (ONG). Ces dernières déploient leurs activités dans de nombreux domaines tels que formation, vulgarisation, appui à la production et à la transformation agricoles, santé et nutrition, protection de l'environnement, microfinance, alphabétisation et équipements collectifs. L'apparition récente des ONG au Bénin, les raisons qui ont conduit à leur création et la rapidité de leur expansion géographique sont autant de gages de la contribution positive qu'elles peuvent apporter au développement rural. Un grand nombre d'ONG souffrent néanmoins des handicaps suivants: i) elles n'ont pas les capacités requises en matière de gestion de fonds et de contrôle des dépenses; ii) elles manquent également de compétences et de moyens pour formuler les projets et programmes d'action; iii) plusieurs d'entre elles se font concurrence, ce qui entraîne parfois des chevauchements d'activités sur le terrain. Malgré ces points faibles, les ONG peuvent jouer un rôle efficace dans le développement local car elles ont des contacts plus étroits avec la population rurale que les institutions gouvernementales. Certaines ONG internationales ont commencé à former des ONG locales dans différents domaines d'intervention des programmes de développement rural.

7. Le Ministère du développement rural est responsable de la politique agricole, de l'élevage, de la pêche et de la foresterie, ainsi que des activités de recherche et de vulgarisation correspondantes. Il a fait l'objet d'un processus de réorganisation qui a conduit à redéfinir son rôle et sa mission pour lui permettre de mieux répondre aux besoins de ses clients. Sur le terrain, la diffusion et la coordination des politiques agricoles sont du ressort de six centres d'action régionale pour le développement rural (CARDER), relais du ministère dans chaque département. Les fonctions de vulgarisation, de commercialisation et de distribution d'intrants de ces centres, qui ont eux aussi été restructurés, incombent désormais aux organisations des producteurs agricoles (OPA) dans le cadre d'une structure faitière à trois niveaux: sous-préfecture (77), région (six) et fédération (une). Ce réseau est le principal bénéficiaire du transfert des fonctions auparavant assumées par le secteur public dans le domaine du développement rural.

8. Les services de vulgarisation agricole ont été réorganisés de façon à améliorer les prestations en faisant jouer un rôle plus important aux OPA et aux ONG au niveau local. L'Institut national de recherche agricole du Bénin (INRAB), doté de compétences fonctionnelles et chargé de la recherche agricole de base, est un autre organisme public qui sera associé au programme. À l'heure actuelle, les activités de l'INRAB dans le sous-secteur des racines et tubercules portent sur l'amélioration des cultures, l'agronomie, la lutte intégrée contre les ravageurs et la fertilité des sols. L'INRAB travaille en collaboration avec l'Institut international d'agriculture tropicale (IITA) qui participera lui aussi au programme proposé (cf. paragraphe 22).

9. Après une longue période d'expériences de crédit direct infructueuses menées par des institutions financières sous contrôle de l'État, le secteur de la microfinance rurale a également été restructuré. Il existe aujourd'hui cinq banques commerciales privées, une fédération des caisses



d'épargne et de crédit agricole mutuel (FECECAM), un réseau de caisses d'épargne et de crédit financé par un donateur (Global 2000) et quelques systèmes publics de crédit relayés par les CARDER au niveau régional. Les banques commerciales et la FECECAM étendent actuellement leur réseau dans les provinces, mais les coûts et les risques en jeu ralentissent le mouvement. Pour le moment, le secteur de la microfinance absorbe environ 25% de la demande et tend à privilégier les prêts à court terme, principalement au secteur cotonnier. Le réseau le plus important, celui de la FECECAM, possède des réserves de liquidités substantielles, mais n'ose pas se lancer, par crainte des risques, dans les activités de prêt à moyen terme, particulièrement auprès de la clientèle des petits exploitants. Étant donné les carences du secteur financier officiel, les ménages pauvres se tournent vers les circuits informels (prêteurs, tontines et associations de crédit) et, depuis 1997, vers les associations de services financiers (ASF), banques villageoises mises en place avec l'aide du FIDA et de l'Agence danoise de développement international (DANIDA), en complément du réseau de la FECECAM. Cinquante ASF sont déjà opérationnelles et 200 autres environ devraient être créées au Bénin d'ici 2004, dans le cadre de deux projets en cours dus à l'initiative du FIDA.

#### **D. Données d'expérience**

10. Depuis 1981, le FIDA a financé six projets au Bénin pour un montant total de 66 millions de USD. Quatre d'entre eux sont terminés (projet de développement rural de la province de l'Atacora; deuxième projet de développement rural de la province de l'Atacora; projet de développement rural de la province du Borgou; deuxième projet de développement rural de la province du Borgou). Le PAGER a pris effet en 1997 et le PROMIC en 1998. Conformément au mandat du FIDA, tous ces projets sont axés sur l'atténuation de la pauvreté rurale et l'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages, ainsi que la démarginalisation des petits exploitants, en particulier des femmes, par le développement d'activités rémunératrices, du crédit et de la formation. Les leçons tirées de la formulation et de l'exécution des premiers projets ont été prises en compte dans les programmes les plus récents. Les efforts visent donc de plus en plus désormais à renforcer les moyens dont disposent les petits producteurs ruraux pour définir eux-mêmes leurs besoins et leurs problèmes, tenter de trouver des solutions appropriées, et assumer la responsabilité de l'exécution et de la gestion des activités de développement ainsi sélectionnées. Au-delà des avantages immédiats en termes de transparence et de mobilisation, le fait de faire participer l'ensemble de la communauté à la planification, à la mise en oeuvre, au suivi et à l'évaluation des projets, à la formation des groupements et au ciblage des bénéficiaires a des effets extrêmement positifs dans la mesure où il contribue à renforcer les capacités et les efforts de développement des populations locales. Les pauvres et les éléments les plus vulnérables de la société doivent pouvoir accéder au microfinancement et au savoir, ce qui suppose notamment d'être alphabétisés, pour pouvoir optimiser leur activité économique. Tous les efforts visant à promouvoir le développement doivent être guidés par des considérations commerciales, et il est indispensable de mettre en place un système de microfinance viable pour aider les villages à réaliser leur potentiel d'investissement. La création d'une unité de gestion très légère, relayée par des prestataires de services soigneusement sélectionnés parmi les ONG, revêt une importance particulière. L'expérience du PAGER et du PROMIC confirme en effet l'intérêt, au plan économique, de la sous-traitance au secteur privé, ONG y compris, des activités sur le terrain. Une autre leçon importante concerne les critères d'admissibilité utilisés pour exclure les individus ou les ménages hors cible, dont l'application s'est avérée difficile. L'une des façons d'éviter que les avantages du programme ne soient détournés au profit de groupes auxquels ils ne sont pas destinés consiste à pratiquer un ciblage géographique, c'est-à-dire à circonscrire les interventions à des régions où les pauvres constituent la vaste majorité de la population. Cette solution est tout à fait envisageable au Bénin, en raison de la relative uniformité de la pauvreté rurale et du fait que, dans ce pays, la pauvreté est perçue comme un phénomène qui touche l'ensemble de la société et qui doit donc être affronté collectivement.

## **E. Stratégie de collaboration du FIDA avec le Bénin**

### **Politique nationale de lutte contre la pauvreté**

11. Les objectifs du gouvernement en matière de développement sont énoncés dans le plan quinquennal de développement à moyen terme, 1997-2001, dont la préoccupation essentielle est d'améliorer la qualité de vie de la population par des actions en faveur de la lutte contre la pauvreté, de la justice sociale et du développement durable. Les principaux éléments du plan quinquennal sont les suivants: i) mise en valeur des ressources humaines, sur le plan de la santé et de l'instruction, afin que les pauvres puissent tirer parti des perspectives associées à la croissance; ii) renforcement des services sociaux de base accessibles aux pauvres, notamment en ce qui concerne la santé, la planification familiale, la nutrition, l'éducation de base, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la diffusion des techniques dans les petites exploitations, les infrastructures rurales et le développement de la microfinance en tant que moyen efficace de combattre la pauvreté rurale; iii) la décentralisation des responsabilités en matière d'exécution des programmes de développement, en particulier pour les populations rurales économiquement désavantagées. La stratégie nationale reconnaît aussi explicitement le rôle important que joue la femme rurale dans l'économie et le développement.

### **Activités de lutte contre la pauvreté financées par d'autres grands donateurs**

12. Au cours des 15 dernières années, le Bénin a bénéficié de l'aide des grands donateurs pour de nombreux projets de développement rural. Près de 90% de l'aide extérieure qu'il a ainsi reçue ont été affectés à des projets de développement rural intégré et à des projets d'élevage touchant également à la foresterie. Les projets mis en oeuvre sous la responsabilité des CARDER n'ont pas favorisé l'émergence de nouveaux acteurs du développement, organisations paysannes notamment, car la plupart des activités ont été confiées à des professionnels, limitant ainsi la participation des bénéficiaires. Depuis 1990, ces derniers ont toutefois été progressivement associés à la préparation et à la mise en oeuvre des projets. Le projet de restructuration des services agricoles appuyé par la Banque mondiale a permis de réorganiser les services du Ministère du développement rural, de lancer le programme national de vulgarisation agricole et d'opérer un transfert de compétences et de responsabilités vers le secteur privé et les organisations paysannes. À l'heure actuelle, plusieurs autres donateurs participent à des programmes de lutte contre la pauvreté: i) la DANIDA finance un projet de développement rural associant le secteur privé et le secteur public; ii) la Banque mondiale finance un projet d'interventions locales pour la sécurité alimentaire qui appuie, à travers des ONG, la mise en place d'infrastructures locales, la distribution de crédit et les groupements de femmes; iii) la Caisse française de développement finance le projet de réhabilitation des routes rurales dans le nord du pays; iv) la Banque mondiale, le FIDA et la coopération française apportent leur appui au programme de redressement de la FECECAM.

### **Stratégie du FIDA au Bénin**

13. La stratégie d'intervention à moyen terme du FIDA au Bénin, qui a pour but d'appuyer la politique nationale de lutte contre la pauvreté (cf. paragraphe 11), s'articule autour de six grands axes: i) poursuivre la lutte contre la pauvreté rurale en privilégiant les moyens qui permettent d'atteindre efficacement les pauvres; ii) continuer de mettre l'accent sur la production vivrière paysanne; iii) développer le microfinancement et l'intermédiation financière rurale en veillant tout particulièrement à renforcer le potentiel d'action des femmes à la fois sur le plan économique, en termes d'apport de revenu aux ménages, et sur le plan organisationnel, en termes d'accès à la prise de décisions; iv) entretenir une collaboration étroite avec les principaux bailleurs de fonds et ONG, et fournir un appui institutionnel au processus de décentralisation; v) favoriser les activités génératrices de revenus agricoles et non agricoles; vi) continuer de privilégier la participation des bénéficiaires à divers stades en développant les capacités et les compétences des paysans, hommes et femmes, par des programmes d'alphabétisation fonctionnelle et de formation à la gestion et à la comptabilité.



