

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingt-cinquième session

Rome, 6-8 septembre 2005

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS

TABLE DES MATIÈRES

TAUX DE CHANGE	iii
POIDS ET MESURES	iii
SIGLES ET ACRONYMES	iii
CARTE DU PAYS: LOCALISATION DES INTERVENTIONS FINANÇÉES PAR LE FIDA	iv
RÉCAPITULATIF DU PORTEFEUILLE DU FIDA	v
RÉSUMÉ	vi
I. INTRODUCTION	1
II. SITUATION ÉCONOMIQUE ET SECTORIELLE ET SITUATION DE LA PAUVRETÉ RURALE	1
A. Situation économique du pays	1
B. Secteur agricole	3
C. Pauvreté rurale	4
D. Réduction de la pauvreté rurale – contraintes et options	6
E. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale	6
III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE ACQUISE PAR LE FIDA DANS LE PAYS	8
IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA	9
A. Créneau stratégique du FIDA et axes d'intervention proposés	9
B. Principales perspectives d'innovation et d'intervention dans le cadre des projets	11
C. Portée et possibilités de partenariat avec les ONG et le secteur privé	12
D. Relations éventuelles avec d'autres donateurs et institutions	13
E. Concertation sur l'action à mener	13
F. Domaines d'action pour améliorer la gestion du portefeuille	14
G. Cadre provisoire pour les opérations de prêt et programme de travail à horizon mobile	14
ANNEXE	
ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS – ACCORD CONCLUSIF	17

APPENDICES

I.	COUNTRY DATA (DONNÉES SUR LE PAYS)	1
II.	LOGICAL FRAMEWORK (CADRE LOGIQUE)	2
III.	STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (ANALYSE DES FORCES, FAIBLESSES, POSSIBILITÉS ET MENACES)	3
IV.	IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME (CORRÉLATION ENTRE LES AXES INSTITUTIONNELS ET LE PROGRAMME PROPOSÉ POUR LE PAYS)	6
V.	ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED (ACTIVITÉS DES AUTRES PARTENAIRES DU DÉVELOPPEMENT – EN COURS D'EXÉCUTION ET PRÉVUES)	7
VI.	COUNTRY EVALUATION AGREEMENT AT COMPLETION POINT AND CONSIDERATION OF RECOMMENDATIONS IN THE COSOP (ACCORD CONCLUSIF DE L'ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS ET EXAMEN DES RECOMMANDATIONS CONTENUES DANS LE COSOP)	9

TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Franc CFA (XOF)
1,00 USD	=	541,621 XOF
1,00 XOF	=	0,001846 USD

POIDS ET MESURES

Système métrique

SIGLES ET ACRONYMES

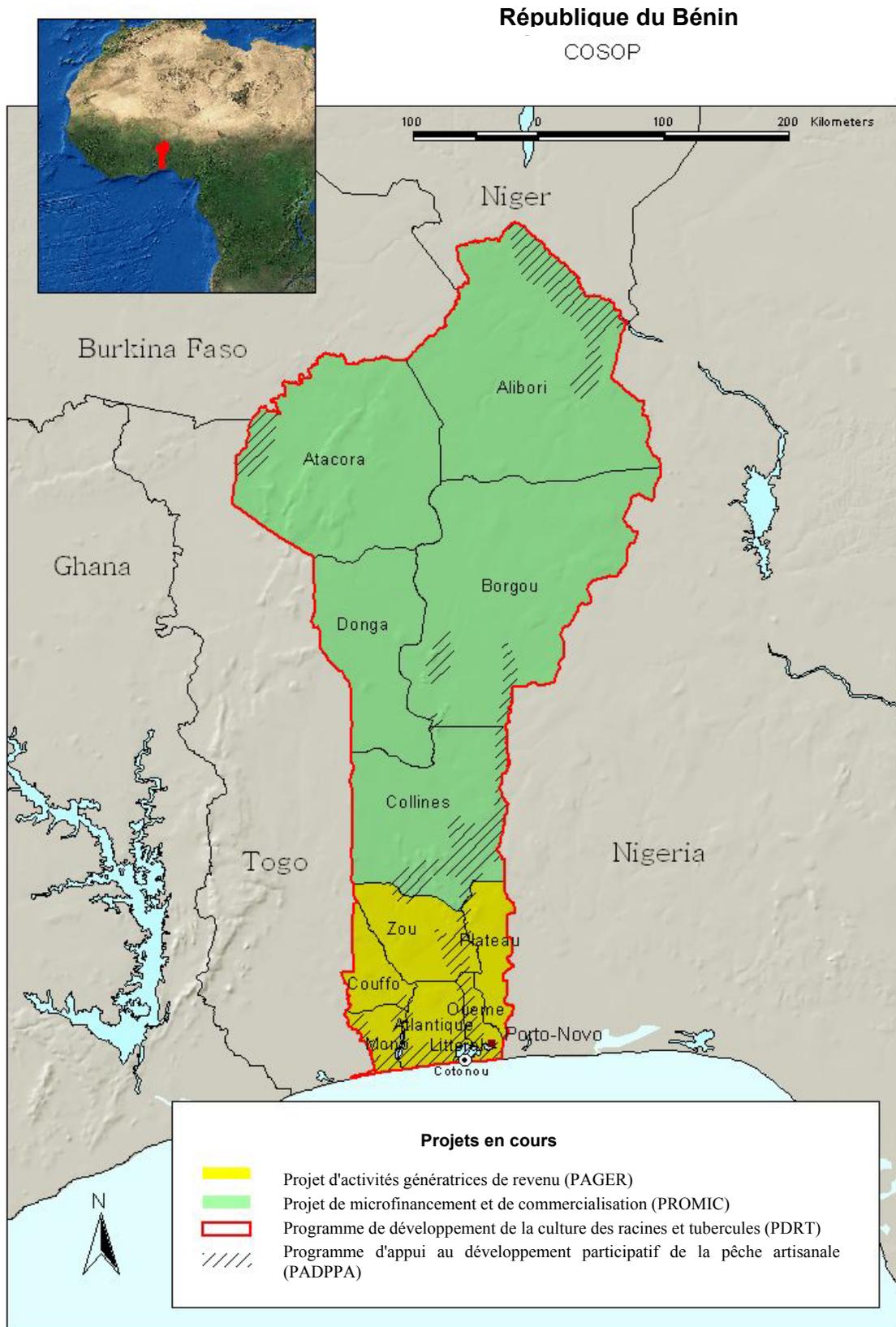
AGR	Activités génératrices de revenus
ASF	Association de services financiers
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EPP	Évaluation du programme de pays
IMF	Institution de microfinancement
MAEP	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
S&E	Suivi et évaluation
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

Année budgétaire

1^{er} janvier – 31 décembre

CARTE DU PAYS: LOCALISATION DES INTERVENTIONS FINANÇÉES PAR LE FIDA



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.

RÉCAPITULATIF DU PORTEFEUILLE DU FIDA

Nom du projet	Financement approuvé par le FIDA (milliers de USD)	Approbation par le Conseil d'administration	Signature du prêt	Entrée en vigueur du prêt	Date de clôture actuelle	Date d'achèvement du projet	Institution coopérante	Avancement du projet
Projet de développement rural de la province de Borgou	13 998	22 avril 81	18 juin 81	9 mars 82	30 juin 89	31 déc. 88	Banque mondiale: IDA	Clos
Projet de développement rural de la province de l'Atacora	9 000	14 sept. 82	16 nov. 82	23 juin 83	31 déc. 90	30 juin 90	Banque mondiale: IDA	Clos
Deuxième projet de développement rural de la province du Borgou	10 500	2 déc. 87	29 janv. 88	6 déc. 88	31 déc. 94	30 juin 94	Banque mondiale: IDA	Clos
Deuxième projet de développement rural de l'Atacora	8 518	11 déc. 91	23 janv. 92	30 sept. 92	31 déc. 99	30 juin 99	UNOPS	Clos
Projet d'activités génératrices de revenus (PAGER – 399-BJ)	12 000	6 déc. 95	13 sept. 96	13 mars 97	30 juin 05	31 déc. 04	UNOPS	Clos
Projet de microfinancement et de commercialisation (PROMIC – 470-BJ)	12 168	22 avril 98	3 juill. 98	4 mai 99	30 juin 06	31 déc. 05	FIDA	En cours
Programme de développement de la culture des racines et des tubercules (PDRT – 530-BJ)	13 114	3 mai 00	20 juin 00	23 juill. 01	31 mars 09	30 sept. 08	BOAD	En cours
Programme d'appui au développement participatif de la pêche artisanale (PADPPA – 570-BJ)	10 009	6 déc. 01	20 févr. 02	19 févr. 03	30 sept. 11	31 mars 11	BAfD	En cours
TOTAL assistance	89 307							

IDA = Association internationale de développement (Groupe de la Banque mondiale), UNOPS = Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, BOAD = Banque ouest-africaine de développement, BAfD = Banque africaine de développement.

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS

RÉSUMÉ

1. Le nouvel exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) consacré à l'action que le FIDA mènera au Bénin entre 2006 et 2010 est le résultat d'un processus participatif qui a associé un grand nombre d'acteurs du développement agricole et rural opérant aux échelons national et local. Il prend en compte les textes de politique générale approuvés par le Gouvernement depuis le milieu des années 90, y compris le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté 2003-2005 adopté en 2002, les documents exposant les grandes lignes du développement économique national, sectoriel et général, les propres priorités et politiques stratégiques du FIDA ainsi que les stratégies régionales du Fonds.

2. **Généralités.** Entre 1998 et 2003, le Bénin a progressé sur la voie d'une croissance économique stable et de l'instauration d'une démocratie pluraliste. Les programmes mis en œuvre par le Gouvernement ont amélioré les finances publiques, libéralisé l'économie, privatisé la plupart des entreprises publiques et accru les incitations proposées au secteur privé. Le PIB a connu une croissance réelle de 5,7% en 1997, 4,5% en 1998 et 6,4% en 2002, et de nombreux indicateurs sociaux se sont nettement améliorés, notamment en ce qui concerne l'éducation et la santé. Malgré ces progrès réels, la situation de la pauvreté ne s'est pas considérablement améliorée. La raison en a été une forte dichotomie, la pauvreté rurale augmentant tandis que la pauvreté urbaine diminuait.

3. **Secteur agricole.** Le secteur agricole béninois est dominé par de très petites exploitations gérées par quelque 400 000 familles. Moins d'un quart de la superficie totale des terres arables est cultivé chaque année. On accroît la production en étendant les zones plantées, ce qui se traduit par des périodes de jachère de plus en plus brèves qui compromettent la fertilité des sols dans l'ensemble du pays. Les familles paysannes éprouvent des difficultés financières croissantes, mais n'ont guère d'autres choix. Les chances que le Bénin atteigne ses Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) d'ici à 2015 dépendront de la mesure dans laquelle le pays parviendra à promouvoir une solide croissance agricole autonome par l'intensification et la diversification, tout en améliorant la sécurité alimentaire et nutritionnelle des groupes vulnérables. Les principales contraintes sont: a) la rareté des terres arables fertiles et les conditions climatiques défavorables; b) la pression foncière croissante et l'absence de politique efficace d'occupation des terres; c) la mauvaise gestion de l'eau destinée aux cultures et au bétail; d) le transfert brutal, par l'État, de la prestation de services à un secteur privé non préparé; e) la mécanisation insuffisante des activités agricoles; f) le prix élevé des intrants, en particulier pour les petits paysans; g) le peu d'attention porté à l'égalité des sexes malgré la reconnaissance généralisée de la contribution que les femmes apportent à l'économie rurale et, partant, nationale; h) la dépendance vis-à-vis d'un produit unique – le coton – comme source de liquidités et de recettes d'exportation; i) la détérioration de l'environnement; j) l'accès limité (en particulier des femmes et des jeunes) aux services financiers; et k) le taux élevé d'analphabétisme et la faible qualification professionnelle des populations rurales.

4. **Pauvreté rurale.** Dans les zones rurales du Bénin, le seuil de pauvreté est passé de 42 057 XOF par habitant et par an en 1994-1995 à 51 413 XOF en 1999-2000. Malgré cet ajustement, le pourcentage d'individus dont les dépenses moyennes sont inférieures à ces seuils est passé de 25,2% en 1994-1995 à 33% en 1999-2000. En milieu urbain, dans le même temps, le seuil de pauvreté a augmenté de 88%, mais l'incidence de la pauvreté y est passée de 28,5% à 23,3%. L'ampleur et l'acuité de la pauvreté rurale ont également augmenté, passant de 6,3% et 2,4% à 9,4% et 3,9%, respectivement. Sur le plan géographique, les trois départements du nord ainsi que les départements de l'Atlantique et du Couffo, au sud, présentent des taux supérieurs à la moyenne pour ce qui est de la

pauvreté monétaire. Les départements de l'Atacora et du Borgou, au nord, et du Mono, au sud, présentent des taux supérieurs à la moyenne pour ce qui est de la **pauvreté non monétaire**, envisagée sous l'angle de l'accès aux services sociaux élémentaires. Sur le plan des **sexospécificités**, on recense moins de ménages pauvres parmi ceux dirigés par des femmes que parmi ceux dirigés par des hommes, mais la pauvreté est généralement bien plus aiguë chez les premiers que chez les derniers.

5. **Cadre politique.** Dans les années 90, les pouvoirs publics ont insisté sur la nécessité d'intensifier la production agricole et d'encourager une large diversification des moyens de subsistance ruraux afin d'accroître les revenus des petits producteurs. On a ainsi prêté davantage attention aux questions connexes que sont l'occupation des terres et la génération de revenus extra-fonciers. Depuis le milieu des années 90, plusieurs documents de politique générale et plans d'action ont été adoptés pour aboutir au **Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) au Bénin**. Officiellement qualifié, par le Gouvernement, de principal cadre de référence en matière de réduction de la pauvreté et de développement économique et social, le DSRP fixe, pour la période 2003-2005, les grandes priorités suivantes: a) renforcement du cadre macroéconomique à moyen terme; b) développement du capital humain et gestion écologiquement rationnelle des ressources naturelles; c) amélioration de la gestion des affaires publiques; et d) participation des pauvres à la prise de décisions et au développement. La question des **sexospécificités** a été systématiquement intégrée à l'élaboration des politiques, ce qui a conduit à l'adoption de stratégies de prise en compte de ces spécificités dans l'ensemble du pays et dans tous les secteurs économiques et sociaux, dont l'agriculture.

6. **Enseignements tirés de l'expérience acquise par le FIDA au Bénin.** Une évaluation du programme de pays (EPP) réalisée en 2004 a mis en évidence la nécessité: a) de conserver l'orientation du premier COSOP, à savoir la réduction de la pauvreté, en l'intégrant le plus étroitement possible au DSRP; b) de consolider le réseau, lancé et soutenu par le FIDA, d'associations de services financiers (ASF), instruments qui facilitent l'accès des pauvres à des produits financiers appropriés; c) de continuer de promouvoir la mise en œuvre d'activités génératrices de revenus; d) de développer et renforcer les partenariats stratégiques aussi bien avec d'autres institutions de développement qu'avec les nouvelles unités administratives locales instituées dans le cadre de la politique de décentralisation; e) d'aider ces unités à assumer leurs responsabilités; f) de favoriser systématiquement la participation des bénéficiaires; g) de renforcer la présence du FIDA sur le terrain et, partant, son aptitude à encourager la concertation; et h) d'améliorer la supervision des projets par les institutions coopérantes du Fonds.

7. Le **cadre stratégique du FIDA** est pleinement conforme aux grandes orientations et aux axes stratégiques du DSRP. Dans le cadre des buts et objectifs de ce dernier, le Fonds s'emploiera en particulier à desservir ses principaux groupes cibles que sont les petits producteurs, les femmes et les jeunes. L'une des principales tâches consistera à renforcer les capacités de ces groupes pour en faire des acteurs à part entière du développement économique et social du pays. L'action que le FIDA mènera pour atteindre les objectifs du DSRP sera étayée par l'adoption d'une stratégie dynamique de soutien (et de participation) à des partenariats regroupant plusieurs acteurs.