## Justification du programme

14. Sur la moitié environ de son territoire, le Bénin jouit de conditions pédologiques et climatiques très favorables aux racines et tubercules, qui constituent déjà les deux tiers de la production agricole annuelle et dont la culture est concentrée dans le secteur de la petite et très petite exploitation familiale. La moitié environ de la production de racines et tubercules est consommée sur place; le reste est transformé et écoulé sur le marché. Malgré le faible pouvoir de négociation des petits paysans, les racines et tubercules jouent déjà un rôle important dans l'économie des ménages. Les ventes augmentent régulièrement pour répondre à la demande croissante des marchés urbains, et les exportations non officielles vers les pays voisins se développent aussi très vite. Toutefois, les petits exploitants disposent rarement des informations sur les marchés et les prix qui leur permettraient de maximiser leurs gains. Au début de 1999, le gouvernement a mis l'accent sur le potentiel de développement des débouchés extérieurs du manioc dans le cadre de sa stratégie de diversification des recettes d'exportation. À condition de bénéficier d'une aide adéquate et de s'organiser, les petits producteurs et les femmes pourraient conquérir une part non négligeable de ce marché et augmenter ainsi leurs revenus. Le développement de la culture des plantes à racines et tubercules comporte en outre une dimension importante du point de vue de la justice sociale, car la production, la transformation et la commercialisation sont largement entre les mains des petits paysans. Telle est pour l'essentiel la raison d'être de ce programme qui contribuera à atténuer la pauvreté rurale, à diversifier les recettes d'exportation, à développer les capacités locales et, enfin, à favoriser les synergies et les articulations avec les programmes en cours qui participent eux aussi à l'effort de lutte contre la pauvreté rurale.

## DEUXIÈME PARTIE - LE PROGRAMME

### A. Zone du programme et groupe cible

15. Bien que d'envergure nationale, le programme proposé limitera les appuis prévus pour la production et la transformation aux zones agro-écologiques propices à la culture des racines et tubercules: i) la zone Ouest-Atacora, où le FIDA est présent depuis 1981; ii) la zone cotonnière centrale qui couvre le Nord-Zou et le Sud-Borgou; iii) la zone de production vivrière du Sud-Borgou; iv) la zone aux sols extrêmement fertiles mais dégradés connue sous le nom de terres de barre dans le sud du pays. L'ensemble de la zone ainsi délimitée se caractérise par un taux de pauvreté très élevé puisqu'elle rassemble 73% des pauvres du pays. Elle représente en outre 72% du territoire, 64% de la population totale et 47% de la population rurale. Elle se subdivise en deux grandes sous-régions, l'une plus particulièrement adaptée à la culture du manioc, l'autre à celle de l'igname. Localement, la patate douce et la pomme de terre jouent un rôle important en tant que source d'alimentation et de revenu pour des catégories particulièrement vulnérables de la population.

16. Le groupe cible se compose de 330 000 ménages, soit environ 2,8 millions de personnes parmi lesquelles: des ménages n'ayant pratiquement pas de terres, des femmes et des jeunes, des petits exploitants, des transformateurs et des commerçants. Les femmes sont très actives et concentrent entre leurs mains les activités de transformation et de commercialisation des racines et tubercules; elles sont donc tout particulièrement visées par le programme, et l'on veillera à ce qu'elles en bénéficient effectivement.

17. **Mécanismes de ciblage.** La plupart des activités du programme dans le secteur de la production trouveront elles-mêmes leurs cibles, car leurs avantages directs ne seront pas d'une ampleur suffisante pour intéresser d'autres catégories que les pauvres. Dans les zones qui comptent un grand nombre de paysans sans terre (ou quasiment sans terre), les propriétaires disposant de superficies plus grandes que la moyenne pourront bénéficier du programme à condition de donner à leurs exploitants (emprunteurs, métayers) une sécurité d'accès à la terre sur le long terme, afin de les inciter à entreprendre les travaux nécessaires pour améliorer/préserver la fertilité des sols. La priorité



sera donnée aux femmes qui n'appartiennent encore à aucun groupement officiel. Les personnes vulnérables, femmes et hommes, seront identifiées et mobilisées par l'instance locale chargée de représenter le village dans ses interactions avec le programme, instance dont les décisions seront systématiquement ratifiées par toute la population du village. Toutes les formations seront assurées au niveau du village afin que les bénéficiaires, notamment les femmes, puissent y accéder directement.

## **B. Objectifs du programme**

18. L'objectif général du programme est de contribuer à atténuer la pauvreté en augmentant de façon durable le revenu monétaire des ménages ruraux pauvres ou vulnérables, grâce à l'amélioration des rendements à tous les stades de la production des racines et tubercules, de la culture à la commercialisation. Cet objectif s'inscrit dans le droit fil des plus hautes priorités du gouvernement et correspond également aux priorités opérationnelles du FIDA et de la communauté des donateurs avec laquelle le programme établira une étroite collaboration. Concrètement, il s'agit: i) d'améliorer les rendements des petits producteurs de racines et tubercules grâce à l'adoption de pratiques viables et respectueuses de l'environnement: utilisation de variétés améliorées et résistantes, lutte intégrée contre les ravageurs et amélioration de la fertilité des sols; ii) d'éliminer les principales contraintes qui pèsent sur la production en encourageant l'activité des groupements locaux de transformateurs et en les incitant à s'unir avec d'autres groupements de villageoises pour constituer des associations de commercialisation; et iii) de renforcer les moyens disponibles au plan local pour analyser et résoudre les problèmes que pose le développement des racines et tubercules.

19. Le programme, d'une durée de sept ans, sera mis en oeuvre en trois phases: i) une phase de démarrage d'un an pour le recrutement et la formation du personnel, la passation des marchés et des contrats, et les enquêtes; ii) une phase pilote de deux ans destinée à tester les activités dans une première série de 96 communautés; iii) une phase de développement de quatre ans. Un bilan à mi-parcours est prévu au cours de la troisième année pour faire le point et procéder éventuellement à des ajustements.

## **C. Composantes**

20. Le programme a trois composantes: i) appui à la production des racines et tubercules; ii) appui à la transformation et à la commercialisation primaire des racines et tubercules; iii) appui aux institutions locales, y compris la création d'un fonds d'investissement communautaire, la remise en état des routes de desserte et l'accès au microfinancement.

### **Appui à la production des racines et tubercules**

21. Les plantes à racines et tubercules, particulièrement le manioc et l'igname, offrent des perspectives de développement prometteuses et pourraient avantageusement concurrencer le coton en tant que source de recettes d'exportation pour le pays et de revenu pour les paysans. Le manioc, l'igname, la patate douce et la pomme de terre contribuent de façon décisive à la sécurité alimentaire et économique des exploitants privés de ressources, qui connaissent bien ces cultures mais dont les méthodes de travail traditionnelles sont peu rentables et dangereuses pour l'environnement. Quelques recherches ont été faites sur le manioc, mais les autres plantes n'ont guère reçu d'attention. Le but de cette composante est d'améliorer la productivité des cultures de racines et tubercules moyennant la restauration de la fertilité des sols, l'adoption de méthodes de lutte contre les ravageurs et l'amélioration du matériel végétal.

22. En ce qui concerne les sols, le programme prévoit des travaux d'essouchage, la plantation d'arbres fixateurs d'azote, l'utilisation d'engrais vert, ainsi que quelques aménagements anti-érosion (Ouest-Atacora). Des démonstrations seront organisées dans les champs des producteurs pour faciliter la diffusion des nouvelles techniques améliorées à faible consommation d'intrants. Les groupements d'exploitants seront encouragés à solliciter des crédits auprès des institutions de microfinance pour la



production du matériel végétal, la restauration de la fertilité des sols et l'amélioration des techniques agricoles. Le personnel du programme sur le terrain aidera les producteurs à préparer leurs dossiers de demande de crédit et à gérer les financements obtenus. Il est prévu de créer un fonds de garantie car les besoins de crédit à moyen terme seront importants. Deux stations de recherche spécialisées recevront des équipements et une aide financière pour produire le matériel végétal de base des variétés améliorées de manioc actuellement disponibles. De même, un appui sera fourni aux trois fermes semencières du Ministère du développement rural ainsi qu'à la Direction de l'agriculture pour les aider à produire des boutures, à les faire certifier et à assurer les premières livraisons aux groupements d'exploitants. Ces opérations feront l'objet d'un suivi visant à déterminer s'il est possible de les rentabiliser, dans un contexte où le matériel végétal est en principe fourni gratuitement aux agriculteurs. Enfin, des aides sont également prévues pour des actions spécifiques de recherche et développement qui produiront des résultats utilisables pendant la durée du programme (tests variétaux, essais de techniques améliorées, enrichissement des collections variétales d'origine nationale et étrangère), ainsi que pour le transfert de connaissances spécialisées et la mise en oeuvre d'un programme de recherche appliquée, en partenariat avec l'IITA, sur la sélection de variétés adaptées d'igname et de manioc, la constitution et la gestion de collections de cultivars, l'extension de la protection intégrée et l'expérimentation de systèmes de production améliorés pour les racines et tubercules.

### **Appui à la transformation, au stockage et à la commercialisation**

23. La petite unité approvisionnée localement constitue le moyen le plus efficace et le plus économe d'organiser la transformation de produits frais volumineux comme les racines et tubercules, notamment le manioc. La transformation et la commercialisation des produits agricoles sont des domaines d'activité dominés par les femmes rurales, dont la faible capacité d'absorption bloque l'accroissement de la production. Pour remédier à cette situation, il faut donc fournir aux femmes des équipements plus performants ainsi que des moyens de stockage, et leur ouvrir l'accès à la formation, au crédit et à l'information. La composante a pour but: i) d'éliminer l'un des principaux goulots d'étranglement de la production des racines et tubercules, et ii) d'accroître la valeur ajoutée de cette production et, par conséquent, le revenu des femmes rurales. La démarche suivie veillera constamment à ce que les groupements apprennent par eux-mêmes (analyse coûts-avantages, calcul des besoins de crédit, négociations avec les services de microfinance et le secteur commercial, organisation des magasins, comptabilité). La formation des bénéficiaires aux technologies et à la gestion aura lieu au niveau même du village et sera prolongée par un suivi en situation réelle.

24. Les appuis envisagés pour la transformation et la commercialisation comprennent des mesures visant à développer la capacité de négociation des bénéficiaires (accès indépendant à l'information sur les produits, les prix, les quantités et la qualité; promotion des associations intervillageoises de commercialisation capables de grouper l'offre et de demander de meilleurs prix; identification de nouveaux produits pour élargir en particulier les débouchés sur les marchés urbains; construction d'installations de stockage; création de petites unités de transformation; actions de recherche et développement dans le domaine de la petite mécanisation; création de dépôts de matériel pour réduire les délais d'équipement; études de marché pour compléter les informations commerciales actuellement disponibles sur les racines et tubercules). Les groupements de formatrices seront encouragés, par des aides et une formation, à mobiliser leur épargne et à demander des crédits aux services de microfinance pour réaliser leurs projets de développement.

### **Appui aux institutions locales**

25. Cette composante a pour objectif d'aider les communautés et les groupements à renforcer leur capacité d'organisation, de planification et de supervision pour leur permettre de concrétiser leurs propres priorités en matière de développement; de les faire bénéficier plus largement des services techniques et sociaux; de leur donner accès à la microfinance et au fonds de développement



communautaire; d'éliminer les contraintes les plus graves en termes d'infrastructures; de promouvoir la communication participative pour faciliter la diffusion de l'information et la sensibilisation au contenu du programme. Elle appuiera les groupements qui participeront à la production, à la transformation et à la commercialisation des racines et tubercules, en leur dispensant une formation dans tous les domaines, y compris la technologie et la gestion. Dix zones opérationnelles seront créées, pour la durée du programme, avec la participation d'ONG qui recruteront les animateurs résidant dans les villages. Le volet formation de cette composante s'articule avec d'autres composantes du programme, ainsi qu'avec le PAGER et le PROMIC. Des liens étroits seront donc maintenus entre ces diverses activités. Les routes rurales, indissociables des débouchés commerciaux, recevront une attention spéciale dans les régions qui offrent un bon potentiel pour les racines et tubercules mais qui sont encore exclues des courants d'échange avec les grands marchés. La BOAD s'occupera principalement de cet aspect de la composante en cofinçant les travaux programmés avec la participation des bénéficiaires, qui seront intégralement sous-traités à des entrepreneurs privés. Quelque 260 km de routes seront ainsi améliorés.

26. Les trois composantes seront coordonnées par une UGP installée à Cotonou et dotée de deux bureaux régionaux couvrant respectivement le nord et le sud du pays. L'UGP sera chargée de la planification, de la coordination et de la supervision des activités. Elle choisira les partenaires associés à l'exécution du programme, établira les contrats de sous-traitance et en assurera le suivi.

### D. Coûts et financement

27. Le coût total du programme, y compris les droits et taxes, est estimé à 19,28 millions de USD sur sept ans, dont 3,84 millions, soit environ 20%, en devises. Les droits et taxes sont estimés à 1,96 million de USD, et les provisions pour aléas financiers et aléas d'exécution à 1,03 et 0,71 million de USD, respectivement, soit 6% et 4% des coûts de base. Le programme sera financé par le FIDA, la BOAD, le gouvernement et les bénéficiaires. Le prêt du FIDA, d'un montant de 13,11 millions de USD, couvrira 68% du coût total, provisions comprises. Le prêt de la BOAD financera chaque composante à hauteur de 3,90 millions de USD (20,2%). Le gouvernement apportera 2,20 millions de USD (11,4%), représentant sa part des salaires et indemnités, plus les droits et taxes. Les bénéficiaires prendront à leur charge 70 000 USD (4%). Les coûts et le plan de financement du programme sont résumés aux tableaux 1 et 2 ci-après.

**TABLEAU 1 - RÉSUMÉ DES COÛTS DU PROGRAMME<sup>a</sup>**  
(en milliers de USD)

Composante	Monnaie locale	Devises	Total	% en devises	% des coûts de base
Appui à la production des racines et tubercules	3 225	590	3 816	15	22
Appui à la transformation, au stockage et à la commercialisation	835	452	1 287	35	7
Appui aux institutions locales	7 423	1 607	9 030	18	51
Organisation et gestion	2 546	873	3 418	26	19
<b>Total des coûts de base</b>	<b>14 029</b>	<b>3 522</b>	<b>17 551</b>	<b>20</b>	<b>100</b>
Provision pour aléas d'exécution	594	117	711	16	4
Provision pour aléas financiers	829	197	1 026	19	6
<b>Total des coûts du programme</b>	<b>15 452</b>	<b>3 836</b>	<b>19 288</b>	<b>20</b>	<b>110</b>

<sup>a</sup> Toute discordance dans les totaux est due à l'arrondissement des chiffres.

**TABLEAU 2 – PLAN DE FINANCEMENT<sup>a</sup>**  
(en milliers de USD)

Composante	FIDA		BOAD		Gouvernement		Bénéficiaires		Total		Devises	Monnaie locale (hors taxes)	Droits et taxes
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%			
Appui à la production des racines et tubercules	2 869	68	856	20	523	12	-	-	4 248	22	619	3 138	492
Appui à la transformation, au stockage et à la commercialisation	936	66	279	20	197	14	-	-	1 413	7	482	750	181
Appui aux institutions locales	6 897	70	2 053	21	902	9	71	0.7	9 924	52	1 800	7 248	877
Organisation et gestion	2 411	65	716	19	576	16	-	-	3 703	19	936	2 354	414
<b>Total</b>	<b>13 110</b>	<b>68</b>	<b>3 900</b>	<b>20</b>	<b>2 200</b>	<b>11</b>	<b>70</b>	<b>0.4</b>	<b>19 288</b>	<b>100,0</b>	<b>3 836</b>	<b>13 489</b>	<b>1 962</b>

<sup>a</sup> Toute discordance dans les totaux est due à l'arrondissement des chiffres.

### E. Passation des marchés, décaissements, comptabilité et vérification des comptes

28. La **passation des marchés** obéira aux directives du FIDA en la matière. Les équipements, matériels et véhicules seront autant que possible regroupés en lots. Les achats de véhicules seront effectués par voie d'appel d'offres international. Les achats de biens et d'équipements d'une valeur comprise entre 50 000 et 100 000 USD feront l'objet d'appels d'offres nationaux, tandis que les marchés d'une valeur comprise entre 10 000 et 50 000 USD seront adjugés selon une procédure de sélection rigoureuse sur la base d'au moins trois devis. Les achats de moins de 10 000 USD seront effectués directement auprès des fournisseurs locaux. En ce qui concerne les travaux de génie civil, qui n'intéresseront probablement pas les entreprises internationales en raison de leur dispersion, les contrats de plus de 50 000 USD feront l'objet d'appels d'offres nationaux, et ceux d'une valeur inférieure seront attribués selon une procédure de sélection rigoureuse sur la base d'au moins trois devis. Les prestataires de services de conseil seront recrutés selon les procédures internationales en vigueur, leur mandat, qualifications et conditions de service étant soumis à l'approbation du FIDA.

29. Les **décaissements** relatifs aux véhicules, équipements et services de conseil devront être dûment justifiés. Pour les travaux de génie civil, la formation locale et les coûts de fonctionnement, les salaires et les prestations des sous-traitants locaux, des états de dépenses certifiés seront demandés et les pièces justificatives correspondantes seront conservées par le programme à l'intention des missions de supervision qui pourront les contrôler. Un compte spécialement affecté au programme sera ouvert dans une banque commerciale de Cotonou, ou au Trésor public, selon des modalités acceptables pour le FIDA, sur lequel un premier montant de 500 millions de XOF sera déposé dès la soumission de la demande de retrait au FIDA. Ce compte sera ensuite réapprovisionné conformément aux procédures du FIDA. Un autre compte, intitulé compte du programme et crédité d'une dotation initiale de 22 millions de XOF, sera également ouvert au Trésor public de Cotonou pour le dépôt et le décaissement des fonds de contrepartie versés par l'emprunteur. Pour permettre aux autorités béninoises de faire face comme il se doit à leurs engagements financiers au titre du programme proposé, celui-ci figurera parmi les investissements publics prioritaires. Son exécution, prévue sur sept ans, débutera à compter de la date d'entrée en vigueur du prêt.

30. **Comptabilité et vérification des comptes.** Tous les organismes d'exécution tiendront des comptes séparés pour les activités financées par le programme. Le contrôleur financier de l'UGP s'assurera de la régularité des procédures comptables au regard des procédures nationales en vigueur, qui devront être jugées satisfaisantes par le FIDA, et préparera les états financiers semestriels consolidés dans le cadre du système d'information de gestion du programme, lesquels seront soumis au FIDA. Les états annuels consolidés seront vérifiés par un cabinet d'audit indépendant, agréé par le FIDA, qui aura accès aux comptes de tous les organismes d'exécution des différentes composantes. Les comptes ainsi vérifiés et le rapport d'audit, contenant une opinion distincte sur les états de dépenses certifiés, seront transmis au FIDA au plus tard six mois après la clôture de chaque exercice.

## **F. Organisation et gestion**

31. L'organisation et la gestion du programme répondent à la volonté de faire participer de la façon la plus large possible tous les intéressés qui ont été mobilisés dès le départ dans le cadre de deux ateliers de formulation participative. De même, les mécanismes d'exécution envisagés ont été conçus pour permettre aux bénéficiaires et à leurs groupements de prendre eux-mêmes les décisions après avoir réuni et analysé les informations disponibles et consulté les experts et conseillers spécialisés. Le programme sera mis en oeuvre par l'UGP, sous la tutelle du Ministère du développement rural. L'UGP disposera d'une petite équipe de cadres hautement qualifiés, recrutés par voie de concours selon une procédure transparente, qui se répartiront entre le siège national installé à Cotonou et les deux bureaux régionaux de Parakou et d'Abomey-Bohicon, respectivement dans le nord et le sud du pays. Autonome sur le plan financier et administratif, elle aura essentiellement pour tâches: i) de préparer les programmes de travail et budgets annuels et d'autoriser les dépenses; ii) de sélectionner et de recruter les organismes d'exécution; iii) de superviser régulièrement les activités sur le terrain et d'en assurer le suivi et l'évaluation; iv) d'établir périodiquement des rapports sur l'état d'avancement du programme.

### **Rapports, suivi et évaluation**

32. Tous les organismes d'exécution et tous les partenaires établiront des bilans trimestriels qui permettront à l'UGP de préparer ses rapports d'activité semestriels à l'intention du FIDA. Ces derniers contiendront une évaluation de l'état d'avancement du programme, y compris sur le plan financier. Les résultats obtenus y seront comparés avec les objectifs définis dans le rapport d'évaluation prospective et dans les programmes de travail et budgets annuels. Ces données seront intégrées au système d'information de gestion qui sera mis en place dès le démarrage du programme en vue de suivre son déroulement du double point de vue des retombées positives pour les bénéficiaires et des performances des différents prestataires. Les évaluations seront de trois types: participatives, internes et externes. Les bénéficiaires seront encouragés à analyser les retombées de leur participation au programme, et les résultats de cet exercice seront présentés chaque année à l'occasion d'ateliers d'évaluation participative.

## **G. Justification économique**

33. **Production, commercialisation et prix.** L'utilisation de matériel végétal amélioré et exempt de maladies, le perfectionnement de la lutte biologique et l'adoption de meilleures techniques de production sont les principaux facteurs qui permettront d'accroître les rendements et d'obtenir un surcroît annuel de production de 167 670 t pour le manioc, 67 440 t pour l'igname et 9 000 t pour la patate douce. Les prix à la production suivent généralement les mouvements du marché, mais ils varient toutefois considérablement d'une région à l'autre, ainsi qu'entre la période des semis et celle de la récolte. L'offre supplémentaire n'aura pas d'effet négatif sur les prix à la production étant donné le potentiel du marché sous-régional et du marché international.



34. **Avantages et bénéficiaires.** On estime que les conseils techniques et en matière de gestion toucheront 1 224 groupements dans 408 villages, soit environ 15 000 familles de paysans, c'est-à-dire plus de 130 000 personnes. La production de racines et tubercules devrait doubler sans extension notable des surfaces cultivées et sans mettre en péril la fertilité des sols. En outre, la sédentarisation de l'igname permettra de réduire le défrichage. L'abaissement des coûts unitaires de production se répercutera sur les prix. Les pertes après récolte seront moins importantes et les revenus augmenteront. Les membres de 408 groupements de transformatrices, soit au total près de 10 000 femmes rurales, verront également leur revenu augmenter, de 32 000 XOF en moyenne par an et par personne. Elles auront un rendement de plus de 1 000 XOF par jour, ce qui est plutôt avantageux par rapport à la moyenne rurale. À terme, l'accroissement des revenus atteindra environ 37 000 XOF par personne.

35. Parmi les avantages non quantifiables, le plus important réside dans l'autonomisation des bénéficiaires, y compris les femmes, et le renforcement des institutions locales. Au total, 1 224 groupements de producteurs et 408 groupements de transformatrices dans 408 villages seront en mesure de prendre en charge leur propre développement, sans compter les retombées positives pour les villages environnants. Les animateurs et les divers spécialistes auront acquis des compétences appréciées et monnayables sur le marché des services. Un tiers au moins des membres des groupements auront appris à lire et à écrire et posséderont quelques notions de français. Un autre tiers au moins, parmi ceux qui savent lire et écrire, aura des compétences en gestion et en comptabilité. Ces résultats constitueront un gage de durabilité pour les actions de développement entreprises avec l'appui du programme.

36. **Viabilité économique.** L'analyse économique du programme se fonde sur les paramètres suivants: i) une durée de vie de 20 ans; ii) une période d'investissement de sept ans; et iii) calcul de tous les prix en valeur constante de janvier 2000. Tous les investissements et les coûts récurrents ont été pris en compte. Un grand nombre des avantages attendus étant difficiles à quantifier, l'analyse économique repose uniquement sur le surcroît de production des racines et tubercules. Elle ne tient compte ni des travaux routiers ni de l'amélioration des infrastructures. Dans ces conditions, le taux de rentabilité économique (TRE) du programme est assez élevé puisqu'il atteint 14%: ce taux tombe à 13% avec une hausse de 10% des coûts, à 12,8% avec une réduction de 10% des avantages, et à 11,8% sous l'effet de ces deux facteurs combinés. Un retard d'un an dans la réalisation des avantages aboutit à un TRE de 12,7%, tandis qu'une réduction de 50% du surcroît de production le fait tomber à 6,5%.