8. La nouvelle stratégie de pays du FIDA aura pour **objectif primordial** d'aider à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement relatifs au Bénin, en particulier le premier objectif, qui consiste à réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population vivant dans la pauvreté. On s'efforcera d'y parvenir en encourageant et en accompagnant des initiatives locales à même d'accroître les revenus des ruraux pauvres et d'améliorer leurs conditions de vie. L'égalité des sexes, l'infection à VIH/sida, la participation des bénéficiaires et le renforcement des capacités des institutions locales continueront d'être d'importants éléments transversaux des futures interventions du Fonds. **L'action de ciblage** menée par le FIDA sera soutenue et dynamisée par l'adoption de méthodes d'autociblage ou de ciblage discuté. Le groupe cible du FIDA a évolué pour inclure les planteurs de coton, catégorie autrefois privilégiée, ainsi que les nouveaux entrepreneurs encore

incapables d'approcher de façon pleinement autonome les sources de financement, les services consultatifs et les marchés.

9. La nouvelle stratégie de pays visera les **objectifs spécifiques** suivants: a) renforcer ou développer l'accès autonome des ruraux pauvres aux services financiers; b) favoriser la création d'activités génératrices de revenus et de micro, petites et moyennes entreprises, nouvelles sources de moyens de subsistance durables; et c) donner aux ruraux pauvres les moyens d'agir en favorisant le développement local et en soutenant les institutions décentralisées.

10. **Perspectives de partenariats stratégiques.** L'une des retombées positives de l'élaboration du DSRP a été un renforcement du partenariat instauré entre le Gouvernement et les donateurs. Durant la décentralisation, il va falloir aider fortement les communes nouvellement créées à assumer leurs nouvelles fonctions, et le secteur privé à assumer des responsabilités autrefois dévolues au secteur public. Les interventions suivront une programmation conçue pour accroître la cohérence et la complémentarité à la fois des projets du FIDA entre eux, et entre ces projets et d'autres. Les partenariats conclus avec d'autres acteurs – donateurs et institutions de financement du développement, pouvoirs publics, ONG et opérateurs du secteur privé, notamment – auront pour but à la fois de tirer parti de l'expérience acquise dans le cadre des projets soutenus par le FIDA et de permettre aux populations bénéficiaires de créer les institutions dont elles ont besoin pour assumer cette responsabilité. Le cadre sur lequel s'appuieront ces partenariats sera la Déclaration de Paris de mars 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement.

11. **Les perspectives qu'ouvrira le nouveau COSOP** sont les suivantes: a) élaboration d'un programme national cohérent de développement rural; b) amélioration des approches participatives existantes visant à renforcer les institutions locales; c) renforcement du soutien à l'infrastructure de finance rurale; d) promotion d'activités économiques rémunératrices et viables; et e) soutien à la décentralisation et au développement local.

12. **Gestion du portefeuille.** Au Bénin, la performance du portefeuille du FIDA obtient un classement satisfaisant. On ne recense, sur le plan de l'exécution, aucun risque important et le Gouvernement a commencé à appliquer les recommandations de l'EPP. Il n'en reste pas moins, cependant, possible d'améliorer encore la gestion du portefeuille, par exemple: a) en améliorant la couverture et l'efficacité de la surveillance et de l'évaluation et l'évaluation de l'impact (y compris la mise en œuvre d'un système de gestion fondé sur les résultats et l'impact et la création d'un service global de surveillance et d'évaluation communiquant à l'Observatoire national de surveillance de la pauvreté des informations sur l'ensemble des opérations soutenues par le FIDA); b) en approfondissant et en développant les partenariats stratégiques avec d'autres acteurs du développement, y compris les institutions et unités administratives locales; c) en améliorant la gestion et le partage des connaissances; d) en rendant la prise en compte des sexospécificités obligatoire dans toutes les opérations; e) en rendant la formulation d'une stratégie d'amélioration de la viabilité obligatoire pour toutes les opérations; f) en renforçant les capacités des membres et dirigeants des organisations paysannes et des institutions locales; et g) en instituant une présence permanente du FIDA au Bénin afin d'accroître la participation du Fonds à la concertation et son impact sur le terrain.

13. **Cadre indicatif des futures opérations de prêt du FIDA.** Le classement obtenu par le Bénin aux fins du système d'allocation fondé sur la performance est le meilleur de l'Afrique de l'Ouest et du Centre pour ce qui est des résultats macroéconomiques, sectoriels et financiers. En raison de la faible population, cependant, le scénario de base du pays n'autorise que des prêts de 3,2 millions de USD par an. Trois scénarios de prêt assortis de critères de performance sont envisagés. Le scénario de base envisage une stabilisation des niveaux de performance actuels et des conditions du développement rural que sont, en particulier, le cadre politique et juridique des organisations rurales, l'accès aux ressources (terre, eau à vocation agricole, recherche, vulgarisation et crédit), l'existence d'un climat favorable au développement commercial rural et une mise en œuvre satisfaisante des projets et

programmes financés par le FIDA. Les scénarios à hypothèses basse et haute envisagent des variations par rapport à ces facteurs. Sous réserve de la disponibilité de fonds, il sera mis à la disposition du Bénin des ressources supplémentaires autres que des prêts, notamment: a) un soutien, sous forme de dons, à la mise en œuvre d'activités; b) au titre de l'initiative pour promouvoir et internaliser l'innovation, des dons destinés à développer le réseau d'ASF et à favoriser, dans ce contexte, la création d'une structure hiérarchique; et c) des dons d'assistance technique destinés à faciliter la concertation, la gestion et le partage des connaissances, l'innovation, le partenariat, l'alignement et l'efficacité d'exécution.

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

EXPOSÉ DES OPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION POUR LE PAYS

I. INTRODUCTION

1. Le Bénin est devenu membre du FIDA en 1978. À la fin du mois de juin 2005, le FIDA avait financé huit prêts accordés à des conditions particulièrement favorables pour un montant total alloué de 91 millions de USD; à cela s'ajoutent des dons à hauteur de 265 000 USD, des cofinancements pour un montant de 87 millions de USD et environ 7 millions de USD au titre de l'allègement de la dette du Bénin en tant que pays pauvre très endetté (PPTE). Le premier exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays (COSOP), pour la période 1997-2002, a permis au FIDA de consolider son portefeuille de prêts et de l'étendre en finançant quatre nouveaux projets.

2. En 2003, le gouvernement et le FIDA ont convenu d'entreprendre une évaluation du programme de pays (EPP) afin de tirer les enseignements des expériences acquises et d'arrêter les principales composantes d'un plan futur. En mai 2004, les conclusions de l'EPP ont été examinées lors d'une réunion d'acceptation à Cotonou; les lignes générales et les orientations stratégiques retenues par le FIDA pour la poursuite de son intervention ont été présentées comme source d'inspiration pour la formulation d'un nouveau COSOP pour 2006-2010. Le droit à la propriété de toutes les parties intéressées a été encouragé dans le cadre d'un vaste processus participatif à l'échelle nationale, géré par un comité d'orientation spéciale. Les réunions, y compris une assemblée nationale et deux assemblées régionales pour les départements du nord et du sud respectivement, ont vu la participation des principales parties intéressées dans le domaine du développement agricole et rural au Bénin, notamment des organisations locales, des ONG, des responsables de projets en cours financés par le FIDA et d'autres donateurs, des bénéficiaires choisis de projets financés par le FIDA. Après les débats sur le mandat du FIDA en matière de réduction de la pauvreté et les résultats de l'EPP, le gouvernement a présenté ses actions dans les domaines de la réduction de la pauvreté, du développement agricole et rural, de la décentralisation, du retrait de l'État des activités de fourniture de services, etc.

3. Les principaux éléments du nouveau COSOP du FIDA et l'ordre du jour de la concertation ont fait l'objet d'un consensus général. Le nouveau COSOP tient également compte tant du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) que des deux principaux changements survenus au cours des dix dernières années au niveau des actions gouvernementales: a) le lancement en 2002 de la décentralisation administrative et de la démocratisation; b) l'adoption en 2002 du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Le DSRP a servi de référentiel unique pour les partenaires du Bénin dans le domaine du développement.

II. SITUATION ÉCONOMIQUE ET SECTORIELLE ET SITUATION DE LA PAUVRETÉ RURALE

A. Situation économique du pays

4. **Géographie et population.** Le Bénin couvre une superficie de 113 000 km²; il est délimité au sud par le golfe de Guinée, à l'est et à l'ouest par le Togo et le Nigéria et au nord par le Niger et le Burkina Faso. En 1999, sa population s'élevait à 6,1 millions d'habitants; la croissance démographique annuelle dépasse 3%. Plus de 60% de la population du pays vit dans des zones rurales, ce chiffre variant de 85% dans le nord à 50% dans le sud. Dans le sud, les précipitations sont plus favorables aux récoltes et un réseau dense de lacs intérieurs et de lagons a permis au pays de

développer une industrie halieutique très active. Les terres et les autres ressources naturelles sont soumises dans tout le pays à des pressions insoutenables. Les familles, qui éprouvent de plus en plus de difficultés à joindre les deux bouts, sont attirées par les départements du Zou et des Collines, où la pression exercée sur les terres est moins forte. Ces migrations sont à l'origine de conflits, étant donné que la réglementation foncière locale est de plus en plus éloignée de la réalité et que les transactions sont rarement régies par le code juridique moderne.

5. **Réformes administratives: un début prometteur mais fragile.** En 2002, les unités administratives locales, appelées communes, ont reçu un large éventail de prérogatives et de responsabilités, y compris la planification, la mise en œuvre et le suivi des interventions visant au développement local, destinées à satisfaire de façon cohérente et complémentaire les besoins et priorités définis au niveau local. Les premières élections ont eu lieu en décembre 2002 et de nombreuses communes ont commencé à élaborer des programmes de développement communal. L'existence de comités villageois de développement a facilité la décentralisation. Soutenus par des projets menés à bien au fil des années, la plupart de ces comités ont élu des dirigeants ayant une expérience dans l'administration et la gestion des actions visant au développement au niveau des villages. Le FIDA, comme d'autres acteurs, encourage les comités villageois de développement partenaires à établir des liens avec les communes. La décentralisation des responsabilités a été très brusque et de nombreux électeurs n'ont encore qu'une vague idée de leur rôle et de leurs responsabilités. Toutes les communes n'ont pas encore bénéficié des efforts déployés pour assurer formation, appui technique et soutien, et les ressources financières au niveau des communes sont limitées en raison de la fiscalité très faible. La Banque mondiale a approuvé le projet national d'appui au développement conduit par les communautés (PNDCC). Le soutien des milieux du développement dans leur ensemble sera extrêmement important pour la réussite du projet.

6. **Un changement de paradigme dans la répartition des rôles et des responsabilités** doit s'accompagner de réformes administratives. Trois catégories de rôles et responsabilités sont prises en considération: a) les rôles et responsabilités qui sont la prérogative exclusive de l'État (par exemple, permettre la réduction de la pauvreté grâce à la formulation d'actions, de stratégies, de règles et de réglementations adéquates, coordonner l'aide extérieure, créer et gérer les infrastructures publiques, veiller à ce que les catégories vulnérables tirent également avantage de la croissance et du développement, etc.); b) ceux que l'État peut partager avec le secteur privé (par exemple, recherche et vulgarisation, renforcement des capacités, promotion des organisations locales, analyse et interprétation des tendances sectorielles, suivi de l'impact des projets et actions); c) ceux qui peuvent et doivent être entièrement confiés aux secteurs privés (par exemple, production, transformation, commercialisation, fourniture de biens et de services). Bien qu'il soit officiellement reconnu qu'un secteur privé solide est nécessaire, les pouvoirs publics doivent encore adopter les mesures macroéconomiques adéquates. Les investissements privés ne progresseront pas partout, en particulier dans les zones rurales, tant que le rôle du secteur privé dans la production agricole, la commercialisation et les services restera mal défini et que le cadre réglementaire continuera d'imposer des procédures bureaucratiques coûteuses pour l'obtention de licences commerciales et l'approbation des investissements et qu'il restera dominé par une imposition excessive des entreprises et un risque élevé de harcèlement de la part des instances réglementaires, fiscales et policières. L'environnement politique ne favorise pas l'établissement de rapports favorables sur le marché entre les producteurs ruraux et les consommateurs.

7. **En dépit de la forte croissance économique et de l'amélioration des indicateurs sociaux, la pauvreté progresse.** Sur le plan économique, le Bénin a obtenu de bons résultats grâce aux divers programmes qui ont amélioré les finances publiques, libéralisé l'économie, privatisé la plupart des entreprises publiques et intensifié les incitants pour le secteur privé. La croissance réelle du PIB s'élevait à 5,7 % en 1997, à 4,5% en 1998 et à 6,4% en 2002. Les prix ont chuté et l'inflation est passée de 5,8% en 1998 à 2,5% en 2002 (soit une amélioration supérieure à l'objectif de 3%). La gestion financière s'est améliorée: hausse des recettes fiscales totales, qui représentaient 16,2% du

PIB (contre 16%) en 2002; chute des dépenses, ne correspondant plus qu'à 18,3% du PIB (contre 19%); baisse du coefficient investissements publics/PIB, s'élevant à 9,2% (contre 10%). Bien que la plupart des indicateurs sociaux se soient également améliorés, en particulier dans les domaines de l'éducation et de la santé, des analyses approfondies indiquent que la pauvreté a en fait augmenté. Cette progression est essentiellement due à l'accroissement de l'appauvrissement dans les zones rurales, où vit la majeure partie de la population. L'aide au développement rural et une répartition plus équitable des retombées de la croissance économique sont les principaux objectifs des efforts actuels de décentralisation et d'autonomisation ainsi que du nouveau DSRP respectivement.

8. **Une économie vulnérable.** Au Bénin, la structure du PIB a peu évolué depuis le milieu des années 90: le secteur primaire représente environ un tiers du PIB (34 à 38,3%), le secteur secondaire moins de 15% et le secteur tertiaire environ 50%. L'agriculture assure des moyens de subsistance à 55% de la population active et représente 90% des recettes d'exportation et 15% des recettes fiscales. La sécurité alimentaire nationale est assurée par un large éventail de cultures vivrières traditionnelles, mais les recettes d'exportation sont générées presque exclusivement par une seule culture: le coton, unique filière intégrée de production et de commercialisation du pays. Cultivé principalement par de petits agriculteurs qui s'appuient sur un mécanisme relativement efficace de fourniture de services, le coton représente 81% des recettes d'exportation, tandis que l'huile de palme, les anacardes et les ananas ne totalisent que 7% de ces recettes. Les prix mondiaux du coton constituent un facteur important de risque qui pèse sur les perspectives de croissance économique du Bénin à court terme, étant donné qu'ils ont une incidence considérable tant sur les recettes fiscales rurales que sur la balance des paiements.

B. Secteur agricole

9. **Un potentiel agricole considérable mais de plus en plus fragile.** 30% à peine des terres arables totales sont cultivées chaque année. La technologie dominante (coupe et brûlis) utilise de longues périodes de jachère pour rétablir la fertilité du sol et ces périodes raccourcissent rapidement. Dans tout le pays, l'agriculture subit durement les effets des conditions naturelles, de la pression croissante exercée sur les terres, de la piètre gestion des ressources hydriques, de l'utilisation limitée d'intrants et du recours à des pratiques rudimentaires.

10. **Le cadre d'orientation politique pour le développement rural.** L'élan de libéralisation économique du pays amorcé au milieu des années 90 s'est accompagné d'une concertation soutenue sur les moyens de promouvoir la réduction de la pauvreté; ces efforts ont amené à se demander comment il était possible d'accroître et de diversifier les revenus des petits producteurs ruraux. Le recueil de documents d'orientation politique qui en a résulté comprend une déclaration des grandes options et choix stratégiques pour l'avenir, un plan d'ensemble pour le développement agricole et rural et un plan opérationnel stratégique. La promotion de l'égalité entre hommes et femmes fait partie intégrante du cadre d'orientation politique. L'application immédiate du principe de l'absence d'intervention directe de l'État dans la fourniture des services a entraîné des réductions draconiennes des ressources des ministères concernés (ressources humaines, financières et matérielles). En dépit des efforts déployés pour donner du pouvoir aux organisations paysannes, d'artisans et d'entrepreneurs pour combler ces réductions, ces organisations en sont encore à leurs balbutiements et l'accès des producteurs ruraux aux services d'appui s'est réduit. L'instrument utilisé par les pouvoirs publics pour assurer la fourniture de services techniques et consultatifs et pour donner du pouvoir aux organisations de producteurs, aux institutions locales et aux opérateurs privés consiste en un réseau de centres régionaux pour la promotion agricole, qui a des filiales au niveau des communes, les centres communaux de production agricole. La Banque mondiale est en train d'élaborer un projet visant à renforcer les capacités des services agricoles, afin de contribuer à la volonté du pays de réduire la pauvreté. Les **mesures prises par les pouvoirs publics pour promouvoir la diversification agricole** répondent à la nécessité de remédier à la grande vulnérabilité mise à jour par la crise du coton. Les nouvelles filières réduiront non seulement la dépendance du pays à l'égard du coton mais

multiplieront aussi les possibilités offertes aux agriculteurs à travers le pays. Le programme d'appui au développement des filières agricoles, élaboré et financé par le gouvernement, est mis en œuvre au niveau des communes en collaboration avec les centres régionaux pour la promotion agricole.