## H. Risques

37. Les composantes du programme ont été élaborées en tenant compte des difficultés et des risques qui pourraient apparaître pendant la phase d'exécution. L'approche choisie met l'accent sur la prise en charge par les bénéficiaires de leur propre développement, ce qui suppose un gros effort de formation susceptible d'entraîner des retards. Pour prévenir ce risque, la première année est entièrement consacrée à la sensibilisation, à la formation et au dialogue avec les communautés rurales et les autres partenaires associés au programme. La connaissance limitée du marché intérieur et des débouchés à l'exportation, surtout pour le manioc, constitue un autre risque. Les diverses études effectuées ces dernières années devront être réexaminées en tenant compte des nouvelles tendances de la consommation des produits de transformation du manioc et de l'igname en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, ainsi que de la demande mondiale de manioc pour l'alimentation animale. Plusieurs dispositions ont été prévues dans cette optique: i) une étude détaillée des possibilités de commercialisation des racines et tubercules d'origine béninoise sur les marchés internationaux; ii) l'abaissement des coûts de production et l'amélioration de la qualité et du conditionnement des produits béninois en vue de les rendre plus compétitifs; iii) un suivi constant des marchés et des prix, et la diffusion auprès des producteurs des informations commerciales ainsi recueillies, avec leur mode d'emploi; iv) une démarche destinée à accroître le pouvoir de négociation du groupe cible en l'aidant



à créer des associations de commercialisation et des installations de stockage au niveau du village, pour leur permettre de s'insérer dans les circuits de vente des cultures vivrières en cours de mise en place; v) l'ajustement des actions de développement de la filière racines et tubercules en fonction des conditions du marché. Par ailleurs, le programme pourrait être lent à démarrer, surtout en ce qui concerne la multiplication du matériel végétal amélioré et sa diffusion parmi les producteurs. Les mesures prévues en matière de recherche et développement et les contrats de soutien et de suivi techniques qui seront passés avec l'IITA devraient toutefois limiter ce problème. Enfin, comme l'expérience du FIDA l'a déjà montré, les organismes d'exécution ont parfois tendance à perdre de vue le groupe cible. Ce risque peut être circonscrit: i) en veillant à ce que les aides proposées soient plus intéressantes pour les personnes visées que pour les catégories relativement plus aisées (petits équipements, techniques peu coûteuses, formation au niveau du village); ii) en confiant aux communautés le soin de sélectionner et de mobiliser les éléments les plus vulnérables de la population; iii) en privilégiant la transparence et le jugement du groupe social lui-même plutôt que les contrôles extérieurs.

### **I. Impact sur la situation des femmes**

38. Les femmes participeront pleinement au programme et en bénéficieront au même titre que les hommes, non seulement en tant que productrices, mais aussi et surtout dans le secteur de la transformation et de la commercialisation. Les aides prévues pour ces deux activités, qui leur sont en effet plus spécialement destinées, toucheront directement près de 10 000 femmes et auront des retombées positives, en termes d'information et d'acquisition de connaissances, pour l'ensemble de la population féminine des 408 villages visés par le programme.

### **J. Impact sur l'environnement**

39. Le programme aura une incidence positive directe sur l'environnement grâce aux travaux de protection et/ou de restauration de la fertilité des sols. En outre, les mesures proposées pour intensifier la production ne font pas intervenir de grandes quantités d'engrais ou de produits chimiques, mais tablent plutôt sur l'amélioration des pratiques culturales et des méthodes biologiques. La sédentarisation de la culture de l'igname constituera un progrès considérable en ce qui concerne la protection des ressources naturelles. Bien que de petites dimensions, les unités de transformation devront toutefois disposer de moyens leur permettant d'évacuer en toute sécurité leurs effluents toxiques et nauséabonds. Le programme se classe donc en catégorie B, car il faudra effectuer une analyse d'impact écologique avant de décider du lieu d'implantation des unités de transformation, et intégrer la dimension de l'environnement dans le suivi et l'évaluation.

### **K. Aspects novateurs**

40. L'une des causes fondamentales de la pauvreté tient au manque d'information et de connaissances qui empêche la prise de décisions, ainsi qu'à l'impossibilité pour les populations d'accéder aux services dont elles ont besoin. Face à ces problèmes, auxquels répond l'un des axes de la stratégie institutionnelle du FIDA, le programme met précisément l'accent sur la connaissance du marché, l'animation, l'information, l'éducation et la communication. Ses autres aspects novateurs comprennent: i) le rôle dévolu à la sécurisation de l'accès à la terre en tant qu'incitation à pratiquer les aménagements recommandés pour préserver la fertilité des sols (cf. paragraphe 17); ii) le recours à des conseillers spécialisés plutôt qu'aux services publics; iii) l'articulation avec les autres programmes de développement de la culture des racines et tubercules mis en place par le FIDA au Nigéria et au Ghana, par l'intermédiaire d'accords, de travail en réseau, d'échanges et de visites, ainsi que la réalisation d'une étude du marché régional du manioc et l'organisation d'ateliers. Enfin, le programme nouera des liens solides avec l'IITA en s'efforçant de développer les articulations et la complémentarité avec les dons d'assistance technique accordés par le FIDA à cet institut, afin de contribuer à la diffusion des techniques améliorées de culture du manioc et de l'igname.

### **TROISIÈME PARTIE - INSTRUMENTS JURIDIQUES ET AUTORITÉ**

41. Un accord de prêt entre la République du Bénin et le FIDA constitue l'instrument juridique aux termes duquel le prêt proposé sera consenti à l'emprunteur. Un résumé des garanties supplémentaires importantes incluses dans l'accord de prêt négocié est joint en annexe.
42. La République du Bénin est habilitée, en vertu de ses lois, à contracter un emprunt auprès du FIDA.
43. Il m'est acquis que le prêt proposé est conforme aux dispositions de l'Accord portant création du FIDA.

### **QUATRIÈME PARTIE - RECOMMANDATION**

44. Je recommande que le Conseil d'administration approuve le prêt proposé en adoptant la résolution suivante:

DÉCIDE: Que le Fonds fera à la République du Bénin un prêt en diverses monnaies d'un montant équivalant à neuf millions sept cent cinquante mille droits de tirage spéciaux (9 750 000 DTS) venant à échéance le 15 mars 2040 et avant cette date. Ce prêt sera assorti d'une commission de service de trois quarts de point (0,75%) l'an et sera régi par toutes autres modalités et conditions conformes en substance aux modalités et conditions présentées au Conseil d'administration dans le présent Rapport et recommandation du Président.

Le Président  
Fawzi H. Al-Sultan

**RÉSUMÉ DES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES IMPORTANTES  
INCLUSES DANS L'ACCORD DE PRÊT NÉGOCIÉ**

(Négociations conclues le 13 avril 2000)

1. Le Gouvernement de la République du Bénin (le Gouvernement) met à la disposition de l'Agent principal du programme les fonds du prêt conformément aux dispositions des programmes de travail et budget annuels (PTBA) et des procédures nationales habituelles pour l'assistance au développement, aux fins d'exécuter le programme.
2. Outre les fonds provenant du prêt, et quand cela s'avère nécessaire, le Gouvernement met à la disposition de l'Agent principal du programme et de chacune des Parties au programme, des fonds, facilités, services et autres ressources pour exécuter le programme conformément aux dispositions du présent Accord. Le Gouvernement met à la disposition de l'Agent principal du programme au cours de la période d'exécution du programme, des fonds de contrepartie provenant de ses ressources propres pour un montant global en FCFA équivalant à 2 200 000 USD, conformément à ses procédures nationales habituelles en matière d'assistance au développement. Un montant global de 22 000 000 FCFA couvrant les besoins de la première année sera transféré dans le Compte de programme avant l'entrée en vigueur du prêt. Le Compte de programme sera approvisionné semestriellement par le Gouvernement, pour permettre au programme de faire face à ses engagements financiers. À la date de mise en vigueur du prêt, les fonds de contrepartie nécessaires pour l'exécution des activités de la première année du programme seront inscrits au Programme d'investissements publics (PIP).
3. Le programme aura une durée de sept ans et sera exécuté en trois phases successives: i) une étape de mise en place des moyens d'une durée de un an; ii) une phase pilote de deux ans; et iii) une phase de pleine exécution de quatre ans. À l'issue de la phase pilote, l'Agent principal du programme, et le FIDA, procéderont conjointement à un examen de l'exécution du programme ("l'examen à mi-parcours"). L'examen à mi-parcours débutera dans chaque zone par un séminaire d'évaluation participative, associant les représentants des communautés touchées par le programme, les prestataires opérant dans la zone du Programme et les partenaires du programme. Chaque séminaire sera précédé d'exercices préparatoires au niveau des villages qui sélectionneront leurs représentants aux séminaires. Afin de préparer l'examen à mi-parcours, le responsable du suivi et évaluation de l'UGP rédigera un rapport d'exécution qui sera débattu au cours d'un séminaire national rassemblant toutes les parties au développement du sous-secteur racines et tubercules.
4. Le Programme sera cofinancé avec la BOAD sur une base *pari passu*. Cependant, à compter de l'entrée en vigueur du prêt du FIDA et pour une durée maximum de 12 mois, le FIDA prendra en charge les dépenses imputables à la BOAD. Les montants correspondant au pourcentage financé par la BOAD, ainsi pris en charge par le FIDA, seront remboursés par la BOAD immédiatement après l'entrée en vigueur du prêt BOAD.
5. L'exécution des composantes du Programme sera réalisée, sur une base contractuelle, par des organisations partenaires, nationales ou internationales, publiques ou privées. L'UGP veillera à ce que soient régulièrement réalisés le suivi, l'évaluation et l'audit des activités et des comptes des institutions partenaires. Les conventions seront soumises avant leur signature à l'approbation du FIDA.
6. Afin de maintenir de saines pratiques environnementales, le Gouvernement prend, dans le cadre du programme, les mesures nécessaires en matière de gestion des pesticides et, à cette fin, veille à ce que les pesticides fournis dans le cadre du programme ne comprennent aucun pesticide soit interdit par le Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides de l'Organisation des



Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et ses avenants, soit visé aux tableaux 1 (très dangereux) et 2 (dangereux) de la "Recommended Classification of Pesticides by Hazard and Guidelines to Classification 1996-1997" de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), et ses avenants.

7. Le Gouvernement exempté, par arrêté du Ministre des finances, de tous impôts, droits et taxes les biens et services financés par le prêt. L'ensemble des charges sociales, assises sur les salaires, sera pris en charge par le Gouvernement à partir des fonds de contrepartie.

8. Le Gouvernement assure le personnel du programme contre les risques de maladie et d'accident selon les pratiques habituelles en vigueur sur son territoire.

9. Le Gouvernement s'engage, à compétence égale, à privilégier les candidatures de femmes aux postes à pourvoir dans le cadre du programme.

10. Les conditions suivantes sont spécifiées comme conditions additionnelles à l'entrée en vigueur de l'Accord de prêt:

- a) l'UGP et le Comité d'orientation et de suivi (COS) ont été créés en vertu d'un acte pris par le Ministre du développement rural (MDR), soumis à l'approbation préalable du FIDA;
- b) l'ensemble des cadres du programme a été sélectionné selon une procédure d'appel à candidature ouverte aux personnes issues des secteurs privé et public;
- c) le Compte de programme a été ouvert et les fonds de contrepartie pour la première année y ont été déposés; et
- d) un avis juridique favorable, délivré par la Cour Suprême, acceptable tant en la forme que sur le fond a été remis par le Gouvernement au FIDA.



## APPENDIX I

## COUNTRY DATA

<b>BENIN</b>			
<b>Land area (km<sup>2</sup> thousand) 1996 1/</b>	<b>111</b>	<b>GNP per capita (USD) 1997 2/</b>	<b>380</b>
<b>Total population (million) 1997 1/</b>	<b>5.8</b>	<b>Average annual real rate of growth of GNP per capita, 1990-97 2/</b>	<b>1.7</b>
<b>Population density (people per km<sup>2</sup>) 1996 1/</b>	<b>51</b>	<b>Average annual rate of inflation, 1990-97 2/</b>	<b>10.6</b>
<b>Local currency</b>	<b>CFA Franc BCEAO (XOF)</b>	<b>Exchange rate: USD 1 =</b>	<b>XOF 673.330</b>
<b>Social Indicators</b>		<b>Economic Indicators</b>	
Population (average annual population growth rate), 1980-97 1/	3.0	GDP (USD million), 1997 1/	2 141
Crude birth rate (per thousand people), 1997 1/	43	Average annual rate of growth of GDP 1/, 1980-90	2.9
Crude death rate (per thousand people), 1997 1/	13	1990-97	4.5
Infant mortality rate (per thousand live births), 1997 1/	88	Sectoral distribution of GDP, 1997 1/	
Life expectancy at birth (years), 1997 1/	53	% agriculture	38
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n.a.	% industry	14
Poor as % of total rural population 1/	n.a.	% manufacturing	8
Total labour force (million), 1997 1/	2.6	% services	48
Female labour force as % of total, 1997 1/	48	Consumption, 1997 1/	
<b>Education</b>		General government consumption (as % of GDP)	10
Primary school gross enrolment (% of relevant age group), 1996 1/	78	Private consumption (as % of GDP)	79
Adult literacy rate (% of total population), 1995 3/	37	Gross domestic savings (as % of GDP)	11
<b>Nutrition</b>		<b>Balance of Payments (USD million)</b>	
Daily calorie supply per capita, 1995 3/	2 386	Merchandise exports, 1997 1/	289
Index of daily calorie supply per capita (industrial countries=100), 1995 3/	76	Merchandise imports, 1997 1/	962
Prevalence of child malnutrition (height for age % of children under 5), 1992-97 1/	25	Balance of merchandise trade	- 673
Prevalence of child malnutrition (weight for age % of children under 5), 1992-97 1/	29	Current account balances (USD million)	
<b>Health</b>		before official transfers, 1997 1/	- 196
Health expenditure, total (as % of GDP), 1990-97 1/	n.a.	after official transfers, 1997 1/	n.a.
Physicians (per thousand people), 1990-97 1/	0.08	Foreign direct investment, 1997 1/	3
Percentage population without access to safe water, 1990-96 3/	50	<b>Government Finance</b>	
Percentage population without access to health services, 1990-95 3/	82	Overall budget surplus/deficit (including grants) (as % of GDP), 1996 1/	n.a.
Percentage population without access to sanitation, 1990-96 3/	80	Total expenditure (% of GDP), 1996 1/	n.a.
<b>Agriculture and Food</b>		Total external debt (USD million), 1997 1/	1 624
Food imports as percentage of total merchandise imports, 1997 1/	n.a.	Present value of debt (as % of GNP), 1997 1/	46
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land), 1995-97 1/	214	Total debt service (% of exports of goods and services), 1997 1/	9.1
Food production index (1989-91=100), 1995-97 1/	129.5	Nominal lending rate of banks, 1997 1/	n.a.
<b>Land Use</b>		Nominal deposit rate of banks, 1997 1/	n.a.
Arable land as % of land area, 1996 1/	12.9		
Forest area (km <sup>2</sup> thousand), 1995 1/	46		
Forest area as % of total land area, 1995 1/	41.8		
Irrigated land as % of cropland, 1994-96 1/	0.5		
n.a. not available.			
Figures in italics indicate data that are for years or periods other than those specified.			
1/ World Bank, <i>World Development Report</i> , 1999			
2/ World Bank, <i>Atlas</i> , 1999			
3/ UNDP, <i>Human Development Report</i> , 1998			

## PREVIOUS IFAD LOANS TO BENIN

Project Name	Initiating Institution	Cooperating Institution	Board Approval	Loan Effectiveness	Current Closing Date	Approved Loan/Grant Amount (SDR)	Disbursement (as % of approved amount)
Borgou Province Rural Development Project (061-BE)	World Bank: IDA	World Bank: IDA	22 Apr 81	09 Mar 82	30 Jun 89	11 000 000	92.5%
Atacora Province Rural Development Project (101-BE)	IFAD	World Bank: IDA	14 Sep 82	23 Jun 83	31 Dec 90	8 250 000	99.3%
Second Borgou Rural Development Project (210-BE)	World Bank: IDA	World Bank: IDA	02 Dec 87	06 Dec 88	31 Dec 94	7 950 000	83.7%
Second Atacora Rural Development Project (289-BE)	IFAD	UNOPS	11 Dec 91	30 Sep 92	31 Dec 99	6 250 000	94.6%
Income-Generating Activities Project (399-BJ)	IFAD	UNOPS	06 Dec 95	13 Mar 97	30 Jun 04	8 050 000	25.8%
Microfinance and Marketing Project (470-BJ)	IFAD	IFAD	22 Apr 98	04 May 99	30 Jun 05	9 150 000	06.6%

Lending terms = Highly concessional for all loans



## LOGICAL FRAMEWORK

NARRATIVE SUMMARY	OBJECTIVELY VERIFIABLE INDICATORS	MEANS OF VERIFICATION	IMPORTANT ASSUMPTIONS/RISKS
<p><b>Development objectives.</b> Enhance, in a sustainable manner, income, well-being, and ownership of resource-poor households and women</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Increased production and income of beneficiaries</li> <li>•Improved access to technical services and microfinance</li> <li>•Enhanced beneficiary decision-making processes and strong ownership</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•National statistics</li> <li>•Participatory evaluations, studies, and surveys</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Programme must be fully funded and counterpart funds released on time</li> </ul>
<p><b>I. Productivity of R&amp;T growing is sustainably improved</b>  <b>Expected outputs:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Soil fertility is protected and/or restored</li> <li>•Proven improved cropping packages are available and made available</li> <li>•Strong uptake by farmers generates significant benefits through reduced unit costs</li> <li>•Negative environmental impact of R&amp;T growing is reduced</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Evolution of soil fertility</li> <li>•Inputs packages developed/used</li> <li>•Production and unit costs</li> <li>•Farm family incomes and living conditions</li> <li>•Effects on environment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Annual reports</li> <li>•Activity reports from services providers</li> <li>•Agricultural statistics</li> <li>•M&amp;E and surveys (farming systems, prices, etc.</li> <li>•Participatory evaluations</li> <li>•Supervision missions</li> <li>•Mid-term review (MTR)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Proven fertilizer packages for tests can be defined in PY 1 and must be accessible to smallholders in different agro-ecological zones</li> </ul>
<p><b>II. Processing, storage, and marketing</b>  <b>Expected outputs:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Small-scale mechanization more accessible to target group</li> <li>•Beneficiary mastery of technical and managerial skills of R&amp;T processing and storage</li> <li>•Target group is better informed and able to exploit comparative advantages</li> <li>•Gari* produced by target group is more competitive due to greater throughput, better quality and lower production costs</li> <li>•Target group enjoys higher incomes and work is less laborious</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•No. and types of equipment</li> <li>•Incremental throughputs and incomes</li> <li>•Evolution of quality, costs and prices</li> <li>•Performance of marketing system</li> <li>•Target group share of market openings</li> <li>•Product range</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Activity reports from services providers</li> <li>•Agricultural and trade statistics</li> <li>•M&amp;E surveys (quality, price bargaining, product diversification)</li> <li>•Participatory evaluations</li> <li>•Supervision missions</li> <li>•MTR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Adequate training, equipment and credit</li> </ul>
<p><b>III. Local institutions</b>  <b>Expected outputs:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Better information allows beneficiary groups to take informed decisions on R&amp;T development and improve nutrition</li> <li>•A corps of village trainers is in place to deliver literacy and technical/managerial training on a self-sustaining basis</li> <li>•Beneficiaries use credit appropriately, and fully understand the procedures</li> <li>•Infrastructures needed for R&amp;T development are available (collective and group)</li> <li>•Selected villages enjoy improved access roads</li> <li>•Development of the R&amp;T subsector is adequately guided and monitored</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•No. of groups fostered, organized and functioning by type and gender</li> <li>•No. of villagers trained as trainers by gender and type of training</li> <li>•No. of village-level trainers holding courses by type and gender</li> <li>•Loans taken out, repayments, use of the guarantee/risk funds</li> <li>•No. and type of infrastructures built</li> <li>•No. of villages with improved access</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Activity reports from services providers</li> <li>•M&amp;E surveys</li> <li>•Participatory evaluations</li> <li>•Statistics on use of credit</li> <li>•Supervision missions</li> <li>•MTR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Linkages need to be established with other ongoing programmes</li> <li>•No conflict with traditional village institutions and producer organizations</li> </ul>

\* By-product of cassava



NARRATIVE SUMMARY	OBJECTIVELY VERIFIABLE INDICATORS	MEANS OF VERIFICATION	IMPORTANT ASSUMPTIONS/RISKS
<p><b>ACTIVITIES</b></p> <p><b>I. Enhancing the productivity of R&amp;T</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Strengthen capabilities to deliver advisory services and training</li> <li>- Provision of appropriate planting materials</li> <li>- Research-development: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contract existing services to undertake varietal selection and multiplication of cassava and yam; trials on improved soil fertility management and environmentally-sound farming practices; trials on production of mini-setts</li> <li>• Provide funds to complete, evaluate and conserve the collection of local varieties</li> <li>• Provide funds for R&amp;D programmes</li> <li>• Pursue collaboration with IITA and establish other types of collaboration as appropriate</li> </ul> </li> </ul> <p><b>II. Processing, storage and marketing</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Strengthen capacities to deliver advisory services and training</li> <li>- Make equipment available to beneficiary processing groups</li> <li>- Research-development: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Test/develop technologies for grating cassava</li> <li>• Test/develop technologies for cutting R&amp;T into chips</li> <li>• Carry out research aimed at diversifying product range</li> <li>• Test/develop improved storage techniques for R&amp;T</li> </ul> </li> <li>- Marketing: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Carry out study of national and export markets</li> <li>• Promote improved storage as means of enhancing bargaining power</li> <li>• Improve the dissemination of information on markets and prices</li> <li>• Foster village marketing associations</li> <li>• Foster an interprofessional association to improve coordination between producers, processors, traders and exporters</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Activities of advisors</li> <li>- Areas covered /no. of farmers</li> <li>- Evolution yields, outputs, unit costs</li> <li>- Evolution /impact of inputs use</li> <li>- Evolution of farming systems</li> <li>- Environmental impact</li> <li>- Areas dedicated to production of planting materials by type</li> <li>- Range of improved varieties</li> <li>- R&amp;D means/efforts dedicated to programme-related work</li> <li>- Varieties identified, proven and used</li> <li>- Uptake of R&amp;D recommendations by farmers</li> <li>- Exchanges/collaboration with IITA</li> <li>- Beneficiary R&amp;D needs addressed</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Activities of advisors</li> <li>- Equipment purchased and used</li> <li>- Evolution of outputs (volumes, qualities, product range, sales prices and margins) by gender, type, etc.</li> <li>- Results obtained and uptake</li> <li>- R&amp;D themes identified by beneficiaries addressed</li> <li>- Market study</li> <li>- Storage capacity</li> <li>- Evolution of prices</li> <li>- Range of products</li> <li>- Number of village marketing associations fostered and functioning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Annual reports</li> <li>- Surveys (MTR)</li> <li>- M/E surveys</li> <li>- Supervision missions</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reports from services providers</li> <li>- M&amp;E surveys (activities carried on by advisors, uptake of advice, equipment purchases and deliveries, use, etc.)</li> <li>- Reports from research, R&amp;D and pre-extension operators</li> <li>- Annual evaluations</li> <li>- Activity reports</li> <li>- Information system on R&amp;T</li> <li>- Reports on markets and prices</li> <li>- Monitoring of markets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appropriate and proven inputs packages will be available in PY 1 and accessible in different agro-ecological zones</li> <li>- MDR's three seed farms will be available to operate as contractual producers of foundation and planting materials</li> <li>- Activities of related research programmes will be properly coordinated</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Activities of related research programmes are coordinated</li> <li>- Identification of needs is carried out in participatory manner</li> </ul>