11. **L'égalité entre hommes et femmes** occupe une place de premier plan dans tous les documents d'orientation politique nationale. Les grands principes énoncés dans la stratégie nationale d'égalité entre les sexes ont entraîné des modifications pratiques au niveau des actions et du fonctionnement de toutes les instances publiques. Pour formuler sa politique en matière d'égalité entre hommes et femmes, le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP) s'est inspiré d'une stratégie visant à cet objectif d'égalité dans les zones rurales, qui a pour but de renforcer les capacités des femmes rurales sur les plans économique, social, culturel et juridique. Les principales difficultés rencontrées par les femmes rurales sont les suivantes: a) difficulté d'accès aux facteurs de production et aux emplois rémunérés; b) faible niveau d'instruction et d'alphabétisation; c) faible participation dans la prise de décisions et d) ignorance de leurs droits légaux. La stratégie du MAEP s'appuie sur une approche en trois volets: a) assurer aux ruraux, femmes ou hommes, un accès durable aux facteurs de production (par exemple terres, crédit, savoir et information) et aux emplois; b) renforcer la capacité des femmes à utiliser au mieux leurs ressources, accroître la confiance en soi et favoriser une participation plus active des femmes à tous les égards (par exemple grâce à la formation professionnelle, à l'alphabétisme fonctionnel et à l'éducation, au transfert des technologies, à la promotion des groupes et associations et à la sensibilisation); c) améliorer l'environnement institutionnel et juridique: en redéfinissant les mandats, les fonctions et les rôles au sein du MAEP; en veillant à ce que toutes les données soient ventilées par sexe; en sensibilisant le personnel à l'égalité entre hommes et femmes; en commandant des études périodiques sur l'égalité entre hommes et femmes et en mettant en commun les enseignements tirés des expériences au sein du ministère et avec les partenaires; en militant en faveur des préoccupations et des priorités des femmes rurales.

12. **Le microfinancement rural** s'est avéré être un instrument essentiel dans la poursuite des objectifs de réduction de la pauvreté au Bénin. Dans ce pays, la capacité des petits producteurs ruraux, qu'ils soient hommes ou femmes, jeunes ou adultes, à améliorer leurs revenus et leurs conditions de vie est amoindrie par le manque de capitaux nécessaires pour acheter des facteurs de production, des matières premières et des équipements, pour rémunérer la main-d'œuvre et pour financer le transport, etc. Le Bénin a acquis son expérience dans ce domaine en adoptant un large éventail de stratégies: a) prêts destinés au financement des facteurs de production, garantis par les récoltes (comme c'est le cas du coton depuis l'époque coloniale); b) lignes de crédit financées par des projets ou par des ONG; c) institutions de microfinancement (IMF), telles que les coopératives d'épargne et de crédit, les caisses de crédit mutuel, les associations de services financiers (ASF), etc. À la différence des banques commerciales, les IMF ont été créées pour fournir des services financiers aux petits producteurs, dont la plupart relèvent du secteur parallèle. Le FIDA a particulièrement contribué au développement du microfinancement au Bénin: il a été le premier à introduire le concept des ASF et à participer activement (aux côtés de la Banque mondiale, du Fonds d'équipement des Nations Unies et du Programme des Nations Unies pour le développement) à la concertation qui a débouché sur l'élaboration de la politique nationale de microfinance, actuellement examinée par le Conseil des Ministres.

C. Pauvreté rurale

13. **Contexte.** Le Bénin est classé parmi les pays les moins avancés: il occupe la 153^e place parmi les 175 pays du classement établi en 2002 selon l'indicateur du développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement. Le PIB calculé en parité de pouvoir d'achat s'élevait à seulement 1 002 USD par tête en 2002, ce qui situe le pays à la 197^e place au niveau mondial et à la 32^e place des 54 pays africains. Les chiffres de la pauvreté à l'échelle nationale restent élevés en dépit des améliorations remarquables qu'ont enregistrées les agrégats macroéconomiques et de nombreux

indicateurs sociaux. Comme il est expliqué ci-dessous, la réduction notable de la pauvreté urbaine a été réduite à néant par un accroissement plus important de la pauvreté rurale.

14. **Critères de pauvreté.** Bien que le seuil de pauvreté monétaire (c'est-à-dire la valeur des aliments, des biens et des services nécessaires pour mener une vie saine et productive) pour les habitants des zones rurales ait augmenté de 22% (passant de 42 075 XOF par tête en 1994/95 à 51 413 XOF en 1999/2000), le pourcentage d'habitants de zones rurales vivant au-dessous du seuil de pauvreté a augmenté, passant de 25,2% à 33%. Au cours de la même période, le seuil de pauvreté des habitants des villes a été élevé de 88% (passant de 48 629 XOF à 91 705 XOF); cependant, le pourcentage d'habitants des villes vivant au-dessous du seuil de pauvreté a chuté, passant de 28,5% en 1996 à 23,3% en 1999. L'indicateur de pauvreté non monétaire a augmenté, passant de 43,4% en 1996 à 49% en 2001; en d'autres termes, les besoins fondamentaux de presque la moitié de la population du pays en ce qui concerne la santé, l'alimentation, l'éducation et l'eau ne sont pas satisfaits.

15. **Répartition de la pauvreté.** Toutes les analyses indiquent que l'inégalité s'accroît entre les pauvres et les moins pauvres, entre les populations urbaines et les populations rurales. Au Bénin, la pauvreté a toujours été un phénomène rural et la situation n'a pas changé. Les ménages dont le chef de famille est un agriculteur, un gardien de troupeaux ou un pêcheur constituent généralement les catégories les plus pauvres; même les cultivateurs de coton, qui constituaient autrefois une catégorie privilégiée, s'appauvrissent de plus en plus. Chacun des trois départements du nord, ainsi que les départements de l'Atlantique et du Couffo dans le sud enregistrent des taux de pauvreté monétaire supérieurs à la moyenne. Quant à la pauvreté non monétaire, les départements les plus pauvres sont ceux de l'Atacora et du Borgou dans le nord, ainsi que le département du Mono dans le sud. Étant donné que la plupart des Béninois vivent et travaillent encore dans des zones rurales, le Bénin n'atteindra pas ses Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), s'il ne parvient pas à réduire de façon considérable la pauvreté rurale. La question de l'égalité entre hommes et femmes face à la pauvreté est complexe. Bien que la proportion des ménages pauvres soit plus élevée parmi les ménages dont le chef de famille est un homme, les ménages pauvres dirigés par une femme sont beaucoup plus pauvres que ceux dirigés par un homme. La pauvreté augmente avec la taille du ménage et l'âge du chef de famille, mais diminue à mesure que le niveau d'instruction du chef de ménage augmente.

16. **Les causes de la pauvreté** relevées lors de la formulation participative du DSRP sont les suivantes: a) absence de ressources financières et accès difficile aux services financiers; b) développement inadéquat des activités génératrices de revenus (AGR); c) rareté des terres et problèmes importants liés à l'occupation de celles-ci, principalement dans le sud; d) médiocrité des routes d'accès à certaines zones de production; e) technologies et outils rudimentaires pour l'agriculture et la pêche; f) obstacles socioculturels, en particulier en ce qui concerne l'égalité entre hommes et femmes et l'âge; g) difficulté de l'accès à l'eau salubre et aux soins de santé primaires; h) envasement des ruisseaux et rivières et réduction de leurs débits; i) exode rural des jeunes, filles et garçons; j) analphabétisme et nombre élevé des jeunes quittant l'école sans avoir terminé leur scolarité; k) faible soutien aux populations rurales et accès médiocre de celles-ci aux technologies adéquates; l) détérioration de l'environnement; m) soutien inadéquat aux handicapés, aux personnes âgées et aux malades. Les **groupes vulnérables** sont: a) les paysans sans terre ou quasiment; b) les femmes; c) les pêcheurs; d) les jeunes sans emploi ou sous-employés. L'accroissement de la pression exercée sur les terres a un effet déstabilisateur sur l'occupation de celles-ci et réduit les périodes de jachère, en particulier dans le sud et autour des villes, plus grandes, du nord. Les familles agricoles béninoises éprouvent de plus en plus de difficultés à satisfaire leurs propres besoins alimentaires, et encore davantage à produire un excédent pour la vente. Les cultivateurs de coton, qui constituaient autrefois une catégorie privilégiée, ne sont plus certains de voir leurs efforts correctement récompensés en raison de l'effondrement des prix mondiaux et de la hausse des coûts des facteurs de production.

D. Réduction de la pauvreté rurale – contraintes et options

17. Le DSRP du Bénin considère les éléments ci-dessous comme des **atouts importants pour la réduction de la pauvreté**: a) un cadre institutionnel fondé sur la démocratie, le respect des droits de l'homme, la responsabilité et le devoir d'assurer la stabilité sociopolitique et macroéconomique; b) une situation géographique favorable proche de grands marchés, comme celui du Nigéria, et des installations portuaires performantes en eaux profondes par lesquelles transite l'essentiel des marchandises en provenance et à destination des pays enclavés situés au nord; c) un potentiel important de développement dans les domaines de l'agriculture, de l'exploitation minière et du tourisme. Les **principales contraintes structurelles** sont les suivantes: a) la rigidité des systèmes de production du pays, qui se caractérisent par une intégration médiocre, tant verticale qu'horizontale; b) un secteur secondaire qui reste limité et qui manque de capitaux et de débouchés; c) une faible propension aux investissements pour diverses raisons (épargne limitée, investissements publics faibles, préférence pour les profits à court terme, méconnaissance des possibilités existantes, procédures administratives complexes, incapacité à attirer des investisseurs); d) manque de facteurs de production ou coûts élevés de ceux-ci, notamment les terres, les services publics, les communications et les transports; e) dépendance excessive de l'économie nationale à l'égard des exportations de coton.

18. Le SAFR du FIDA, qui tient compte des aspects aussi bien négatifs que positifs, a permis d'obtenir des informations utiles et de réaliser des analyses destinées à étoffer la nouvelle stratégie du FIDA pour le pays. En mettant en lumière les déficiences du passé ainsi que les imperfections et les contraintes du présent, cet exercice a favorisé un examen approfondi des questions d'orientation politique liées aux priorités du gouvernement et a confirmé la nouvelle stratégie du FIDA pour le pays. Les sujets importants de préoccupation permanente comprennent: a) les difficultés persistantes d'accès aux marchés et aux services financiers, rencontrées par les petits producteurs et les ruraux pauvres en raison notamment de déficiences organisationnelles; b) l'absence d'autres moyens de subsistance possibles dans les régions rurales; c) l'aménagement limité des collectivités; d) l'insuffisance de l'attention accordée aux problèmes liés à la consolidation de l'occupation des terres.

E. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale

19. Les partenaires du Bénin dans le domaine du développement sont censés se conformer au DSRP. Ce document énonce la stratégie à long terme adoptée par le gouvernement pour réduire la pauvreté et favoriser le développement. Le DSRP s'appuie sur un grand nombre d'études approfondies qui ont été présentées et examinées lors de deux cycles de réunion avec les représentants élus des villages: le premier cycle avait pour but de recueillir leurs points de vue et l'autre de leur permettre de commenter les conclusions. Les **OMD pour 2015** du Bénin sont les suivants: réduire de moitié les chiffres de la pauvreté (de 30% à 15%); élever l'espérance de vie à la naissance de 54 ans (2000) à 65 ans; faire baisser le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans de 165 (1998) à 90 pour 1 000 naissances vivantes; faire baisser le taux de mortalité maternelle de 498 (1998) à 390 pour 100 000 naissances vivantes; réduire de moitié le taux de malnutrition; assurer l'inscription dans les écoles primaires de tous les enfants d'âge scolaire et élever le taux brut de scolarisation de 81% (2000) à 99%; éliminer l'inégalité entre les sexes parmi les étudiants à tous les niveaux; garantir l'accès de tous aux installations de soins de santé primaires; réduire les taux de prévalence du VIH/sida et des maladies sexuellement transmissibles. Une nouvelle instance, l'observatoire du changement social, centralisera l'analyse des données reçues de tous les partenaires dans le domaine du développement afin d'assurer le suivi des progrès réalisés dans la poursuite de ces objectifs. Les orientations stratégiques du DSRP pour la période 2003-2005 sont les suivants:

- **Renforcer le cadre macroéconomique à moyen terme:** a) conforter la stabilité macroéconomique (stabilité des prix, maîtrise du déficit, amélioration de la balance des paiements et régulation rationnelle de la masse monétaire); b) conforter les secteurs de

croissance (production agricole, transformation et commercialisation, activités non agricoles génératrices de revenus, gestion des ressources naturelles respectueuse de l'environnement); c) développer les infrastructures.

- **Développer le capital humain et la gestion de l'environnement:** remédier aux principales causes de la pauvreté en améliorant la fourniture, l'utilisation et la qualité des services sociaux, en particulier dans les zones rurales.
- **Améliorer la gestion des affaires publiques et les capacités institutionnelles:** a) réduire la corruption et renforcer les capacités de gestion et d'absorption des ressources publiques; b) accélérer les réformes administratives et la décentralisation; c) renforcer les systèmes légaux et juridiques; d) consolider la démocratie et le dialogue social interne.
- **Promouvoir la stabilité de l'emploi et la participation des pauvres à la prise de décisions et à la production;** a) permettre aux collectivités locales d'orienter le développement en améliorant la participation à l'échelle locale; b) favoriser l'emploi durable et les activités génératrices de revenus; c) promouvoir la protection sociale et l'égalité entre hommes et femmes; d) favoriser le financement rural.

20. **De nouveaux ministères et de nouvelles agences** ont été créés pour s'occuper des aspects extrêmement importants de la stratégie de réduction de la pauvreté. Il s'agit des instances suivantes: a) les centres régionaux de promotion agricole, les centres communaux de promotion agricole et l'observatoire du changement social (voir ci-dessus); b) le Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme dont dépend une agence nationale pour l'environnement, l'Agence béninoise pour l'environnement, chargée de veiller à ce que les questions environnementales soient dûment prises en compte dans tous les projets et programmes; c) le Ministère de l'industrie, du commerce et de la promotion de l'emploi, chargé de mettre en place un environnement favorable au secteur privé, y compris des activités à petite et moyenne échelle constituant un sous-secteur capable de créer des emplois durables; d) le Ministère de la famille, de la protection sociale et de la solidarité, chargé de vérifier le respect du principe de l'égalité entre hommes et femmes, auquel le gouvernement attache une très grande importance; e) l'unité de la microfinance, qui dépend du Ministère des finances et de l'économie, chargée de faciliter l'octroi de crédits en améliorant le cadre juridique et réglementaire des IMF.

21. **Réformes budgétaires.** L'objectif de renforcement institutionnel poursuivi par le DSRP envisage également de vastes réformes budgétaires destinées à améliorer la gestion des affaires publiques et à permettre la poursuite efficace des objectifs de développement socioéconomique à l'échelle nationale. Les réformes comportent quatre volets principaux: a) optimiser l'utilisation des ressources en introduisant la planification conforme aux objectifs s'appuyant sur un programme de travail et un budget; b) modifier les procédures de dépenses et moderniser les mécanismes de contrôle; c) imposer aux ministères l'obligation de rendre compte des résultats obtenus; d) mettre en place un système de suivi et évaluation (S&E) fondé sur la performance. Un budget national unique pour toutes les dépenses publiques, tant les coûts de fonctionnement que les investissements, comportera des propositions émanant de chaque ministère et permettra à chacun d'eux de définir ses propres objectifs, les ressources nécessaires dans chaque cas et les stratégies détaillées de mise en œuvre.

22. **Groupe des donateurs pour le développement rural.** Un large éventail d'interventions dans des secteurs spécifiques (par exemple, agriculture, pêche, eau, transport, éducation et santé) fait l'objet d'une aide accordée tant par des organisations multilatérales (FIDA, Union européenne, Banque mondiale, Banque africaine de développement, Banque ouest-africaine de développement, UNICEF et Programme des Nations Unies pour le développement) que par la plupart des organisations bilatérales européennes, qui sont des partenaires traditionnels du Bénin. Les principaux

partenaires dans le domaine du développement participent activement à l'élaboration des stratégies sectorielles et à la concertation dans le cadre de plusieurs groupes thématiques spécialisés dans le développement rural, le développement du secteur privé, les réformes juridiques, la sécurité alimentaire, le VIH/sida, la santé et l'éducation. La préparation du DSRP a intensifié leur collaboration sur les principales questions. Les groupes thématiques ont pour objectif de créer des plateformes permettant une action concertée et ainsi de stimuler les synergies dans tous les secteurs, y compris l'agriculture et le développement rural.

III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE ACQUISE PAR LE FIDA DANS LE PAYS

23. Le premier COSOP du FIDA pour le Bénin, approuvé en 1997, était basé sur les expériences acquises dans le cadre de quatre projets financés à partir de 1981. Ce COSOP décrivait les possibilités de réaliser les objectifs de réduction de la pauvreté rurale par différents moyens: a) ouverture du microfinancement aux pauvres parallèlement à la mobilisation de l'épargne villageoise; b) promotion des organisations locales par un meilleur accès aux marchés et par l'octroi aux agriculteurs, hommes et femmes, d'une part plus élevée des revenus du commerce des produits agricoles. En 2004, après une évaluation du portefeuille du Fonds à cette date et après une évaluation intermédiaire du plus ancien des projets en cours du Fonds (le projet d'activités génératrices de revenus, PAGER), le FIDA et le gouvernement ont convenu de réviser le COSOP. Les principaux enseignements et les recommandations de l'EPP sont résumés ci-dessous et présentés en détail dans l'accord conclusif joint à l'appendice VI.

- **L'objectif de réduction de la pauvreté rurale** du premier COSOP est maintenu et les actions futures doivent être associées aussi étroitement que possible tant au DSRP qu'au mandat et aux lignes d'action du FIDA.
- **L'utilisation des associations de services financiers (ASF) pour le microfinancement** constitue une innovation institutionnelle majeure du portefeuille du FIDA au Bénin; elle a favorisé une deuxième innovation, à savoir la création de centrales d'échange d'informations qui permettent à de nombreuses autres IMF de réduire le risque lié aux prêts du fait qu'elles peuvent identifier les demandeurs ayant un arriéré auprès d'autres institutions. Le FIDA doit consolider ces résultats importants en continuant à soutenir les ASF, en encourageant les partenariats avec d'autres IMF, en favorisant une nouvelle stratégie de microfinancement et en facilitant la mise en place d'un cadre réglementaire plus favorable aux interventions des IMF.
- **Les activités génératrices de revenus (AGR) ne reposant pas sur l'exploitation des terres** doivent être activement encouragées afin, d'une part, d'alléger la pression exercée sur les rares terres arables et, d'autre part, d'absorber les excédents croissants de produits agricoles de plus haute qualité. La rentabilité de ces AGR et des fournisseurs de matières premières peut être améliorée grâce au développement de filières intégrées permettant la mise en place de liens mutuellement avantageux pour les divers opérateurs (fournisseurs de facteurs de production, producteurs, transformateurs, commerçants, exportateurs, etc.) à tous les niveaux (local, départemental, national et sous-régional), à titre individuel et collectif.
- **Les collaborations stratégiques doivent être encouragées** aussi largement que possible par une politique de coordination avec d'autres actions favorables au développement. Cette coordination non seulement produira des synergies et évitera le double emploi, mais facilitera également le rôle de catalyseur du gouvernement.
- **Coordination avec les autorités locales et au sein de celles-ci.** Les petits agriculteurs ont toujours été au centre des préoccupations du FIDA. La stratégie de décentralisation présentée

dans le DSRP permettra au Fonds de tirer parti de l'expérience qu'il a acquise dans le renforcement des capacités locales pour promouvoir et gérer le développement local, donnant ainsi aux collectivités locales les moyens de devenir les principaux acteurs du développement économique et social local. Il est nécessaire de continuer à soutenir les nouvelles unités administratives locales et les villages qui les composent, pour les aider à apprendre comment préparer et mettre en œuvre les plans de développement et assurer la coordination nécessaire pour créer des synergies locales.

- Il convient d'amplifier **la participation des bénéficiaires** dans la préparation des programmes et dans la gestion de toutes les questions qui concernent les bénéficiaires. Les actions doivent autant que possible – mais de façon progressive – être menées **avec** les bénéficiaires. Les actions axées sur la participation collective sont essentielles pour accroître la portée des résultats, mais elles ont également pour rôle de stimuler le dynamisme individuel.
- **La présence du FIDA dans le pays.** La concertation constitue un instrument important de réduction de la pauvreté, mais la capacité du FIDA à représenter les intérêts des plus pauvres est faible et les idées défendues par le Fonds ainsi que l'expérience qu'il a acquise ne sont pas connues ni comprises du plus grand nombre. Pour remédier à cette situation et donner plus de poids aux plus pauvres dans la prise de décisions, le FIDA doit assurer une présence permanente dans le pays à la fois pour participer plus activement à la concertation avec les partenaires dans le domaine du développement (donateurs et gouvernement) et pour promouvoir la défense des intérêts des plus pauvres.
- Il convient d'améliorer la **supervision des institutions coopérantes du FIDA** et d'harmoniser les procédures visant à accroître l'efficacité administrative. Les changements doivent s'appuyer sur les expériences accumulées par les agences chargées de la mise en œuvre des actions financées par le FIDA; ces agences jouent un rôle essentiel dans la diffusion des informations nécessaires pour accroître l'impact. L'amélioration de la supervision facilitera la création de partenariats et la concertation avec d'autres partenaires, en particulier avec les donateurs.

IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA

A. Créneau stratégique du FIDA et axes d'intervention proposés

24. **Stratégie de pays.** Le cadre stratégique mis en place par le FIDA pour les interventions futures au Bénin est conforme aux grandes orientations du DSRP, principal cadre de référence du gouvernement pour le développement économique et social national. Il est également conforme au mandat et aux orientations stratégiques du FIDA tant au niveau mondial que pour la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. La vaste expérience que le Fonds a acquise en mettant en œuvre ses actions dans le pays depuis plus de vingt ans a été prise en compte. La participation active dans l'élaboration du DSRP, les conclusions de l'EPP et les résultats des consultations nationales et régionales ont permis de déterminer les avantages comparatifs du Fonds et d'affiner son créneau dans la réduction de la pauvreté au Bénin. Les activités du Fonds se sont avérées conformes aux principaux objectifs du DSRP, en particulier en ce qui concerne les ruraux pauvres, qui constituent le groupe cible du FIDA. L'un des principaux objectifs du FIDA consiste à donner à ces populations les moyens de participer pleinement au développement économique et social du pays. Le FIDA a pour objectif de renforcer son rôle dans le cadre du DSRP et donc son partenariat avec le gouvernement et avec le groupe des donateurs.

25. **Couverture géographique et ciblage.** Les projets en cours du FIDA couvrent l'ensemble du Bénin. Cette couverture nationale sera maintenue, tandis que le Fonds s'efforcera d'apporter son

appui lorsque c'est nécessaire et possible. Le FIDA confortera sa stratégie de ciblage et dynamisera le ciblage en adoptant "l'autociblage" et le "ciblage discuté". Le FIDA continuera de cibler les groupes suivants: les petits producteurs ruraux, et notamment les paysans sans terre ou quasiment, les pêcheurs, les femmes et les jeunes. Une attention particulière sera accordée aux nouveaux entrepreneurs qui font partie des groupes dont les activités sont génératrices de revenus. La responsabilité de la réduction de la pauvreté locale sera confiée à des acteurs locaux afin de tirer parti de leur connaissance approfondie tant des causes de la pauvreté et de la vulnérabilité que des stratégies adoptées par les plus pauvres pour faire face à leur situation. Les plus pauvres seront encouragés à participer à l'identification et à la conception du type d'aide qui, selon eux, résoudra de la façon la plus efficace leurs difficultés.

26. **Le programme que le FIDA met actuellement en œuvre** au Bénin a pour priorité de permettre l'accès aux services financiers, de consolider les mécanismes de liaison de marché et de soutenir le développement entrepris sous l'impulsion des collectivités locales. L'objectif est de contribuer à la forte croissance économique et aux améliorations durables des moyens de subsistance ruraux. Un large éventail d'initiatives des secteurs privé et public reçoit une aide, de façon à, d'une part, créer un cadre permettant aux petits agriculteurs de développer de nouvelles perspectives économiques et, d'autre part, mettre en place des mécanismes institutionnalisés pour faire entendre la voix des ruraux pauvres. Il convient d'œuvrer pour étendre et conforter les capacités essentielles et les activités dans ce domaine. L'objectif devrait être de promouvoir des partenariats efficaces avec le secteur privé et d'éviter d'étendre les responsabilités du secteur public au-delà de ses capacités et de son mandat.

27. **Le nouveau cadre stratégique.** L'objectif général du FIDA est d'aider le Bénin à atteindre les OMD du pays, en particulier l'OMD-1, en soutenant les initiatives locales qui peuvent accroître les revenus et améliorer les conditions de vie des ruraux pauvres, femmes ou hommes. Les **axes d'intervention stratégiques** de la stratégie de pays du Fonds peuvent être résumés en trois objectifs, tels qu'ils sont exposés ci-dessous.

- **Objectif 1: Amélioration durable de l'accès aux services financiers.** La vaste expérience accumulée par le FIDA dans la promotion de la finance rurale constitue un acquis important qui sera renforcé du fait que l'accès des plus pauvres à ce type de financement sera amélioré et que de nouveaux produits financiers seront mis au point pour aider les producteurs ruraux à stimuler leur productivité et à accroître leurs revenus. L'offre des services financiers sera améliorée grâce au perfectionnement des compétences professionnelles des opérateurs de microfinance, ce qui permettra de concevoir et de fournir des produits financiers innovants capables de répondre aux besoins réels. Il se peut également que la capacité des autres acteurs à mettre en place des systèmes nationaux de microfinance doive être améliorée. Les efforts visant au renforcement des capacités seront conformes au projet d'appui à la réglementation sur les mutuelles d'épargne et de crédit, législation régissant la promotion de la microfinance dans les pays membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine. Les partenariats stratégiques seront encouragés par la possibilité de créer des réseaux entre toutes les parties prenantes qui participent au développement de la microfinance. Le réseau des ASF mises en place par le FIDA sera étendu et d'autres IMF qui tentent de satisfaire les besoins des ruraux pauvres pourront bénéficier d'une aide. La capacité de cet effort à réduire la pauvreté rurale dépendra largement des possibilités offertes aux producteurs ruraux pauvres d'entreprendre des activités économiques suffisamment rentables.
- **Objectif 2: Amélioration durable de la rentabilité des AGR et des entreprises rurales.** Il sera possible d'améliorer la capacité des emprunteurs ruraux à rembourser leurs prêts en encourageant les entreprises rentables et en facilitant l'accès des entreprises rurales aux marchés. Le FIDA continuera à centrer ses efforts dans quatre domaines principaux: a) élargissement de la gamme des produits marchands exploitant les avantages comparatifs et

créant de nouveaux emplois et une valeur ajoutée locale accrue (par exemple, en aidant les producteurs à trouver et à pénétrer de nouveaux marchés; en facilitant les mécanismes de liaison verticale et horizontale pour créer des filières allant de l'agriculteur au consommateur, notamment la transformation, le commerce, la fabrication d'outils, la réparation, la fourniture de facteurs de production et les services consultatifs); b) permettre aux pauvres d'accéder aux technologies qui leur permettront d'améliorer la quantité et la qualité de la production (par exemple, adaptation technique, recherche-action participative); c) promotion de la gestion des ressources naturelles respectueuse de l'environnement tout en garantissant la satisfaction des besoins alimentaires et de liquidités des ménages (par exemple, conservation de l'eau et du sol, gestion intégrée de la fertilité des sols, etc.); d) promotion des activités rurales non fondées sur l'exploitation des terres (par le développement du capital humain, l'accès facilité à la microfinance et à la commercialisation et la construction d'infrastructures rurales).

- **Objectif 3: Renforcement des capacités des ruraux pauvres grâce au développement des collectivités locales et à la décentralisation.** Le FIDA contribuera aux efforts actuels de décentralisation en continuant à soutenir les organisations villageoises, qui sont des institutions locales permettant aux populations rurales de participer à la prise de décisions dans leurs villages et leurs communes. Cet objectif sera réalisé de diverses façons: a) renforcement des capacités des acteurs politiques et administratifs au niveau des communes; b) financement des infrastructures sociales et productives essentielles; c) promotion d'une gestion des ressources naturelles respectueuse de l'environnement, y compris l'occupation des sols. Une attention particulière sera accordée aux actions visant à aider les communes à satisfaire, de façon cohérente et coordonnée, les besoins prioritaires en matière de développement des villages dont elles sont responsables, de manière à tirer le meilleur profit des ressources internes et externes. Cela comporte l'arbitrage entre villages, l'identification et l'exploitation des avantages comparatifs, la promotion des complémentarités et l'harmonisation des initiatives.

28. Le nouveau COSOP couvre la période 2006-2010. En 2008, un examen interne sera mené à bien pour prendre en compte toutes les modifications apportées aux documents de base (le DSRP, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et le SAFD).

B. Principales perspectives d'innovation et d'intervention dans le cadre des projets

29. **Ligne de conduite du programme.** La stratégie adoptée par le FIDA pour réaliser les objectifs du COSOP sera mise en œuvre dans le cadre d'une ligne de conduite intégrée. Les projets en cours forment déjà un ensemble cohérent et se renforcent mutuellement tant entre eux que dans le cadre des actions en faveur du développement au Bénin financées par des sources extérieures. En vue d'accroître l'efficacité et de favoriser un usage performant des ressources, la prochaine intervention du FIDA consistera en un programme-cadre englobant toutes les opérations du Fonds au Bénin. Un système unique de S&E couvrant toutes les opérations financées par le FIDA dans le pays permettra d'instaurer un système commun de S&E aussi bien avec d'autres acteurs participant à la mise en œuvre du DSRP qu'avec l'observatoire du changement social. Des dispositions seront prises pour rationaliser la gestion financière, administrative et des ressources humaines de toutes les opérations financées par le FIDA, de façon à réduire les coûts de fonctionnement et à accroître les synergies au sein du portefeuille du Fonds. Les principales caractéristiques de la prochaine intervention seront notamment la réalisation à titre expérimental d'initiatives innovantes et l'application de lignes directrices, ainsi que la reconnaissance de l'importance d'encourager des approches innovantes liées à plusieurs questions transverses:

- **Intégration des sexes.** L'équité entre les sexes peut être considérablement favorisée par la mise en œuvre d'opérations financées par le FIDA, par la participation à la formulation des politiques et par l'élaboration de stratégies innovantes destinées à intégrer les

préoccupations liées à l'égalité entre hommes et femmes. Le premier objectif est de promouvoir l'égalité entre les sexes au niveau de l'accès aux ressources productives et aux sources de revenus. Le deuxième objectif est de promouvoir la participation des femmes dans la prise de décisions.

- **VIH/sida.** Le FIDA continuera à encourager la prévention du VIH/sida par des actions de sensibilisation dans le cadre de ses stratégies de communication au niveau des collectivités locales.
- **Mise au point des approches participatives du FIDA.** La mise en œuvre des projets financés par le FIDA est basée sur deux approches, à savoir externalisation des responsabilités ("faire faire") et collaboration et subsidiarité ("faire avec"). La capacité éprouvée de ces deux approches à aider les populations bénéficiaires à acquérir les compétences nécessaires pour assurer leur propre développement sera exploitée.
- **Gestion des savoirs.** Il est particulièrement nécessaire de décrire de façon détaillée et de faire connaître l'expérience acquise dans la réalisation à titre expérimental d'initiatives innovantes et dans la transformation de ces idées en initiatives concrètes et en meilleures pratiques. En s'appuyant sur une expérience bien décrite et sur la participation de partenaires stratégiques animés du même esprit, le FIDA pourra plus aisément jouer un rôle dynamique dans la reproduction à plus grande échelle d'innovations efficaces et dans l'instauration de la concertation.
- **Finance rurale.** Les ASF ont démontré qu'elles étaient capables de permettre aux pauvres d'accéder aux services financiers dont ils ont besoin pour accroître leur productivité, ainsi que stimuler et diversifier leurs revenus. La promotion de partenariats stratégiques avec d'autres IMF, lorsque cette possibilité existe, et l'élaboration de nouveaux produits financiers adaptés aux besoins des destinataires permettront de renforcer et d'étendre le réseau des ASF.
- Le recours à d'autres moyens de subsistance est la seule façon de réduire la pression déjà insoutenable exercée sur les ressources naturelles. Les interventions futures du FIDA auront pour principal objectif, d'une part, d'aider les producteurs ruraux à déceler et à promouvoir les activités économiques rémunératrices ne s'appuyant pas sur l'exploitation des terres et de nature à élever la valeur ajoutée locale et à accroître les revenus et, d'autre part, à favoriser la concertation sur les moyens les plus efficaces d'encourager l'esprit d'entreprise parmi les populations rurales.
- **Renforcement des mécanismes institutionnels** mis en place (ASF, comités et groupes informels de développement villageois, etc.) dans le cadre des efforts actuels de décentralisation et de démocratisation. C'est une grande chance pour le FIDA; les projets du Fonds continueront à promouvoir les institutions villageoises dans le but de les aider à tirer parti des retombées du processus de décentralisation. L'expérience acquise dans le cadre des projets financés par le FIDA et par de nombreux autres opérateurs facilite déjà le démarrage des nouvelles unités administratives locales, ce qui augmente les perspectives de durabilité des retombées favorables des actions visant au développement local.