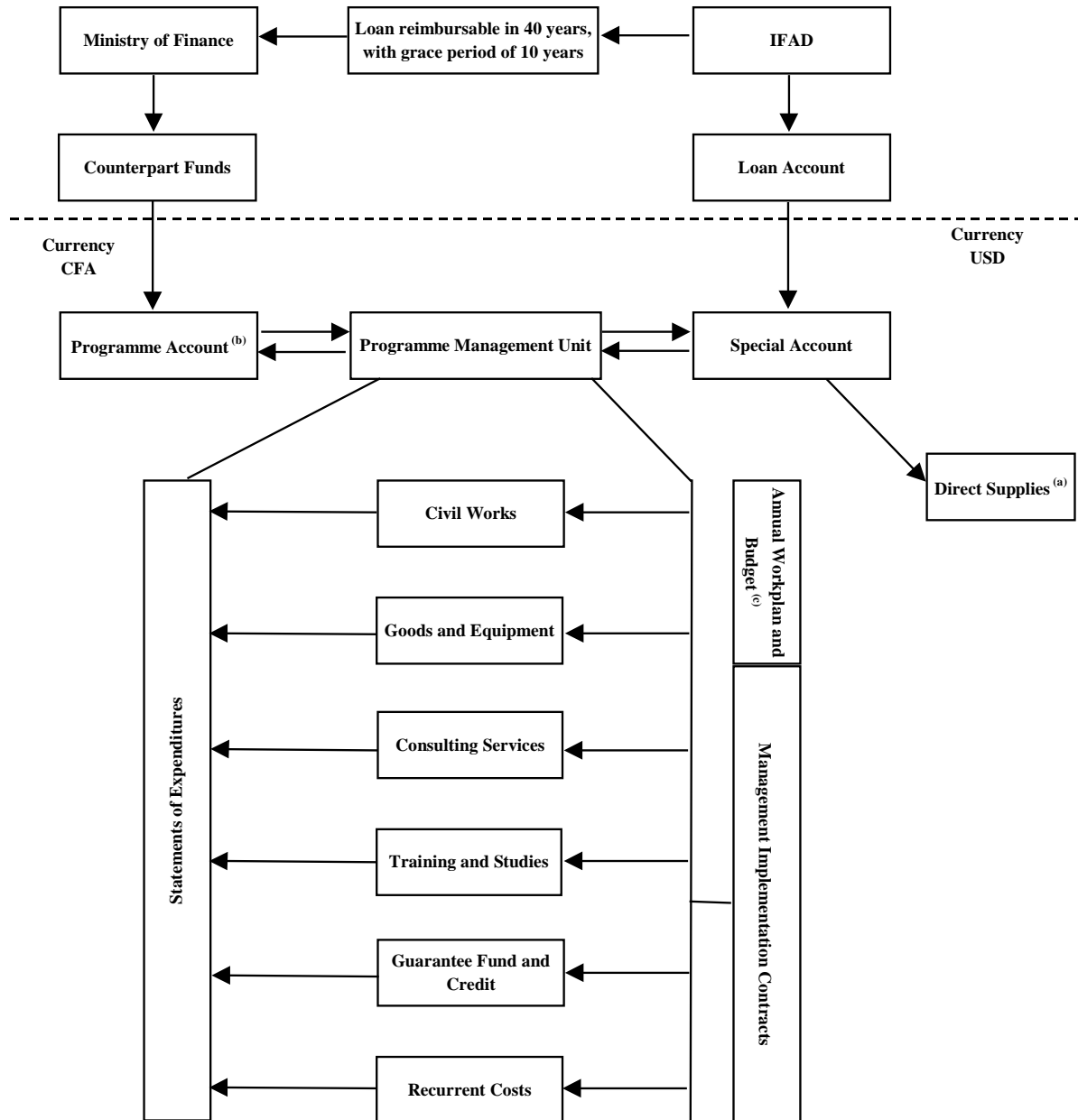


NARRATIVE SUMMARY	OBJECTIVELY VERIFIABLE INDICATORS	MEANS OF VERIFICATION	IMPORTANT ASSUMPTIONS/RISKS
<p><b>III Support to local institutions</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Strengthening of capacity to provide advisory services:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Select services providers to take charge of operational zones</li> <li>• Upgrade their skills, especially those of field animators</li> <li>• Conduct participatory formulation of village plans for R&amp;T development</li> </ul> </li> <li>- Capacity building at village level:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Train village youths as trainers in literacy and technical/managerial skills</li> <li>• Engage specialists to adapt teaching materials to programme needs</li> <li>• Pay village trainers to hold courses for members of beneficiary groups</li> <li>• Organize intervillage exchange visits</li> </ul> </li> <li>- Community Fund for Investments related to R&amp;T development               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finance construction of village level infrastructures (e.g. water, paths, storage)</li> <li>• Finance construction of infrastructures for beneficiary groups (e.g. equipment shelters, storage)</li> </ul> </li> <li>- Roads to open up enclaved areas:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparation of annual road-works programmes</li> <li>• Rehabilitate/maintain village paths and tracks</li> <li>• Purchase and distribute sets of maintenance tools</li> </ul> </li> <li>- Improving group access to microfinance:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Guarantee/risk fund</li> <li>• Standby provision for a credit line</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No. and type of services providers and field animators</li> <li>- Performance of services providers and animators</li> <li>- Number of villages with action plan</li> <li>- Village trainers trained and holding courses, by type of course and gender</li> <li>- Group members in training, by type of course, gender and results</li> <li>- Teaching aids</li> <li>- Exchange visits</li> <li>- Calls made on FICRET resources</li> <li>- No. and type of investments financed</li> <li>- Beneficiary participation</li> <li>- Management provisions</li> <li>- Villages with improved access</li> <li>- No. of km rehabilitated /maintained</li> <li>- Sets of tools distributed</li> <li>- Guarantee/risk fund is established</li> <li>- Credit line is established</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Annual reports</li> <li>- M&amp;E</li> <li>- MTR</li> <li>- Supervision missions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Services providers, especially NGOs, accept and comply with requirement to submit detailed reports and accounts</li> <li>- National roads maintenance fund will cover the roads improved through the programme</li> <li>- The existing resources of financial partners are adequate to meet short-term credit needs, but might not be enough for medium-term credit</li> </ul>





### FLOW OF FUNDS



**Notes:**

(a) Suppliers paid from Special Account;

(b) Programme Account for local counterpart funds;

(c) Disbursement based on annual work programme, budget, and associated implementation contracts.

## CÔUTS ET FINANCEMENT

Dépenses par composantes – y compris provisions pour aléas  
(USD '000)

	Productivité des racines et tubercules	Transformation et commercialisation	Institutions de base	Organisation et gestion	Total
<b>I. Coûts d'investissement</b>					
<b>A. Construction</b>					
Pistes de désenclavement	-	-	2 568.9	-	2 568.9
Bâtiments administratifs	-	-	-	206.6	206.6
<b>Sous-total</b>	-	-	2 568.9	206.6	2 775.5
<b>B. Moyens de transport et équipements</b>					
Moyens de transport	221.2	201.2	487.6	457.3	1 367.3
Équipements	355.1	41.7	6.9	192.9	596.7
<b>Sous-total</b>	576.4	242.8	494.5	650.2	1 963.9
<b>C. Assistance technique</b>					
Assistance technique internationale	164.9	145.6	64.8	215.7	591.0
Assistance technique nationale	-	-	-	103.0	103.0
<b>Sous-total</b>	164.9	145.6	64.8	318.7	694.0
<b>D. Etudes et formation</b>					
Études	-	106.1	-	467.6	573.6
Formation	208.7	62.4	1 593.8	200.2	2 065.2
<b>Sous-total</b>	208.7	168.5	1 593.8	667.8	2 638.8
E. Contrat prestation de services	2 424.6	537.0	2 443.8	280.5	5 685.9
F. Intrants agricoles	517.7	-	-	-	517.7
G. Fonds de garantie/risque et provision pour crédit	-	-	1 813.3	-	1 813.3
H. Fonds d'investissement villageois	-	-	714.0	-	714.0
<b>Total Coûts d'investissement</b>	3 892.3	1 093.9	9 693.2	2 123.8	16 803.2
<b>II. Dépenses renouvelables</b>					
A. Salaires et indemnités	181.7	92.6	138.4	970.2	1 383.0
<b>B. Entretien et fonctionnement</b>					
Entretien des constructions	-	-	-	29.3	29.3
Entretien des véhicules	162.1	217.0	91.2	364.3	834.6
Entretien des équipements	12.3	9.2	1.3	65.1	87.9
Services annuels	-	-	-	150.3	150.3
<b>Sous-total</b>	174.4	226.2	92.5	609.0	1 102.1
<b>Total Dépenses renouvelables</b>	356.1	318.8	230.9	1 579.2	2 485.1
<b>COÛTS TOTAL DU PROGRAMME</b>	4 248.4	1 412.7	9 924.1	3 703.1	19 288.3



**Décaissements par financeurs  
(USD '000)**

	FIDA		BOAD		Bénéficiaires		Gouvernement		Total		For. Exch.	Local (Excl. Taxes)	Duties & Taxes
	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%			
A. Genie civil	1 816.6	65.5	542.6	19.6	-	-	416.3	15.0	2 775.5	14.4	606.8	1 752.4	416.3
B. Moyens de transport et équipements	1 211.7	61.7	361.9	18.4	-	-	390.3	19.9	1 963.9	10.2	1 364.8	208.8	390.3
<b>C. Assistance technique</b>													
Assistance technique internationale	438.1	74.1	130.9	22.1	-	-	22.0	3.7	591.0	3.1	444.2	124.7	22.0
Assistance technique nationale	72.3	70.2	21.6	21.0	-	-	9.1	8.8	103.0	0.5	-	93.9	9.1
<b>Sous-total</b>	<b>510.4</b>	<b>73.5</b>	<b>152.5</b>	<b>22.0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>31.1</b>	<b>4.5</b>	<b>694.0</b>	<b>3.6</b>	<b>444.2</b>	<b>218.6</b>	<b>31.1</b>
D. Contrats prestation de services	3 721.4	65.5	1 111.6	19.6	-	-	852.9	15.0	5 685.9	29.5	498.1	4 334.9	852.9
E. Etudes	375.4	65.5	112.1	19.6	-	-	86.0	15.0	573.6	3.0	53.0	434.5	86.0
F. Formation	1 574.1	76.2	470.2	22.8	-	-	20.9	1.0	2 065.2	10.7	392.6	1 651.7	20.9
G. Intrants agricoles	398.7	77.0	119.1	23.0	-	-	0.0	-	517.7	2.7	-	517.7	-
H. Fonds de garantie/risque	626.3	77.0	187.1	23.0	-	-	-	-	813.3	4.2	-	813.3	-
I. Provision pour crédit	770.0	77.0	230.0	23.0	-	-	0.0	-	1 000.0	5.2	-	1 000.0	-
J. Fonds d'investissement communautaire	499.8	70.0	142.8	20.0	71.4	10.0	-0.0	-0.0	714.0	3.7	-	714.0	-
K. Salaires additionnels	732.3	62.0	212.6	18.0	-	-	236.2	20.0	1 181.1	6.1	-	1 181.1	-
L. Indemnités	155.4	77.0	46.4	23.0	-	-	0.0	-	201.9	1.0	-	201.9	-
M. Fonctionnement	721.3	65.5	215.5	19.6	-	-	165.3	15.0	1 102.1	5.7	476.7	460.1	165.3
<b>Total</b>	<b>13 113.4</b>	<b>68.0</b>	<b>3 904.4</b>	<b>20.2</b>	<b>71.4</b>	<b>0.4</b>	<b>2 199.1</b>	<b>11.4</b>	<b>19 288.3</b>	<b>100.0</b>	<b>3 836.2</b>	<b>13 489.2</b>	<b>1 962.9</b>