C. Portée et possibilités de partenariat avec les ONG et le secteur privé

30. L'association de l'externalisation ("faire faire") et de la collaboration participative ("faire avec") peut déboucher sur des partenariats sur le terrain avec un large éventail d'ONG locales et de fournisseurs de services du secteur privé (quoique dans une bien moindre mesure en ce qui concerne les fournisseurs de services). L'externalisation de certaines tâches liées à la mise en œuvre est régie par des contrats fondés sur la performance, en vertu desquels les partenaires sont tenus d'adopter des

méthodes participatives qui donnent réellement aux populations rurales les moyens de se prendre en charge. Ces partenaires ont pour rôle d'aider les populations rurales à créer les compétences et les institutions nécessaires pour concevoir leurs propres moyens de faire face aux difficultés engendrées par le développement et la décentralisation. Par le passé, la majorité des partenariats avec le secteur privé ont été conclus avec des ONG, essentiellement parce qu'il n'a pas été possible de trouver – dans la plupart des pays – des consultants qualifiés et animés du même esprit. La situation évolue, en partie parce que le désengagement des pouvoirs publics libère un grand nombre de spécialistes et en partie parce que les écoles du pays forment davantage de cadres. On peut donc s'attendre à ce que davantage de partenaires n'appartenant pas au monde des ONG, notamment des consultants, des institutions financières et des instituts de recherche, participent aux interventions futures du FIDA. L'expérience acquise par le Fonds dans la mise en corrélation des services financiers et des organisations paysannes permet de tirer de précieux enseignements sur la façon de procéder pour faire participer diverses parties prenantes du secteur privé et également sur l'importance de sensibiliser davantage les partenaires et d'accroître leur capacité à encourager un véritable renforcement du pouvoir d'action.

D. Relations éventuelles avec d'autres donateurs et institutions

31. Des **partenariats stratégiques** seront mis en place après détection et examen ultérieur de nouvelles coopérations rendues possibles grâce au cofinancement, à l'établissement de liens et à la mise en œuvre d'une action coordonnée. Le cadre directeur du Fonds pour la création de partenariats stratégiques sera la **Déclaration de Paris** de mars 2005 **sur l'efficacité de l'aide au développement**. Dès lors, tous les projets et programmes financés par le FIDA seront censés rechercher des complémentarités favorisant les synergies avec des partenaires de développement animés du même esprit, dans le but d'amplifier l'impact en termes de réduction de la pauvreté. Quatre domaines jugés favorables pour ces partenariats ont été sélectionnés: a) aide aux nouveaux entrepreneurs bénéficiant du soutien du programme d'appui au développement du secteur agricole et du projet d'amélioration et de diversification des systèmes d'exploitation, financés par les agences danoise et française de coopération au développement respectivement; b) formations visant à l'alphabétisme fonctionnel et à l'acquisition du français de base, financées par SwissAid; c) aide au secteur agricole et aux organisations paysannes accordée par un groupe de donateurs sous la conduite de la Banque mondiale, notamment au titre du programme d'appui au secteur agricole et aux organisations paysannes; d) soutien au développement amorcé par les collectivités locales, programme conçu par la Banque mondiale (Plan national d'appui au développement conduit par les communes). Dans chacun de ces quatre domaines, le FIDA peut offrir une vaste expérience et de précieux enseignements. En outre, en tant que membre du **groupe des donateurs sur le développement rural et la réduction de la pauvreté**, le Fonds continuera à rencontrer régulièrement les partenaires de développement animés du même esprit (par exemple, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la Banque ouest-africaine de développement, la coopération française, l'Agence danoise de développement international) afin de tirer parti de leur présence bien établie dans le pays et ainsi d'intensifier la concertation entre la communauté des donateurs et le Gouvernement. Les contributions du FIDA s'appuieront sur son expérience sur le terrain en matière d'évaluation de l'impact des actions d'orientation et des programmes ciblant la pauvreté rurale.

E. Concertation sur l'action à mener

32. Les contributions du FIDA à la concertation s'inspireront largement de l'expérience qu'il a acquise dans le domaine et des enseignements qu'il en a tirés. Le Fonds aura pour objectif de promouvoir les modifications favorables aux populations pauvres, à apporter aux actions d'orientation et aux institutions. L'examen du SAFP pour le Bénin a permis d'établir que les politiques du FIDA sont en phase avec celles du Gouvernement et de la communauté des donateurs. Les conclusions du SAFP seront utilisées pour faciliter le dialogue et l'établissement de liens entre les opérations du FIDA et l'observatoire du changement social, entité de création récente chargée de surveiller les résultats obtenus par le Bénin dans sa poursuite des OMD du pays. Dans le but d'approfondir et

d'élargir le dialogue sur les questions portant sur les actions à mener qui surgissent pendant la mise en œuvre du DSRP, le FIDA consentira notamment les efforts suivants: a) maintien de l'aide accordée pour la conception de modèles de partenariats stratégiques entre les secteurs public et privé, capables de fournir au groupe cible du Fonds les **services consultatifs** nécessaires; b) militer en faveur de la mise en œuvre de politiques favorables aux pauvres (soutenues par des cadres réglementaires et institutionnels adéquats) qui faciliteront l'accès des petits producteurs ruraux aux **services financiers ruraux** et à de **nouveaux marchés**. Le Fonds encouragera le débat sur les grandes orientations et les engorgements institutionnels qui entravent les efforts consentis par les membres des organisations de producteurs ruraux et les petits entrepreneurs pour lancer des activités commerciales rentables et financièrement indépendantes.

33. **L'occupation des terres** – question cruciale qui concerne directement et énormément les groupes cibles du FIDA – comporte des éléments importants ressortissant aux actions à mener. L'insécurité liée à l'occupation des terres, qui freine la progression de ces groupes cibles, est probablement aussi importante que les problèmes de commercialisation et d'accès aux services financiers. Cela étant, il est bien plus complexe de remédier à cette difficulté, car elle fait intervenir un ensemble très variable de facteurs issus de la juxtaposition de réglementations traditionnelles et de codes modernes. L'expérience pratique que le FIDA a tirée des programmes mis en œuvre peut largement contribuer à la mise au point de mesures visant à protéger les droits fonciers des catégories plus vulnérables de producteurs. Le FIDA adoptera une stratégie dynamique en étroite collaboration avec la Coalition internationale pour l'accès à la terre, afin de donner à toutes les initiatives relatives à l'occupation des terres une orientation plus favorable aux pauvres, notamment par des études sectorielles et une analyse des actions à mener.

F. Domaines d'action pour améliorer la gestion du portefeuille

34. La performance du portefeuille du FIDA au Bénin est satisfaisante et ne présente pas de risques importants liés à la mise en œuvre. En 2005, le Gouvernement a commencé à prendre des mesures progressives destinées à mettre en œuvre les recommandations de l'EPP. Les enseignements tirés et des modifications supplémentaires seront pris en compte périodiquement en conformité avec la stratégie de mise en œuvre du programme décidée par le FIDA. Les domaines d'action retenus lors de l'EPP et mentionnés dans l'accord conclusif pertinent sont résumés à l'appendice VI.

G. Cadre provisoire pour les opérations de prêt et programme de travail à horizon mobile

35. **Instruments de prêt.** Le classement obtenu par le Bénin aux fins du SAFFP actuel est le meilleur de l'Afrique de l'Ouest et du Centre en ce qui concerne les résultats macroéconomiques, le développement sectoriel et la performance du portefeuille. Cependant, compte tenu de sa faible démographie, le pays remplit les conditions nécessaires pour un scénario de base prévoyant des prêts de seulement 3,2 millions de USD par an. Les scénarios de prêt proposés et les critères de déclenchement des résultats sont présentés ci-dessous.

Scénario de prêt	Critères de déclenchement des résultats
Hypothèse de base	<ul style="list-style-type: none"> • Maintien des conditions s'appliquant au cadre sectoriel du développement rural, en particulier dans les domaines suivants: a) cadre politique et juridique des organisations rurales; b) accès à la terre; c) accès à l'eau pour l'agriculture; d) accès à la recherche agricole et aux services de vulgarisation; e) conditions favorables au développement des services financiers ruraux; f) climat d'investissement pour les entreprises rurales, ET • Portefeuille du FIDA ne comportant aucun projet présentant des problèmes majeurs ou des risques.
Hypothèse basse	<ul style="list-style-type: none"> • Détérioration des conditions s'appliquant au cadre sectoriel du développement rural OU • Présence dans le portefeuille du FIDA de projets présentant des problèmes majeurs qui n'ont pas connu d'amélioration depuis trois ans ou plus (projets à risques)
Hypothèse haute	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration des conditions s'appliquant au cadre sectoriel du développement rural ET • Portefeuille du FIDA comportant des projets qui ont tous enregistré une amélioration depuis trois ans ou plus.

36. **Ressources autres que les instruments de prêt.** Le Bénin recevra d'autres ressources dans le cadre du programme de pays du FIDA. Sous réserve de la disponibilité des fonds, ces ressources comprendront: a) soutien pour une mise en œuvre dans les meilleurs délais; b) soutien à l'initiative pour promouvoir et internaliser l'innovation de manière à étendre le réseau des ASF et mettre en place les institutions faîtières nécessaires; c) dons d'assistance technique pour favoriser la concertation, la gestion des connaissances, l'innovation, le partenariat, l'harmonisation et l'efficacité du développement.

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN
ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS
ACCORD CONCLUSIF

Préambule

L'accord conclusif se base sur les réflexions et discussions des partenaires relatives aux constats et recommandations figurant dans le rapport d'évaluation du programme de pays de mai 2004; il regroupe les recommandations essentielles que les partenaires concernés ont convenu d'intégrer dans la préparation du futur COSOP.

Cet accord a été rédigé sur la base d'une première discussion des recommandations du rapport lors de l'atelier national sur l'évaluation du programme de pays, les 13 et 14 mai 2004, ainsi que d'un échange de vues par correspondance. Il a été finalisé le 17 février 2005 en marge des travaux du Conseil des gouverneurs.

Le partenariat de l'évaluation du programme de pays (EPP) était constitué par des représentants des autorités béninoises (MAEP, Ministère des finances, structures décentralisées), de la communauté des ONG, des organisations paysannes, de quelques partenaires de développement ainsi que de la Division Afrique de l'Ouest et du Centre et du Bureau de l'évaluation du FIDA.

Les principales étapes de l'EPP ont été la préparation du document d'orientation, les évaluations préparatoires des projets, les auto-évaluations par les projets et la mission d'EPP proprement dite, qui a été effectuée du 12 novembre au 3 décembre 2003. Dernière étape, l'atelier national organisé les 13 et 14 mai 2004 à Cotonou, qui a regroupé une centaine de représentants des structures précitées.

I. LES PRINCIPAUX CONSTATS DE L'EPP

1. L'EPP a trouvé tout d'abord que le programme du FIDA au Bénin est un bon programme qui donne de bons résultats et a un impact réel sur la pauvreté et mérite pleinement d'être poursuivi. Toutefois, la question de la durabilité et de la portée se pose pour un certain nombre d'activités.

A. Dialogue, partenariat et participation

2. **La participation à la formulation du COSOP.** L'objectif ultime des programmes et des projets du FIDA est de contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu rural, notamment en augmentant les revenus des couches pauvres de la population, en assurant leur sécurité alimentaire, en facilitant leur accès au capital, à des technologies de production, à des ressources naturelles, et en les mettant en mesure d'assurer elles-mêmes leur développement. L'EPP a constaté que le COSOP de 1997 concordait dans ses grandes orientations avec les politiques du Bénin, mais qu'il avait été élaboré assez unilatéralement et qu'il était resté un document peu connu des partenaires béninois. Fin 2002, le Conseil d'administration du FIDA a approuvé une procédure d'élaboration des COSOP à travers un processus participatif qui implique toutes les instances concernées du pays dont il s'agit, afin d'assurer son appropriation par les autorités du pays. Le FIDA a aussi précisé la politique qu'il entend suivre dans un certain nombre de secteurs. Au cours des dernières années, les autorités béninoises ont pour leur part précisé leurs politiques en matière de développement de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ainsi qu'en matière de réduction de la pauvreté (DSRP).

3. **Les partenariats stratégiques et la concertation.** La coopération du FIDA, pour importante qu'elle soit au Bénin, n'est qu'un élément parmi de nombreuses autres activités de coopération. Le FIDA a pour politique générale de favoriser l'établissement de partenariats stratégiques sur deux plans: le renforcement de l'efficacité des opérations par une meilleure coordination entre différents intervenants et par la mise en commun d'expériences positives (innovations réussies) d'une part, et d'autre part un dialogue sur les politiques de développement pour jouer son rôle d'avocat des plus pauvres. L'EPP a constaté qu'un certain nombre d'initiatives heureuses ont été prises par les responsables des unités de gestion de projet du FIDA. Mais elles restent néanmoins bien en deçà de ce qui serait souhaitable. L'EPP a également relevé que le dialogue sur les politiques de développement requiert une action dans la durée. Le dialogue est aussi la volonté de convaincre et la capacité d'être convaincu par le partenaire; il implique donc de la souplesse et une faculté d'adaptation des activités en fonction des résultats du dialogue. En d'autres termes, c'est poser la question d'une présence plus marquée et plus permanente du FIDA au Bénin et aussi d'un rôle accru des autorités béninoises dans la coordination existante des aides extérieures, ainsi que des méthodes d'adaptation des activités.

4. **La souplesse et la gestion des risques.** Les programmes et projets du FIDA ont un volume important et sont engagés pour des périodes relativement longues, ce qui est dans la nature du processus de coopération. Toutefois, les partenariats stratégiques, la coordination, les adaptations de politiques dans le cadre du dialogue, de même que l'expérience acquise, peuvent requérir des modifications dans la mise en œuvre de ces programmes et projets par rapport à leur formulation initiale. L'EPP a constaté qu'une certaine souplesse existait dans cette mise en œuvre. De même, le FIDA veut promouvoir l'innovation par l'introduction de nouvelles techniques, méthodes et approches de développement; donc il est disposé à prendre des risques inhérents à tout essai d'innovations et à surmonter les crises qui peuvent en découler. L'EPP a recueilli l'impression que le FIDA laisse la gestion de tels risques ou de telles crises à la responsabilité de ses collaborateurs qui l'assument peu ou prou à leurs risques et périls. Dans le même ordre d'idées, l'EPP a noté que la supervision de l'avancement des projets attribuait une grande importance aux aspects quantitatifs et portait trop peu sur les aspects qualitatifs, innovateurs et stratégiques. L'EPP a remarqué avec satisfaction que les responsables des unités de gestion y faisaient face et se montraient très ouverts à cet égard. Ces questions concernent tout particulièrement les rapports du FIDA avec les institutions coopérantes chargées de la supervision des projets et de l'administration des prêts.

5. **La participation des bénéficiaires.** L'EPP a constaté que la pérennité des activités soutenues par un projet de développement est en bonne partie fonction de l'appropriation qu'en font les bénéficiaires. Cette appropriation est d'autant plus aisée que les bénéficiaires ont été étroitement associés à la formulation des activités et à leur suivi. La traduction opérationnelle de la participation des bénéficiaires s'est améliorée graduellement depuis le COSOP de 1997. Il est noté une participation effective des principaux acteurs aux différentes phases de cycles des projets.

B. Aider les pauvres à maîtriser leur développement

6. **Le ciblage des bénéficiaires.** En exécution de son mandat, le FIDA veut contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu rural. Les projets du FIDA au Bénin appliquent deux méthodes qui paraissent porter leurs fruits: une est l'autociblage, par lequel l'offre du projet attire "automatiquement" le groupe cible qui seul y a intérêt. Les associations de services financiers (ASF) s'y prêtent bien, dans la mesure où ce sont les plus pauvres et les pauvres qui ont intérêt, individuellement ou collectivement, à devenir membres et à bénéficier des services de prêts. Il apparaît toutefois que les jeunes des deux sexes ne sont pas, à l'heure actuelle, très sensibles à cette méthode. Dans l'autre méthode de ciblage, c'est l'animateur au niveau du village qui identifie avec la communauté ceux appelés à participer aux activités du projet; il apparaît que cette façon de cibler ait donné de bons résultats, qui toutefois dépendent de la qualité des prestataires de service et des relations au sein du village. En effet, elle peut aussi être faussée par des rapports de forces sociaux où les notables locaux se font les porte-parole et désignent les bénéficiaires. Il est aussi apparu parfois

que la promotion des femmes entraîne des tensions au sein de la famille ou de la communauté, car l'autonomie accrue dont elles jouissent est mal vue et ne correspond pas à une vision traditionnelle des rôles. Il s'avère nécessaire de mettre en œuvre une intermédiation sociale dans nos communautés pour améliorer les conditions de la femme rurale.

7. **Sensibilisation collective et réalisation individuelle.** Il est évident que seule une méthode de sensibilisation collective des groupes cibles aux objectifs visés par le projet ou le programme permet de toucher un grand nombre de personnes. Il en va généralement de même pour les activités de formation qui s'adressent à un groupe. Par contre, l'EPP a constaté que cette approche collective était aussi utilisée pour inciter les bénéficiaires à former des groupements d'autopromotion (appelés aussi groupements de production) qui requièrent ensuite un effort particulier de la part de l'encadrement pour les appuyer institutionnellement afin qu'ils deviennent des entités économiquement viables – ce qui ne paraît pas réaliste dans nombre de cas. Cette prolongation de l'approche collective aux activités de production s'est révélée ni efficace, ni efficiente, les bénéficiaires paraissant beaucoup plus motivés par une production individuelle, voire familiale. Ainsi par exemple, les crédits obtenus par un groupement sont ensuite répartis entre ses membres pour financer une production individuelle.

8. **Participation et/ou appropriation?** Les projets du FIDA appliquent une approche "faire faire" par laquelle le projet recourt à des prestataires de services pour encadrer les populations bénéficiaires, et à des prestataires de services (ONG, entrepreneurs privés, etc.) pour réaliser les activités qui figurent au programme, et cela de manière plus ou moins participative. L'approche "faire avec" est une méthode par laquelle le projet recourt à des prestataires de services pour accompagner les populations bénéficiaires, pour les sensibiliser et leur apprendre à prendre des décisions et à les exécuter (y compris les rapports contractuels); les activités figurant au programme sont considérées comme un cadre dans lequel ces populations déterminent ce qui correspond à leurs besoins, décident ce qu'elles peuvent faire elles-mêmes et choisissent à qui elles désirent faire appel pour ce qu'elles ne savent pas faire. Cette approche est évidemment plus responsabilisante, plus "appropriative" que la première, mais plus exigeante. L'EPP a constaté que les responsables de projets sont sensibles à cette problématique mais qu'ils manquent peut-être d'expérience en cette matière assez délicate. En effet, son introduction successive requiert une certaine prudence et une méthode solide qui se gardent d'un populisme facile; elle implique un transfert de compétences, donc de pouvoirs, et les connaissances nécessaires à leur bon exercice doivent être acquises et renforcées par la pratique. C'est un processus d'apprentissage qui est requis pour que les bases d'une maîtrise locale soient solides; ainsi, les deux approches doivent coexister pendant un certain temps.

9. **Offrir des alternatives économiquement viables.** L'EPP a constaté que les activités génératrices de revenus n'avaient pas toujours une rentabilité suffisante pour assurer une vie familiale décente et que les marchés locaux étaient facilement saturés. Ces activités gagneraient à s'insérer dans une filière où les projets pourraient nouer des liens avec d'autres intervenants en aval. Là où les terres sont rares, un paysan pauvre qui développe sa production et accroît ses emblavures risque de le faire au détriment des plus faibles qui devront quitter la terre. Il en est de même pour les pêcheurs. La seule solution, particulièrement dans le sud du pays, est la promotion d'activités en dehors de l'agriculture et de la pêche proprement dites.

C. Les compétences du FIDA dans une approche holistique du développement

10. **Coordination et synergie.** Un développement rural efficace implique souvent des activités complémentaires en marge des domaines de compétences propres à l'organisation concernée. Elle peut évidemment élargir ses champs de compétences pour y répondre; elle peut aussi chercher à emprunter, à moindre coût, ces compétences auprès d'autres organisations. Elle doit insérer sa sphère de compétences dans un ensemble plus vaste. Et ainsi éviter de recréer ce qui existe déjà. L'inverse est également vrai. Deux exemples pour illustrer le propos: les projets soutenus par le FIDA devraient mettre davantage l'accent sur l'alphabétisation fonctionnelle des bénéficiaires: faut-il que le FIDA

développe des méthodes et du matériel pédagogique propre, ou faut-il qu'il utilise ce que d'autres ont déjà mis en point au Bénin? Le FIDA a acquis une expérience certaine en matière d'ASF pour le microcrédit de proximité: faut-il que d'autres organisations développent des modèles relativement semblables plutôt que d'emprunter l'expérience du FIDA?

11. **Créer des passerelles.** Grâce aux activités des projets du FIDA (activités génératrices de revenus (AGR), ou microcrédit de proximité par le biais d'ASF, par exemple) certains bénéficiaires sont sortis de la pauvreté et ne sont plus tout à fait pauvres. Ils ne font plus partie du public cible. Néanmoins, ils ont besoin d'un appui financier ou organisationnel, peut-être différent, pour continuer de progresser. La même problématique se pose en ce qui concerne l'insertion de certaines activités dans des filières lorsque les projets n'interviennent qu'à un stade précis qui résout certains problèmes, mais en crée d'autres (par exemple, la promotion de la culture et de la transformation du manioc qui se heurte rapidement à l'étroitesse du marché local).

12. **Un programme ou des projets: une certaine centralisation.** Les quatre projets en cours soutenus par le FIDA au Bénin forment un tout cohérent et présentent beaucoup de similitudes. Ils ont, dans les grandes lignes, les mêmes objectifs généraux et des composantes similaires, bien que dans des proportions variables. Ainsi, ces quatre opérations individuelles peuvent être considérées comme un programme cohérent d'appui au programme gouvernemental. Par contre, certains instruments de gestion ne sont pas similaires du fait, en partie, que les institutions coopérantes ne sont pas les mêmes, d'où une gestion programmatique difficile. Le programme d'appui du FIDA s'inscrit bien dans la stratégie de réduction de la pauvreté adoptée par les autorités béninoises. Le prochain COSOP pourrait suivre les mêmes orientations.

13. **Appui à la décentralisation.** La décentralisation et les structures communales se mettent en place au Bénin. Le cadre juridique et réglementaire a été fixé, les élections ont eu lieu. Mais les autorités politiques et administratives communales sont encore assez faibles pour faire face à leurs tâches. La commune (et les villages qui en font partie) peut devenir le lieu où les interventions de différentes aides extérieures doivent nécessairement se coordonner dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de développement communal. Les unités de coordination des projets ont entamé une réflexion à ce propos.

II. LES RECOMMANDATIONS

14. Le rapport de l'EPP et les recommandations qui y étaient formulées ont fait l'objet de discussions approfondies lors de l'atelier national.

A. Dialogue, partenariat et participation

La participation à la formulation du COSOP

15. Le prochain COSOP pour le Bénin, qui restera un document de politique propre au FIDA, se conformera aux décisions du Conseil d'administration du FIDA de fin 2002. Son orientation générale en faveur de la réduction de la pauvreté rurale sera maintenue et il portera une attention particulière à ses liens avec le DSRP et les documents fondamentaux de politique agricole adoptés ces dernières années par le Bénin, pour assurer son appropriation par les autorités béninoises. Il sera préparé à travers un processus participatif qui impliquera toutes les instances béninoises concernées.

16. Les documents du FIDA de politique générale, sectorielle ou régionale qui ont une influence sur la conduite des projets en cours, devront être diffusés de façon ciblée, à travers un volet de communication adapté au contexte national.

Les partenariats stratégiques et la concertation

17. Des partenariats stratégiques doivent continuer à être recherchés avec les bailleurs de fonds actifs au Bénin et non pas uniquement avec les institutions coopérantes, pour éviter les doublons et faire bon usage de ce qui existe déjà, dans un esprit de concertation et de coordination qui doit être dynamisé. Cette coordination doit être profitable à chacun; elle peut aussi faciliter le rôle des institutions publiques. Le FIDA doit sensibiliser à ce sujet les coordonnateurs des unités de gestion des projets, tout comme son personnel et ses consultants. De plus, il faut chercher à inclure des mécanismes institutionnels et/ou organisationnels pour donner la possibilité au partenariat d'être effectif.

18. La présence du FIDA au Bénin doit être affirmée et plus permanente pour participer au dialogue des politiques de développement et pour jouer son rôle d'avocat des plus pauvres. Une solution devrait être trouvée (l'idée a été avancée d'une représentation nationale du FIDA au Bénin) qui permette aussi d'accroître la coordination avec d'autres bailleurs de fonds et la synergie entre les projets du FIDA. Les coordonnateurs d'unité de gestion devraient être encouragés à participer plus activement à la concertation dans les domaines de leurs compétences.

La souplesse et la gestion des risques

19. Le FIDA doit examiner si ses pratiques de gestion actuelles offrent le cadre requis pour gérer la souplesse, l'innovation et les risques, et au besoin les adapter. En particulier, les décisions prises dans ce cadre doivent être mieux documentées.

20. Il convient que les projets présentent des rapports qui analysent mieux les aspects qualitatifs, innovateurs et stratégiques des projets et que les institutions coopérantes fassent de même. Le FIDA doit examiner comment préciser l'orientation des supervisions et établir des standards minimaux de supervision qui feront partie des mandats confiés aux institutions coopérantes.

La participation des bénéficiaires

21. Le prochain COSOP doit présenter des orientations claires sur les différents aspects d'une participation renforcée des bénéficiaires à la formulation et l'exécution du programme. Elles doivent être élaborées à la suite d'un examen des expériences faites et des différentes modalités utilisées dans les projets du FIDA et d'autres agences de coopération et préciser comment capitaliser les expériences dans un processus d'apprentissage.

B. Aider les pauvres à maîtriser leur développement

Le ciblage des bénéficiaires

22. Un dialogue entre le FIDA, les autorités et les acteurs du monde rural devrait fixer la stratégie à l'égard des pauvres dont le succès les fait sortir des limites des groupes cibles. Ils doivent être accompagnés pour consolider leur situation (voir aussi 27-31).

23. Si les jeunes restent un groupe cible, l'offre qu'il faudrait leur proposer devra prendre en compte leurs préoccupations pour avoir des chances de les intéresser.

24. Le prochain COSOP devra prendre en compte les politiques générales du FIDA concernant les femmes et présenter des orientations sur les questions de promotion de la femme qui prennent en considération les difficultés auxquelles elles font face.

Sensibilisation collective et réalisation individuelle

25. Il faut conserver pour les activités qui s'y prêtent (sensibilisation, formation par exemple) l'approche collective par groupement pour atteindre un maximum de personnes. Une réflexion approfondie devra être menée sur cette approche et ses modalités opérationnelles, qui doivent aussi miser sur le dynamisme individuel pour d'autres activités (production, par exemple).

Participation et/ou appropriation?

26. Une étude d'opportunité et de faisabilité de l'approche de l'accompagnement ("faire avec"), qui responsabilise plus les bénéficiaires, doit être effectuée en vue de la formulation du prochain COSOP, de manière à identifier les domaines d'intervention qui en profiteront et les besoins d'appui aux cadres des projets pour la maîtriser. Si le COSOP retenait cette approche, elle devrait être graduellement appliquée dans les projets existants et bien accompagnée de manière à ne pas perdre les acquis d'efficacité des unités de coordination du projet.

Offrir des alternatives économiquement viables

27. Une réflexion stratégique doit inspirer la rédaction du prochain COSOP, d'une part pour savoir comment augmenter la rentabilité des activités productrices de revenus dans une optique de filière et quelles alliances nouer à cet effet et, d'autre part, comment promouvoir des activités "hors sol" (petit élevage en stabulation, transformation de produits agricoles et de la pêche, artisanat, microentreprises, etc.) qui offrent un revenu familial décent qui ne repose pas sur la disponibilité de terres ou les activités de pêcheurs. Il faut en effet diminuer la pression sur les terres dont la possession doit être sécurisée.

C. Les compétences du FIDA dans une approche holistique du développement

Coordination et synergie

28. Le FIDA doit concentrer ses activités sur un certain nombre de domaines de façon aussi complète que possible, mais il ne peut couvrir l'ensemble des besoins du développement rural en faveur des plus pauvres. C'est pourquoi la coordination des activités, les alliances stratégiques et le dialogue des politiques doivent prendre plus d'importance à l'avenir.

29. Ainsi, par exemple, le système de microfinance de proximité (les ASF) doit être étendu, renforcé par une structure faîtière légère qui assure la formation du personnel, qui fixe les règles de gestion, qui veille à la viabilité financière des ASF, qui passe des alliances avec d'autres systèmes poursuivant les mêmes buts et appliquant des méthodes semblables, qui offre des passerelles vers d'autres institutions à ses membres qui ont besoin de crédits plus élevés, et qui se fasse l'avocat de la microfinance auprès des instances nationales chargées de la supervision des systèmes d'épargne et de crédit. Le but ultime étant un système qui acquiert progressivement son autonomie institutionnelle et sa viabilité économique. Le soutien du FIDA doit lui être acquis durant toute cette période de structuration.

Créer des passerelles

30. Lorsque le FIDA fixe des limites à son cadre d'intervention pour des raisons pratiques et de compétences, il doit veiller à offrir des passerelles vers d'autres institutions qui peuvent répondre aux besoins qu'il ne peut satisfaire.

31. Par exemple, une stratégie doit être établie à l'égard des pauvres dont le succès les fait sortir des limites des groupes cibles: une offre additionnelle jusqu'à un certain point par les projets du FIDA et/ou l'organisation de passerelles vers d'autres institutions.

32. Par exemple encore, les activités génératrices de revenus fondées sur une production améliorée de l'agriculture, du petit élevage, de la pêche devraient s'insérer, pour être plus rentables, dans des filières de transformation et de commercialisation, du plan local au plan national, et des alliances devraient être passées avec des intervenants aux différentes étapes des filières, les projets du FIDA se concentrant sur un segment de la filière. Une collaboration plus étroite devrait être établie avec les organisations paysannes par zone géographique et par filière.

Un programme ou des projets: une certaine centralisation

33. Dans le prochain COSOP, il convient de mettre l'accent sur des projets/programmes nationaux plutôt que régionaux. Une centralisation plus poussée en un programme national unique regroupant toutes les interventions du FIDA se heurterait à un certain nombre de difficultés et de complications qui risqueraient de poser plus de problèmes que d'offrir des solutions. Des projets/programmes nationaux facilitent la cohérence et la coordination stratégiques, chacun attaquant une dimension de la pauvreté rurale de façon spécifique et professionnelle.

34. Pour faciliter les comparaisons et retenir sur la base de l'expérience les solutions les plus rationnelles et les moins onéreuses, il convient que tous les projets adoptent des définitions harmonisées pour l'imputation budgétaire des dépenses par catégorie et sous-catégorie. Le FIDA doit parvenir à unifier les plans comptables des projets, indépendamment de l'institution qui assure la supervision.

35. Les cellules de suivi-évaluation sont nécessaires à la conduite de chaque projet/programme et leurs travaux très utiles pour assurer la supervision et l'information. Néanmoins il conviendrait, dans un souci de rationalisation et d'économie, d'examiner si tous leurs travaux et les périodicités retenues correspondent à des besoins réels.