## ORGANIZATION AND MANAGEMENT

### Background and Implementation Strategy

1. The proposals for organization and management take account of: (i) the Government's priorities and policies; (ii) the experience of previous IFAD-financed projects in the country; (iii) the programme's emphasis on helping IFAD's target group to take advantage of the opportunities that will be created through Government's efforts to develop cassava as a major export crop; and (iv) the programme's implementation strategy, which emphasizes genuine beneficiary participation for design, implementation and M&E.
2. Government policy documents and action plans on development recognize that poverty can be alleviated by promoting the private sector, including and especially producers' organizations, and by fostering greater participation by women and civil society (e.g. NGOs, groups, associations and communities) in local development. Indeed, the ongoing decentralization process is designed to enhance grass-roots participation in initiating and managing local development. Recommendations focus on the comparative advantages of the private sector, especially NGOs, as facilitators of local capacity building as they have often demonstrated a greater capacity to "see" the more vulnerable categories of the population, providing them with the services and support (information, sensitization and training, technical and managerial advice, etc.) they need to organize themselves and consolidate their groups and associations.
3. The first four IFAD projects in Benin were implemented by the decentralized arms of MDR, namely, the CARDER at the departmental level. However, their performances were characterized by a lack of responsiveness to IFAD's target group, weak management, poor reporting, failure to use M&E findings, and a general reluctance to contract out any work to organizations or partners better qualified to deliver the required goods and services. Although the CARDER are nominally autonomous bodies within MDR, they often faced budget problems that not only delayed implementation but were often resolved by drawing on project funds. For these reasons, IFAD decided that field activities under PAGER and PROMIC would be carried out by contracted services providers (small- and medium-scale enterprises, consulting firms, NGOs, government agencies with proven capabilities and individuals).
4. The overall organization and management of the programme has been designed with a view to meeting the following specific objectives:
  - (a) reducing coordinating costs and enhancing efficiency by: (i) limiting the numbers of directly employed staff, recruiting them after open competitive tender; (ii) engaging them on an annually renewable contractual basis; (iii) making contract renewals subject to annual performance evaluations; (iv) introducing modern management methods and tools; and (v) ensuring that groups and village organizations are empowered through active participation in planning exercises, and implementation;
  - (b) reducing implementation costs by: (i) stimulating competition between potential services providers through the organization of open competitive tender, including a pre-qualification phase for which candidates are provided detailed information on the terms of reference and performance-evaluation criteria that will be applied; (ii) signing annual contracts with detailed specifications with regard to the quality and delivery of services, deadlines, etc.; and (iii) hiring outside expertise, as and when necessary, to focus on critically important fields; and



- (c) recommending flexibility and responsiveness to the needs and requests of beneficiaries.

5. In line with the above implementation strategy, the organizational structure proposed for the programme comprises the following levels of responsibility (see organization chart in Appendix VI):

- (a) a supervision level, represented by steering committees at the national and department levels;
- (b) a management level, with a PMU at Cotonou and regional coordination offices at Parakou and Abomey-Bohicon;
- (c) an implementation level, represented by services providers (NGOs, consultants) and partners (e.g. projects and line departments with ongoing complementary activities) contracted by the PMU to carry out the field work with beneficiary groups and villagers;
- (d) a policy-making and lobbying body, the Interprofessional Committee on Roots and Tubers; and
- (e) village-level capabilities to provide essential training and assistance.

6. An Interprofessional Committee on Roots and Tubers will be established to collaborate in policy-making and represent the commercial operators in the national thrust towards developing cassava as an exportable commodity. This body is tentatively defined as being chaired by MRD, with two representatives of MRD (from research-extension and the Produce Price Stabilization Board); one representative each from the Ministries of Commerce, Small/Medium Enterprises and Industries, and Planning and Finance; and two representatives each from the organizations of producers, processors and traders. Occupancy of the chair by an elected president is envisaged. It is felt that the policy-making and lobbying functions should also be separated, with the latter giving rise to independent associations representing the private sector. It is proposed that the programme assure the technical secretariat of the committee for about four years, during which time it can acquire the needed skills and financial resources.

7. A national steering committee (NSC) chaired by the Minister for Rural Development (or his representative) will be established, with elected representatives from the beneficiary organizations (farmers, processors, traders, local authorities) and representatives from the other stakeholders (services providers and partners, including NGOs, private companies and line departments). The NSC will have a consultative role. As a focal point for constructive dialogue between MDR and the stakeholders, its main functions will be to: (i) review and comment on the draft AWP/B prior to finalization and submission to BOAD and IFAD for approval; (ii) review the progress reports with a view to ensuring that the programme's objectives are being pursued; (iii) make recommendations for improvement and advise on matters beyond the competence of the PMU; and (iv) deal with any other matter that may justify its intervention. The same roles and functions will be assured by steering committees at the regional level.

8. Efficiency and flexibility of PMU operations will be assured by giving it full financial and administrative autonomy in the framework of the AWP/Bs. Its main tasks will be to: (i) translate programme design documents into detailed instructions, manuals and plans; (ii) recruit and sign contracts with services providers and partners, and guide/coordinate their inputs; (iii) prepare the AWP/B as envisaged in the design documents; (iv) coordinate programme activities with those of other projects/programmes; (v) manage the proceeds of the IFAD loan and counterpart funds and prepare reimbursement claims; (vi) keep accurate accounts and put in place effective mechanisms for financial and management control and internal M&E; (vii) prepare semestrial and annual progress



reports; and (viii) generally assure the proper and efficient implementation of the programme. The PMU will be a small team of highly-qualified and motivated staff working from a national head office at Cotonou and two regional offices at Parakou and Abomey-Bohicon for the northern and southern regions, respectively.

9. The PMU headquarters will have a coordinator, a financial controller, an administrator assisted by an accountant, an M&E officer with an assistant, three staff in charge of specific components (support to production, support to processing and marketing, and support to local institutions), and adequate support staff. The headquarters will be located in premises constructed on the site where PAGER is at present raising its offices.

10. Each regional branch will have a regional coordinator assisted by a deputy in charge of support to production, as well as an accountant and adequate support staff. The branches will be charged with responsibility for coordinating and backstopping duties with regard to the contracted services providers and partners, and for establishing and maintaining close collaborative relations with relevant public and private-sector stakeholders (CARDER, projects, NGOs, R&D institutions) as well as with ongoing IFAD projects. During the programme's start-up, they will visit the villages that send applications for programme's assistance to provide information and clarifications on the latter's objectives, components and strategy, and on the rights and duties of beneficiaries and their villages. They will return periodically to ensure that these principles are being respected by the implementers. The northern branch will be located at Parakou, on the site where PROMIC will build its offices. The Government will provide an appropriate site for the southern branch at Abomey-Bohicon.

11. All PMU professionals, including the coordinator, will be recruited through open competitive procedures approved by IFAD and engaged on annually-renewable contracts. Preference will be given to candidates with strong management and communication skills, and a business-oriented profile. Gender balance will also be a criterion for evaluating the tenders from prospective services providers and partners.

### **Programme Management**

12. **Annual work programme and budget.** Programme activities will be carried out as envisaged by AWP/Bs to be drawn up by the PMU. A draft based on inputs from all stakeholders, and especially the beneficiaries, will be finalized by the coordinator and submitted to the NSC for approval and comment, and subsequently to IFAD. The format of the AWP/Bs will reflect the content of the logical framework (objectives/results/inputs/activities) and provide details on: (i) the achievements and problems of the previous year; (ii) objectives by component; (iii) descriptions of the activities to be carried out, indicating the quantities, unit costs, financial and human resources, etc.; (iv) a budget broken down by component and subcomponent, by financier and by trimester; (v) the procurement plan; and (vi) monthly activity schedules.

13. **Management procedures.** The PMU will have full financial and administrative autonomy within the framework of the approved AWP/B. A programme implementation and management manual (PIMM) will guide programme staff in their day-to-day management tasks, and will be improved and updated on a regular basis. The programme's accounts will be audited annually by an internationally- and locally-recognized audit firm recruited through ICB and approved by IFAD. The audit firm will also provide support to the financial controller and the coordinator in implementing and consolidating the financial and management control system.

14. **Implementation.** The seven-year programme will be implemented in three phases as follows:

- (a) a start-up phase in PY 1, dedicated to the recruitment and training of staff and services providers, construction of premises, purchases of vehicles and equipment, organization of the start-up and planning workshops, and a series of essential studies (production and



consumption of R&T, market studies, baseline survey). During this phase, the demand for programme support will be awakened by launching an information campaign to inform the general public about the programme, its objectives, its target group and its procedures, beneficiary obligations, etc. Interested communities will complete a form that provides useful data for shortlisting purposes. Final selection will be conditioned by the results of participatory diagnostic studies, some of which will be carried out during this phase;

- (b) a two-year pilot phase (PY 2 and PY 3), during which participatory diagnostic and planning work will be carried out in up to 164 villages (96 in PY 2 and 72 in PY 3), followed by implementation and participatory M&E; an MTR will draw useful lessons for fine-tuning programme targets and design for the remaining four years; and
- (c) a four-year full-development phase (PY 4 to PY 7), during which an additional 244 villages will enter the programme. A process of disengagement will be initiated in PY 7.