Mais aussi un appui à la décentralisation

36. Une réflexion stratégique doit être entamée sur l'articulation entre les activités des projets et le développement de la commune et sur l'appui qui peut être apporté à un certain nombre de communes où les projets sont particulièrement présents, afin de les aider à établir et à mettre en œuvre leur plan de développement et de renforcer la coordination entre les différents intervenants, y compris entre partenaires de développement.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

BENIN

Land area (km² thousand), 2003 1/	111	GNI per capita (USD), 2003 1/	440
Total population (million), 2003 1/	6.72	GDP per capita growth (annual %), 2003 1/	2.2
Population density (people per km²), 2003 1/	61	Inflation, consumer prices (annual %), 2003 1/	2
Local currency	CFA Franc BCEAO (XOF)	Exchange rate: USD 1 =	XOF 541.621
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate), 1997-2003 1/	2.6	GDP (USD million), 2003 1/	3 476
Crude birth rate (per thousand people), 2003 1/	38	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1983-1993	2.5
Crude death rate (per thousand people), 2003 1/	13	1993-2003	5.2
Infant mortality rate (per thousand live births), 2003 1/	91	Sectoral distribution of GDP, 2003 1/	
Life expectancy at birth (years), 2003 1/	53	% agriculture	36
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n/a	% industry	14
Poor as % of total rural population 1/	n/a	% manufacturing	9
Total labour force (million), 2003 1/	3.06	% services	50
Female labour force as % of total, 2003 1/	48	Consumption 2003 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	14
School enrolment, primary (% gross), 2003 1/	109 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	81
Adult illiteracy rate (% age 15 and above), 2003 1/	60 a/	Gross domestic savings (as % of GDP)	5
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita	n/a	Merchandise exports, 2003 1/	541
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5), 2003 2/	31 a/	Merchandise imports, 2003 1/	758
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5), 2003 2/	23 a/	Balance of merchandise trade	-217
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP), 2003 1/	5 a/	before official transfers, 2003 1/	n/a
Physicians (per thousand people), 2003 1/	n/a	after official transfers, 2003 1/	n/a
Population using improved water sources (%), 2000 2/	63	Foreign direct investment net, 2003 1/	51
Population with access to essential drugs (%), 1999 2/	50-79	Government Finance	
Population using adequate sanitation facilities (%), 2000 2/	23	Cash surplus/deficit (as % of GDP), 2003 1/	n/a
Agriculture and Food		Total expenditure (% of GDP), 2003 1/	n/a
Food imports (% of merchandise imports), 2003 1/	24 a/	Total external debt (USD million), 2003 1/	1 828
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land), 2000 1/	188 a/	Present value of debt (as % of GNI), 2003 1/	28
Food production index (1989-91=100), 2003 1/	134	Total debt service (% of exports of goods and services), 2003 1/	8 a/
Cereal yield (kg per ha), 2003 1/	1 173	Lending interest rate (%), 2003 1/	n/a
Land Use		Deposit interest rate (%), 2003 1/	4
Arable land as % of land area, 2000 1/	23 a/		
Forest area as % of total land area, 2000 1/	24 a/		
Irrigated land as % of cropland, 2000 1/	0 a/		

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2005

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2004

LOGICAL FRAMEWORK
IFAD's Country Programme for Benin 2005-10

	Narrative Description	Objectively Verifiable Indicators from the Results and Impact-Based Management System	Sources of Verification	Assumptions/Risks
GOAL	Living conditions of the rural poor (small scale producers, fishers, women and youth) in Benin (in particular, the northern region, i.e. Borgou, Atacora) are improved sustainably through gender-balanced support for local initiatives and the upwards evolution of incomes (Contributes to MDG-1)	Number of rural households experiencing improved food and nutrition security is x% higher in 2010 than in 2005 Number of malnourished children under 5 decreases by x% per year between 2005 and 2010 Gender balance achieved among beneficiaries	Survey of rural households Impact assessments Reports of the Directorate for Food and Applied Nutrition Results and impact-based management system baseline surveys and monitoring	The donor community is willing to create a permanent and effective multi-stakeholder partnership Gender concerns become a priority for national stakeholders Adequate budget allocations to agriculture and the rural sector
SPECIFIC OBJECTIVES	1. Access by the rural poor to financial services is consolidated and expanded on a self-sustaining basis (Contributes to PRSP Objective 4) 2. Small and medium-sized enterprises (<i>petites et moyennes entreprises</i>) are fostered, and marketing constraints are eased (Contributes to PRSP Objective 4) 3. Strengthening of institutional capacities to enable decentralization is supported through donor partnerships (Contributes to PRSP Objective 4) 4. IFAD's influence on poverty alleviation policies is enhanced (Contributes to M&E PRSP implementation)	1a. The geographical coverage of decentralized financial services (MFIs) expands from x% to x% of the country by 2010 1b. The share of rural producers who have obtained at least one loan rises from x% to x% of total producers between 2005 and 2010 1c. % of target group among borrowers rises by x% per year to x% of the total by 2010 2a. Start-ups of small and medium-sized enterprises increase by 2% per year by 2010 2b. Turnovers and the incomes of borrowers increase by at least x% by 2010 2c. A mechanism for collecting and distributing information on agricultural markets is operating efficiently by 2010 3a. Of Benin's 77 communes, 30 have prepared and are implementing local development plans (LDPs) that bring together the priorities of their constituency villages in a coherent and complementary manner 3b. 10% of the LDPs are completed, and the management systems in place are sound 4a. IFAD has a permanent country presence	MFI data and reports Reports by MAEP, the observatory on social change Reports by the communes Programme progress reports Results and impact-based management system progress reports	The decentralization policy is implemented as envisaged with regard to the transfer of responsibilities to the communes and grass-roots organizations and with regard to priority attention to particularly vulnerable groups The Government's policy on marketing will enable internal and subregional exchanges of agricultural products There is a political will in the programme area to support demand-led approaches
RESULTS	1.1 The MFI network is expanded in response to demand and in a participatory manner 1.2 An FSA apex organization exists 2.1 New technologies are introduced 2.2 Access to markets is improved 3.1 Village organizations are officially recognized by the new commune councils. 3.2 LDP implementation is supported by the donor community on the basis of a partnership 4.1 Rural poverty is a priority issue in the policy dialogue	1a. Outreach of rural MFIs covers x% of the country 1b. An FSA apex organization exists and is operating under beneficiary oversight 2a. Post-harvest losses are reduced by x% per year beginning in 2007 2b. Sales of agricultural products rise by x% per year beginning in 2007 3a. Village-level organizations are legally recognized as stakeholders in preparing and implementing LDPs 3b. 5% of IFAD supported LDPs are implemented in partnership with other donors 4a. The quality and depth of the dialogue on poverty reduction policies and the PRSP reflect the concerns of the rural poor	Reports of FSA and MFI networks Household economic surveys Reports of the observatory on agricultural prices Reports on LDP execution Reports on meetings with other donors Policy papers	

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Agricultural Sector

Main Constraints	Stakeholders Affected	Major Challenges	Measures and Actions for IFAD Consideration
Poor water management	Small scale farmers, particularly in the north	Inadequate water management skills Inefficient water harnessing systems Irrigation schemes are mostly large scale and state run	Promote water management as a priority concern in the LDPs of communes Support farmer training in water management Support the construction of small scale private irrigation systems
The degradation of natural resources	National population Rural producers (farmers, herders, fishers)	Natural resource management systems are non-functional Community-based natural resource management is rarely promoted	Support the preparation and implementation of plans for community-based forest management Promote resource management as a priority concern of LDPs
Poor access to agricultural advisory services	All rural producers, but especially small scale operators (farmers, processors, traders, craftsmen and service personnel), women and youth	Recently restructured agricultural services lack sufficient resources to pursue the intended objective of improving service delivery Weak capacity of small-scale rural operators, especially women The development of basic infrastructure, especially rural roads and tracks	Support the ongoing installation of the regional centres for agricultural promotion as decentralized public rural development service providers Promote service delivery by the private sector Provide funding for farmer training programmes, particularly for women Promote rural roads and tracks as a priority concern in LDPs
Weak investment capacity in the private sector	All rural producers, but especially women and youth	Financial products are not suitable for rural producers, particularly the poorest, women and youth The legal and regulatory framework is not enabling for private sector investment; no measures to protect investments Fiscal policy is not enabling for the private sector	Strengthen the ability of the MFIs to develop appropriate financial products for rural producers, particularly women and youth Promote and strengthen partnerships among MFIs so as to diversify the offer of financial products affordable to the rural poor Undertake a policy dialogue on the legal framework and fiscal policy
Poor access to markets	All rural producers	The lack of competitiveness among rural outputs Inadequate or no access to information on agricultural markets	Implement a strategy for the dissemination of information on agricultural markets
Weak institutional capacity at the commune level	All communes, but especially rural communes	The weak institutional capacity of new communes The effective transfer of roles and responsibilities to elected bodies	Support the formulation and implementation of commune-level LDPs that reflect village-level views in a coherent and complementary manner
The weak capacity of farmer organizations	Small farmers, especially women and youth	The sudden transfer of roles and responsibilities caught farmer and other village-level organizations unprepared	Build up the capacity of farmer organizations
Inadequate attention to women's specific needs	All stakeholders, including civil servants and policy-makers	Making gender awareness a priority in all projects and programmes	Organize gender awareness training Mention gender concerns as an objective
Low productivity	Small-scale rural operators	Raising productivity by upgrading technologies and skills	Identify and promote appropriate technologies for the poor
The scarcity of cultivable land	Landless and small scale farmers Women and youth	Ensuring that the new land law protects the rights of small scale farmers and the landless, including and especially women	Information campaigns Access to legal assistance
High illiteracy	All stakeholders, but especially women	Raising school enrolment, particularly among girls Raising adult literacy, particularly among women	Literacy programmes

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Institutions

Organization	Strengthens/Assets	Weaknesses	Opportunities	Comments
Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries	Institutional reforms have already been initiated Strong presence in rural areas and long experience working with rural producers Broad range of expertise in agricultural and rural development	Line department capability to deliver services has been severely curtailed by reforms during structural adjustment (staff and budget cuts, recruitment freeze, etc.) Certain services have not been adapted to the new decentralized framework (lack of presence at commune level) Persistence of top-down mindset and procedures exists in some services Limited coordination capacity	Ongoing process of administrative decentralization will empower communes as LGUs Deconcentration of agricultural line departments is well under way, and most line departments are willing to make structural changes Partners in development are willing to support the institutional reform thrust in the agricultural sector	The restructuring of the former regional action centres for rural development represents a positive step towards enhancing their efficiency in fulfilling their revised roles in the context of agricultural and rural development It is important that the new regional centres for agricultural promotion begin operations as soon as possible in order to enhance the chances for success of the reforms Continuing support by the partners in development is necessary so as to lay the groundwork for better coordination of all stakeholders in the agricultural and rural sectors
Ministry of Industry, Trade and Employment Promotion	Strongly involved in organizing the regulatory framework for commerce Expertise in the organization of the regulatory framework for internal trade	Tends to favour World Trade Organization proposals Inadequate empowerment of sectoral actors The main emphasis is on trading activities as opposed to grass-roots development	Organizational reforms initiated with a view to enabling decentralization Involvement of deconcentrated services in regional-level sectoral actions Strong interest in the trade in agricultural products, particularly farm-to-market linkages	Cotton is the main focus of the actions of this ministry, given the importance of this crop to the national economy (over 90% of export earnings)
Ministry of Environmental Protection, Housing and Town Planning	Deconcentrated organization at the national level Strong interest in environmental issues	Inadequate capacity to implement environmental policy in the field	Environmental issues are adequately addressed in the decentralization law Strong interest in natural resource conservation has been observed among people elected to LGUs	Measures should be put in place to monitor the actions of elected LGUs with regard to the management of natural resources
Ministry of Finance and the Economy	Expertise on budgetary issues linked to the recent reforms	Strong tendency to emphasize economic as opposed to development issues Priority is assigned to social issues rather than productive investments, even in agriculture Difficult negotiations on the balance between national and sectoral economic priorities	Budgeting reforms have provided an opportunity to integrate agricultural development as a priority, e.g., in the PRSP	Measures to enforce decentralization and ensure the flows and the control of financial resources to the LGUs
Ministry of State in Charge of Planning and Development	Expertise in coordinating external assistance Deconcentrated organization at least to the regional level	Disagreements among sectoral ministries (Ministry of Finance and the Economy, MAEP), especially on rural development issues Management problems due to a multitude of structures within individual departments	Opportunities for improvements offered by the PRSP, the mechanisms of which are designed to foster the coordinated participation of all ministries	The dynamic nature of the PRSP provides an opportunity for giving the agricultural sector its proper place in the struggle against poverty, in keeping with its weight in the national economy and, hence, its ability to advance the goal of sustainable economic growth

Local governments and associations	Representative of the communities Elected and therefore able to mobilize populations Enthusiasm for the new role of electees in managing local affairs	Poor administrative and managerial skills The risk of mismanagement remains high unless control mechanisms are put in place Often misinterpret or misunderstand decentralization texts High risk of abuse of power exists due to significant illiteracy rates among the electorate and the poor knowledge of laws and texts on decentralization	The partners in development are strongly committed to decentralization; this is associated with substantial expectations for the positive impact of the revised approaches on local development Many projects have positive experiences with fostering grass-roots institutions	Past experiences in the fostering of local institutions such as village development committees could accelerate the learning process of the communes and enhance their ability to produce and implement LDPs that reflect village-level priorities in a coordinated, coherent and complementary manner
---	--	--	--	--

IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME

1. IFAD's strategic framework and the regional strategy for Western and Central Africa are conceived as part of a broad global commitment to achieve the **MDGs**. The COSOP for Benin contributes to this goal by using the PRSP as a basis for understanding and comprehensively addressing the priority issues affecting the rural poor. The Benin COSOP matches IFAD's corporate strategy, namely, developing and strengthening the capacity of the rural poor and their organizations to confront the issues they identify as critical and improving equitable access to productive assets and technology.
2. The proposed COSOP conforms with and has proposed linkages with the thrusts of IFAD's regional strategy for Western and Central Africa. It will specifically aim at improving the productive capacity of the rural poor, enhancing their access to markets and financial services, increasing their share of the market value of produce, empowering rural women and mainstreaming gender activities.
3. IFAD's regional strategic framework states that their lack of strong social organizations makes it difficult for the rural poor to exploit potential opportunities and to develop links with external partners. Thus, enhancing the human and social capital base is one of the main objectives of the proposed COSOP in terms of capacity-building at the community level. This will involve developing and promoting processes that increase the development effectiveness, accountability and transparency of the rural delivery of services within decentralized decision-making frameworks.
4. Another IFAD corporate thrust relates to **access to natural resources such as land**. The Benin COSOP acknowledges that there are area-specific cultural factors influencing access to land that need to be understood before interventions can be planned, particularly as they may be sources of social conflict. Reducing such tensions and improving the policy framework for sustainable and equitable resource use are key challenges for IFAD in Benin.

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT, ONGOING AND PLANNED

Donor Programmes in Benin

Donor or Agency	Nature of Project or Programme	Project or Programme Coverage	Status	Complementary and Synergy Potential
World Bank	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cotton Sector Reform Project 2. Forests and Surrounding Areas Management Project 3. National Community-Driven Development Support Project 4. Public Expenditure Reform Adjustment Project (groundwork for incorporating the agricultural sector into the Second Poverty Reduction Support Credit beginning in 2006) 	<ol style="list-style-type: none"> 1a. Improving the management of the cotton commodity production and marketing chain (<i>filière</i>) 2a. Support for forestry policy formulation and sector reform through the participatory planning of forestry exploitation 3a. Support for the implementation of commune-level LDPs 3b. Improving access by the poor to social services and basic infrastructures, income-generating activities (IGAs) and microfinance services 4a. Preparation of a departmental programme budgets (budget programme) 4b. Preparation of a national programme budget 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ongoing 2. In preparation 3. In preparation 4. In preparation 	<p>Strengthening of the coordinating capacities of communes</p> <p>Funding for LDP actions designed to promote agricultural and rural development</p> <p>Participation in reflections and dialogue in national fora and with the international donor community</p> <p>Study of how to integrate IFAD's country programme into the new budgeting mechanism</p> <p>Strengthening of the institutional capacity of the main stakeholders, including public agricultural services</p>
Belgian Technical Cooperation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Support Project for Rural Areas in the Department of the Mono 2. Support Project for Rural Areas in Atacora and Donga 	<p>Diversification of agricultural production and marketing chains (<i>filières</i>)</p> <p>Implementation of community development plans</p> <p>Support for institution building for regional agricultural services</p> <p>Support for producer organizations</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nearing completion, but follow-up actions in preparation 2. Ongoing 	<p>Promotion of agricultural commodity production and marketing chains</p> <p>Enabling of access to markets</p> <p>Promotion of IGAs and rural finance</p>
European Union	<p>Communal Start-up Support Programme: <i>Financing and duration:</i> EUR 8.5 million for three years (2003-06). <i>Direct beneficiaries:</i> all Benin communes and four strategic units. <i>Civil administration:</i> organization of communal services, analysis of human resources, training. <i>Participatory programming:</i> Elaboration of commune development plans, support for work supervision, training; <i>Local finances:</i> accounting and financial management, resource mobilization, taxation; <i>Local communication:</i> identification of communication needs, reinforce intercommunal cooperation, development of an intercommunal communications strategy, administration and partnership in development</p>	National programme	Ongoing	<ul style="list-style-type: none"> - Rural Development Support Programme: capitalization of training offered through the project - Capitalization of communal development plans supported through the project - Inspiration and energy provided through the tools and communications strategy developed in the project
United Nations Capital Development Fund, United Nations Development Programme and	<p>Communal Development and Local Initiatives Support Project in Borgou: <i>Financing and duration:</i> USD 5.3 million over four years. <i>Direct beneficiaries:</i> the seven communes in the Borgou province and four intervention units: (1)</p>	<p>Seven communes in Borgou: Kalalé, Membéréké, N'Dali, Nikki, Pèrèrè, Sinendé and Tchaourou</p>	Ongoing	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration and use of local planning tools - Define and apply steps to be undertaken - Cofinancing of actions - Development of synergy within the local institutional framework

Belgian Survival Fund	participatory elaboration of planning tools for local development; (2) establishment of a local development fund; (3) improvement of the technical and institutional capacities of local actors; and (4) establishment and promotion of consultation frameworks and cooperation with local institutions			
French Cooperation (French Development Agency and Department of Cultural Cooperation and Action)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institutional Support Project for the Modernization of Family Agriculture, Department of Cultural Cooperation and Action 2. Support Project for Productivity in the Cotton Zones, French Development Agency 3. Farming Systems Improvement and Diversification Project, French Development Agency 4. Rural Tracks and Roads (Zou-Borgou), French Development Agency 	<p>Institutional support for MAEP</p> <p>Capacity-building for organizations of agricultural professionals</p> <p>The development of advisory services for family farms and producer organizations</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ongoing 2. Ongoing 3. Ongoing 4. In preparation 	<p>Strengthening of community-level ability to penetrate new markets</p> <p>Strengthening of grass-roots management capabilities</p>
Danish International Development Agency (DANIDA)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agricultural Sector Support Programme 	<p>Rural finance</p> <p>The development of the private agricultural sector through support for producer organizations, small and medium-sized enterprises and groups</p> <p>Community development</p> <p>Institutional support for MAEP on gender, quality standards, policy-making and monitoring</p> <p>Agricultural research</p>	Design stage ending; launch scheduled for the end of 2005	<p>Enabling of grass-roots access to financial services</p> <p>Strengthening of village-level influence in the communes</p> <p>The strengthening of the coordination abilities of stakeholders at various levels</p>
German Technical Cooperation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Project for the Conservation and Management of Natural Resources 	<p>Natural resource management</p> <p>Wildlife conservation</p>	Ongoing	<p>Strengthening of village capacities to undertake participatory community-based natural resource management.</p> <p>Development of non-land-based IGAs</p>
West African Development Bank	<ol style="list-style-type: none"> 1. Land, Rural Water and Pastoral Management Project 	Construction and rehabilitation of small dams	Ongoing	Natural resource management in wet zones

COUNTRY PROGRAMME EVALUATION AGREEMENT AT COMPLETION POINT AND CONSIDERATION OF RECOMMENDATIONS IN THE COSOP

Agreed Recommendations	COSOP
A. Dialogue, Partnership and Participation	
<p>Partnership in developing the COSOP “The next COSOP for Benin, which will remain an IFAD policy document, will be consistent with the decision by the Executive Board in late 2002. Its general focus on the reduction of rural poverty will be maintained, and it will focus in particular on the linkages to the PRSP and the general agricultural policy documents approved in recent years by Benin, with a view to ensuring ownership of the document by the Beninese authorities. The COSOP will be prepared by means of a participatory process, involving all concerned Beninese stakeholders. “Any IFAD general, sectoral or regional policy documents with a bearing on ongoing projects should be disseminated in a targeted manner, through a communication effort adapted to the national context.”</p>	<p>In May 2004, CPE findings were discussed at a validation meeting in Cotonou. The broad lines and strategic thrusts then identified provided the starting point for formulating the COSOP for the years 2006-10. The formulation of the new COSOP involved a strongly participatory process, and the results were merged with the main policy orientations laid down in a number of policy documents adopted by the Government beginning in 1994. The process was managed by an ad hoc orientation and monitoring committee. It involved a national forum and two regional fora, one each in the northern and southern departments. All meetings and consultations were attended by the main stakeholders in agricultural and rural development in Benin, including grass-roots organizations, NGOs, senior staff of projects financed by IFAD and other donors, and elected representatives of the beneficiaries of IFAD-financed projects.</p>
<p>Strategic partnerships and policy dialogue “The effort to form strategic partnerships with the other donors in Benin, and not only with the cooperating institutions, should be continued to avoid duplications and make best use of the existing resources, all in a re-invigorated spirit of collaboration and coordination. The coordination should be beneficial to all parties, and it should also make the role of public institutions easier. IFAD should sensitize its project managers, as well as its staff and consultants, to this need. Furthermore, it should be attempted to establish institutional and/or organizational mechanisms to allow the Partnership to be effective. “IFAD’s presence in Benin should be stronger and more permanent to ensure its participation in development policy dialogue and its role as an advocate for the poor. A solution is needed that will also enable increased coordination with other development partners (the idea of a national IFAD representative in Benin has been proposed). The project coordinators should be encouraged to participate more actively in policy dialogues in their respective fields of action.”</p>	<p>A broad range of interventions in specific sectors (e.g., agriculture, fisheries, water, transport, education and health) are being supported by multilateral organizations (IFAD, the European Union, the World Bank, the African Development Bank, the West African Development Bank, UNICEF and the United Nations Development Programme) and by most of the European bilateral organizations, Benin’s traditional partners. A <i>rural development donor group</i> has been established with a view to compensating for weak coordination by the Government and to take an active interest in the formulation of sectoral strategies and a policy dialogue in the context of several thematic groups on rural development, private sector development, legal reform, food security, HIV/AIDS, health and education. Preparation of the PRSP intensified the collaboration around the main issues. The aim of the thematic groups is to create arenas for concerted action and thereby stimulate synergy in all sectors, including agriculture and rural development. The thematic group on agriculture and the environment was created in April 2004. It plans to meet monthly to discuss the main challenges and issues. During the four meetings held to date, the group defined its mandate and began exchanging views on agricultural sector development. Representatives of MAEP have been invited to participate in the meetings, an important first step towards strengthening MAEP’s own coordination capacities.</p>
<p>Flexibility and risk management “IFAD should examine its current management practices to determine if they provide a suitable framework for managing flexibility, innovation and risks, and for making adjustments when needed. In particular, the decisions made in this regard should be better documented. “Projects reporting should devote more attention to the analysis of the qualitative, innovative and strategic aspects, and cooperating institutions should do the same. IFAD should examine how to give more precise guidance and establish minimum standards for the supervision that would be part of the mandates entrusted to cooperating institutions.”</p>	<p>The concept of “country programme” that will be developed for the next programme will provide an enabling framework for consultations, flexibility and risk management. A results- and impact-based management system (including qualitative and quantitative indicators) will be applied, and a single M&E system covering all IFAD supported operations in the country will be established and linked to the PRSP monitoring system. The new programme will be the driving engine of IFAD’s assistance in Benin, and therefore supervision will receive special attention, which may lead to IFAD’s direct supervision.</p>
<p>Participation by beneficiaries “The next COSOP should present clear guidelines on the various aspects involved in strengthening beneficiary participation in formulating and implementing the programme. They</p>	<p>Wherever possible (albeit gradually, to give beneficiaries time to master the new responsibilities and skills), actions are being initiated and executed <i>with</i> rural people themselves. Outsourcing (“<i>faire-faire</i>”) for specific implementation responsibilities is</p>

9

Agreed Recommendations	COSOP
<p>should be developed following an examination of the experience gained and the different approaches employed under the projects of IFAD and other cooperation agencies and should indicate how experiences are to be recorded as part of a learning process.”</p>	<p>regulated by performance-based contracts requiring partners to adopt participatory approaches that are truly empowering for rural populations. The role of partners is to assist rural populations in developing the skills and institutions needed to develop their own responses to the challenges of development and decentralization.</p>
B. Helping the Poor to Manage Their Own Development	
<p>Targeting beneficiaries “IFAD should enter into a dialogue with authorities and rural stakeholders in order to establish a strategy for those that grow out of the target population. They should then receive ongoing support in order to keep them out of poverty. “If the young remain a target group, the activities proposed to them must meet their concerns, if they are to have any chance of generating interest. “The next COSOP should reflect IFAD’s general policies with regard to women and should present approaches to the promotion of women that consider the difficulties they face.”</p>	<p>Future interventions will include support for emerging entrepreneurs among members of IGA groups, i.e., those members with the dynamism to manage a job-creating enterprise, but lacking certain skills and needing targeted support. A major concern of the next intervention will be to consolidate the achievements in terms of income increases and livelihood security. Youths remain an important target group, and the majority are interested in the sort of non-farm IGAs that are the primary focus of the next programme. IFAD’s general policies with regard to women are very much in line with those laid down in the Government’s policy documents (Paragraph 11 of COSOP).</p>
<p>Collective sensitization and individual achievement “The collective approach should be continued for activities that lend themselves to it (e.g. sensitization, extension and training) in order to reach as many people as possible. The approach and its operational modalities should be carefully examined, with full recognition of the importance of the individual initiative in certain activities (e.g. production).”</p>	<p>In addition to being tools for expanding outreach, groups and associations are effective instruments for the fostering of individual dynamism. While groups should always be perceived as a means, not an end, support provided to village-level institutions (committees, councils, etc.) should focus on consolidating and strengthening the capacity of groups to represent the community as a whole.</p>
<p>Participation or ownership? “A study of suitability and feasibility of the <i>‘faire avec’</i> approach, which gives the beneficiaries greater responsibility, should be undertaken as part of the formulation of the next COSOP, with the aim of identifying areas of intervention that might benefit from this approach and determining what support would be needed by project staff in order to apply it effectively. If the COSOP recommends this approach, it should be introduced gradually into existing projects and monitored closely so as not to lose the effectiveness achieved by the project management units.”</p>	<p>This recommendation is addressed by Objective 3 of the COSOP, where it is envisaged as an input to the Government’s ongoing decentralization process. The main areas of intervention include capacity-building for political and administrative actors at the commune and village levels, funding for social and productive infrastructure at the village level and the promotion of community-based land tenure regulation and enforcement. The participatory collaborative approach (<i>faire-avec</i>) introduced through the Roots and Tubers Development Programme has already been adopted by all IFAD projects, each one of which is moving forward in response to the actual capabilities and understanding of beneficiaries and village-level leadership.</p>
<p>Offering economically viable alternatives “The drafting of the next COSOP should be based on a strategic reflection aimed at, on the one hand, determining how to increase the profitability of the IGAs through a <i>filière</i> approach (vertical production chain) and what alliances to foster for that purpose. And, on the other hand, how to promote activities that are not land-dependent (small scale livestock with zero grazing techniques, processing of agricultural and fishery products, crafts, etc.), which can provide a decent family income that does not rely on the availability of land or on fishing activities. Pressure on the land must be decreased just as land rights must be secured.”</p>	<p>As envisaged under Objective 2 of the COSOP, IFAD will continue to support: (a) the expansion of the range of marketable outputs that exploit comparative advantages, generate new employment and higher local value added by helping producers identify and enter new markets; by fostering vertical and horizontal linkages to create fully integrated commodity production and marketing chains (farmers, processors, traders, tool-makers, repairers, input suppliers, providers of advisory services); (b) enabling access by the poor to appropriate technologies for improving output quantities and quality; (c) the promotion of environmentally sound natural resource management without compromising household food and cash needs; and (d) the promotion of non-land-based rural activities (capacity-building, access to microfinance and markets, rural infrastructures, etc.).</p>
C. IFAD’s Role in a Holistic Approach to Development	
<p>Coordination and synergy “IFAD should focus its activities on a limited number of areas and address as many needs as possible, without attempting to cover all the rural development needs of the poor, which it cannot do. This is why coordination of activities, strategic alliances and policy dialogue should receive increasing emphasis in the future.</p>	<p><i>Strategic partnerships</i> will be further developed by identifying and following up on opportunities for new collaborations through cofinancing, linkages and coordinated action. The Fund’s guiding framework for strategic partnership-building will be the Paris Declaration on Aid Effectiveness, of March 2005. The recommendations with regard to the expansion and strengthening of the FSA network are</p>

Agreed Recommendations	COSOP
<p>“Thus, the rural microfinance system (FSAs), for example, should be extended, reinforced by a modest umbrella structure which would ensure personnel training, establish the rules for the conduct of business, monitor the financial viability of the FSAs, would form alliances with other systems pursuing the same goals and applying similar methods, offer linkages with other institutions for its members who need larger amounts of credit and be an advocate for microfinance among the national entities responsible for overseeing savings and lending systems. The ultimate goal is a system that will gradually achieve institutional autonomy and economic viability. IFAD support should be assured throughout this period of reorganization and consolidation.”</p>	<p>addressed by Objective 1 in the new COSOP. The delivery of financial services will be upgraded by enhancing the professional skills of microfinance operators to develop and deliver innovative financial products in response to real needs, and apex institutions will be created to obtain official recognition, provide essential technical advisory services and ensure oversight. Capacity-building efforts will comply with the Project to Assist in the Regulation of Savings and Credit Cooperatives, the law governing the promotion of microfinance in the member countries of the West African Economic and Monetary Union.</p>
<p>Creating linkages “When IFAD decides, for reasons of practicality or expertise, to limit its scope of action, it should offer linkages to other institutions that can address the needs that it cannot meet. “A strategy should be devised, for example, to assist those individuals amongst the poorer whose success lifts them out of the target groups: additional support, up to a certain point, through IFAD projects and/or the establishment of linkages to other institutions. “Further, the IGAs based on improved agricultural production, small scale livestock or fishery could, for example, be incorporated in more profitable production chains that integrate processing and marketing. It could link the local level with the national level, and alliances should be forged with the various actors at the different points of the chain, so to allow IFAD projects to focus on one part of the chain. Closer collaboration should be established with farmers’ organizations, by geographic area and by sector of production.”</p>	<p>Rather than try to address the need for medium-term credit among emerging entrepreneurs, future projects and programmes financed by IFAD will assist these entrepreneurs in accessing the financial products offered by other sources. Similarly, support for IGA development will be systematically associated with support for the development of linkages both upstream (input supply, information, advisory services) and downstream (processing, marketing, retailing). Strategic partnerships are being actively sought with ongoing projects and programmes financed by other donors (see COSOP, paragraph 31 on strategic partnerships).</p>
<p>A programme or set of projects: a certain centralization “The next COSOP should emphasize national projects/programmes rather than area-based ones. Stronger centralization through one single national programme encompassing all IFAD interventions is likely to run up against a number of difficulties and complicating factors that would entail more problems than solutions. National projects/programmes are more conducive to consistency and strategic coordination, each addressing a dimension of rural poverty in a specific and professional way. “To facilitate comparisons and choose, based on experience, the most rational and least costly solutions, all projects should adopt uniform guidelines for budgetary allocation of expenditures by category and sub-category. IFAD should devise a means of standardizing the project accounting, regardless of which institution carries out supervision. “Monitoring and evaluation units are necessary for every project/programme, and their work is very useful for purposes of supervision and information. Nevertheless, with a view to ensuring rational and economical use of resources, their work programme and the periodicity thereof should be examined to determine whether it is addressing real needs.”</p>	<p>This recommendation is addressed comprehensively in the new Rural Development Support Programme, which is building on the lessons learned and developing a programme approach. It will thereby set up a joint capacity to carry out monitoring and impact assessment of the different ongoing projects in Benin, while developing the capacity to assess the contribution of the IFAD programme to the PRSP objectives and the MDGs through its link with the observatory on social change.</p>
<p>But also support for decentralization A process of strategic reflection should be undertaken on the linkage between project activities and the development of municipalities in Benin, as well as on the support that might be provided to a certain number of municipalities in which there is a particularly strong project presence, in order to help them establish and implement their development plans and strengthen coordination among the various stakeholders involved.</p>	<p>These recommendations are addressed in a comprehensive manner under Objective 3 of the new COSOP.</p>