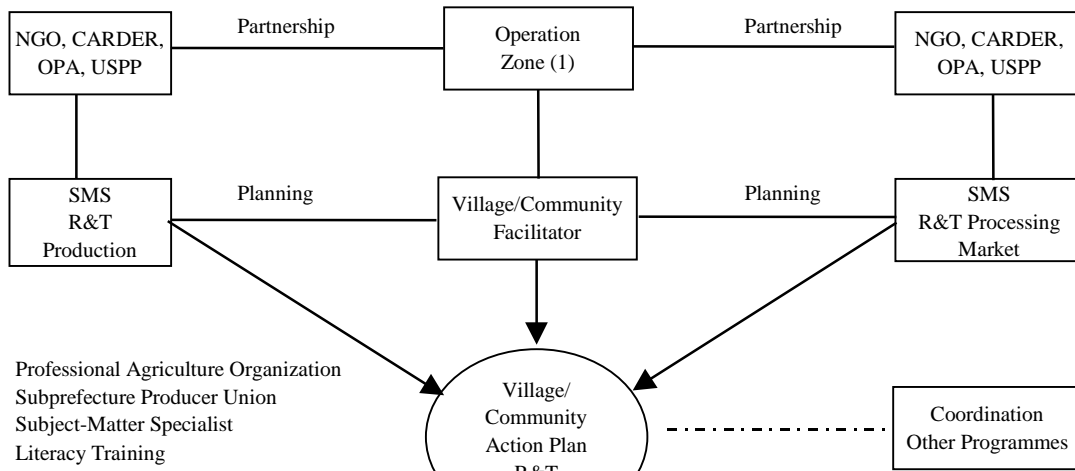
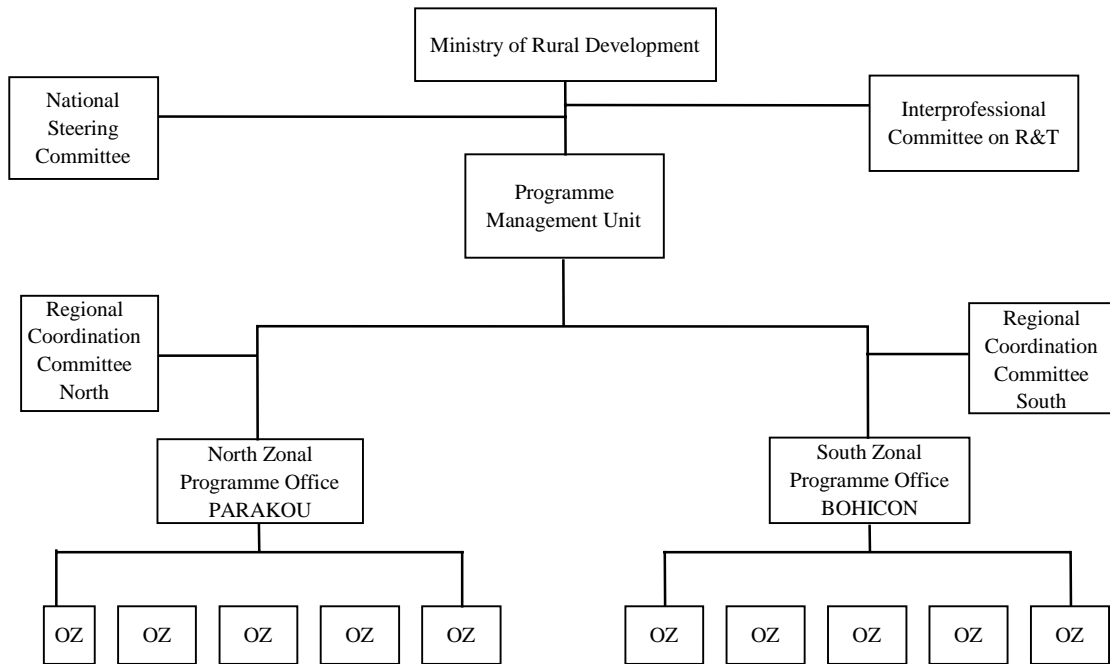
**15. Monitoring and evaluation.** As the programme will rely on contracted services providers and partners to carry out the field work, monitoring of the latter's activities and performances will be of paramount importance. The design of the M&E system, including linkages with the M&E systems of relevant projects and government bodies, and the selection of indicators for delivery control, outputs and outcomes, will be finalized by a specialist after the start-up and programming workshops in PY 1. The information needed for evaluating performances and renewing contracts will be taken from regular reports prepared by all stakeholders, the credibility of which will be spot-checked by PMU staff, especially the regional coordinators, and participatory M&E exercises. The contracts signed with the services providers and partners will specify: (i) timetables for the delivery of goods and services to beneficiaries; (ii) unit costs and quantities; (iii) logistics arrangements to be assured by the PMU and by the contractee, respectively; (iv) delivery indicators (number of groups and memberships by gender and type of activity; days of training by type and gender; number and type of equipment purchased; number and type of loans enabled; follow-up of repayment performances; follow-up of village-level training activities; participatory M&E sessions, etc.); (v) impact indicators (e.g. yields and output increases, size and disposal of incremental incomes, use made of savings of time, land and labour, other proxy indicators of quality-of-life improvements, etc.).

**16. Accounting.** The Programme's accounting systems will be designed to permit full budgetary and cost-accounting control, with the information disaggregated by financiers, by component, by disbursement category and by region, as needed by the end-users (namely PMU, BOAD, IFAD, the Government). The terms of reference and the design of the computerized accounting system and the M&E system will be defined by expeditors financed through IFAD's Special Operations Facility (SOF), whose draft designs will be finalised in PY 1, immediately after loan effectiveness, and using loan funds earmarked for the development of the management systems for the programme. Working relationships between the different stakeholders will be detailed in a PIMM (paragraph 14) prepared before start-up (SOF funding) and finalized after the start-up and programming workshops.

**17. Reporting.** The programme coordinator will be responsible for reporting, using inputs from the three-monthly reports by services providers, partners and regional branches, and the minutes of periodic and annual village- and group-level participatory M&E exercises. Failure to produce the required reports will be a cause for withholding payment, and even termination of contract. Drafts of the six-monthly and annual reports will be prepared by the M&E officer, in a manner that reflects the M&E indicators laid down in the logical framework. The financial controller will provide drafts of the sections on financial and management matters. Tables of aggregated data from the reports of stakeholders and participatory M&E exercises will be included. The six-monthly and annual reports must be distributed to members of the NSC at least three weeks before the latter is called to meeting.

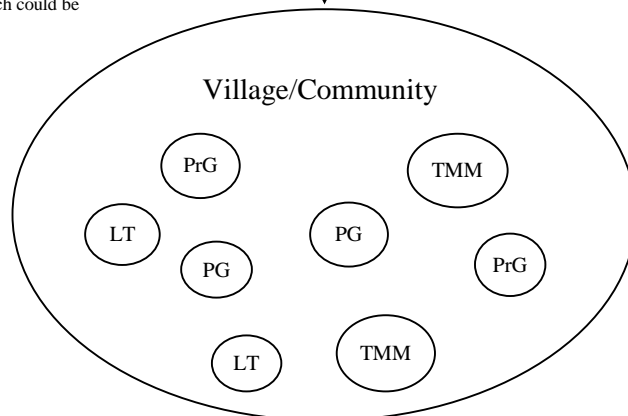


### Organizational Chart



- OPA: Professional Agriculture Organization
- USPP: Subprefecture Producer Union
- SMS: Subject-Matter Specialist
- LT: Literacy Training
- PG: Producer Group
- TMM: Trainer Management and Microfinance
- PrG: Processing Group

(1) Run by provider of services which could be NGO, CARDER, OPA or USPP



## ECONOMIC AND FINANCIAL ANALYSIS

### Financial Analysis

1. **Marketing and prices.** Apart from cotton, all agricultural input and output prices are freely determined by market forces in Benin. The financial prices used to value incremental production are the market prices as of November 1999. The risk of adverse impact on market prices is addressed in several ways: (i) efforts to promote production increases will be undertaken with a close eye to markets; (ii) the introduction of improved technologies will increase incomes essentially by reducing in-field production costs by 30-52%; (iii) construction of storage facilities at the village level, timely diffusion of information on markets and prices through the media, and training of beneficiaries in negotiation skills will help smooth out seasonal price fluctuations; and (iv) farmer and processing groups will have access to trained local expertise to assist in interpreting markets information.

2. **Farm models.** The financial analysis is based on four models, i.e. one for each agro-ecological zone. It is anticipated that: (i) yam will be monocropped and cassava will be planted with maize or sorghum; (ii) farmers will apply improved soil fertility management and agroforestry measures to up to 0.5 ha each; (iii) production of cassava per unit land and labour will double over the space of six years and that of yam will increase by 80%; (iv) firewood will become a saleable commodity at the local level (e.g. to *gari*-processing groups). All but one of the crop models will boost incremental incomes by over 100%, with a maximum of 225% being foreseeable in the Central Cotton-Growing Zone, where 47% of the population is classed as poor or vulnerable to poverty. The single exception refers to yam-growing in the same zone, which foresees a 94% increase in income.

3. The yields adopted as the basis for financial and economic analysis are significantly lower than those achieved on research stations. Account is taken of the incremental outputs of maize and firewood, but not of crops that will likely be planted after cassava, to take advantage of residual fertilizer, as already done by cotton growers. Cassava is currently planted the last year before the land is turned to fallow. Further, no account is taken of reductions of post-harvest losses, which currently amount to 10% for cassava and over 30% for yam; and it is assumed that only part of the incremental output of R&T will be processed by the groups benefiting directly from the programme, the rest being sold to other processors or traders, or self-consumed. The analyses can thus be considered very prudent.

4. **Processing models.** Financial analysis was done for two qualities of cassava-based *gari*, as well as for yam and cassava chips. All products aim at domestic and especially regional markets for human consumption. The assumptions are that: (i) local processing of R&T has real comparative advantages over industrial or even semi-industrial processing due to savings in transport costs; (ii) local processing capacity is a major bottleneck to the production of cassava, which must be treated within three to five days after lifting; (iii) the main advantages of mechanization concern the increase in throughput capacity (from 75 kg per day to 200 kg per hour) and the alleviation of the most laborious stages (grating and extraction). Indeed, as the cost of raw materials represents 70% of total production costs, incremental incomes will be modest at XOF 32 000 per year per woman (account taken of equipment depreciation), rising to XOF 37 000 per year if 15% of the reduction in in-field costs is transferred to the processing group in terms of reduced cost of raw materials.

5. **Incremental production.** Incremental annual outputs will be achieved mainly by reducing unit requirements of land and labour through the introduction of improved planting materials and cropping practices in the framework of a farming-systems approach that starts with improved soil fertility management practices. The following table presents the estimates of incremental output for almost 15 000 beneficiary farmers (1 224 groups of up to 12 members each).

**Incremental Annual Production (indicative)**

	<b>Total Output (tonnes)</b>		<b>Incremental Output</b>	
	<b>Without Programme</b>	<b>With Programme</b>	<b>Tonnes</b>	<b>%</b>
<b>Cassava</b>	167 670	335 340	167 670	100
<b>Yam</b>	84 310	151 758	67 448	80
<b>Maize</b>	23 230	32 284	9 054	39
<b>Firewood</b>	---	16 848	16 848	---

**Economic Analysis**

6. Programme benefits are both tangible and intangible. The tangible benefits will include: (i) a significant rise in farmers' incomes, due to a doubling of R&T production associated with significant reductions (by 50%) of unit production costs; (ii) a satisfactory rise in incomes from processing, due to a doubling of the absorption capacity of local women and better prices as a result of enhanced bargaining power and competitiveness on domestic and regional markets; and (iii) enhanced access to locally-based providers of advisory services. By PY 7, a total of almost 15 000 farmers and 10 000 women processors, as well as 1 600 young literates living in 408 villages, will have benefited directly from the programme. Soil fertility management and environmentally-sound cropping practices will have been introduced on up to 32 400 ha of land, much of which is very degraded.

7. The intangible benefits will include: (i) a major contribution to the sustainability of agriculture through the introduction of practices that require less land and labour; (ii) enhanced capacity of local institutions (both groups and community leaderships) to undertake and sustain their own development, starting with R&T production but expanding rapidly to other realms; and (iii) economic and social empowerment of women through enhanced access to information and knowledge through training in literacy, as well as technical and managerial skills.

8. The economic analysis covers a 20-year period. All prices are expressed in constant November 1997 values. All investment costs have been considered, including training and technical assistance, road rehabilitation, community infrastructure and credit. The assumption that yields per hectare will double is credible in view of the extremely low level of current yields on traditionally-farmed fields using unimproved varieties.

9. **Economic rate of return.** Based solely on incremental agricultural production, the ERR is estimated at 14%. Sensitivity analyses show it to be extremely robust.

**Sensitivity Analysis**

<b>Assumptions</b>	<b>ERR (%)</b>
<b>Base case</b>	14.0
<b>10% increase in costs</b>	13.0
<b>10% decrease in benefits</b>	12.8
<b>Costs up by 10% and benefits down by 10%</b>	11.8
<b>Benefits down by 25%</b>	10.9
<b>Benefits down by 50%</b>	6.5