



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE

**PROJET D'URGENCE D'APPUI A LA SECURITE
ALIMENTAIRE (PUASA)
(Financement : FFCRTF N°093250)**

RAPPORT D'ACHEVEMENT DU PUASA

(Contribution du Gouvernement du BENIN)

JUIN 2011

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
INTRODUCTION	1
I. PRESENTATION GENERALE DU PROJET	1
1.1. Historique	1
1.2. Objectifs du projet	2
1.3. Composantes du projet	2
1.4. Organisation et mise en œuvre du projet	3
1.5. Durée et financement du projet	4
II. EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET	4
2.1. Evaluation des objectifs et de la conception du projet	4
2.2. Performances des structures de coordination et de gestion du projet	4
2.3. Leçons à tirer de la mise en œuvre du projet	5
III. RESULTATS ET IMPACTS DU PUASA	5
3.1. Principaux résultats obtenus au niveau des composantes	5
3.2. Evaluation d'ensemble de l'impact du projet dans la mise en œuvre de la Réponse globale à la crise alimentaire	7
IV. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES DIFFERENTES PARTIES	7
4.1. Appréciations de l'action de la Banque Mondiale au cours de l'exécution du PUASA	7
4.2. Appréciations de l'action du Gouvernement au cours de l'exécution du PUASA	8
4.3. Evaluation des relations Banque Mondiale / Gouvernement	8
4.4. Evaluation des performances des différents prestataires du projet	9
V. PERSPECTIVES POUR LA PERENNISATION DES ACQUIS DU PROJET	9
CONCLUSION	10

ANNEXES

11

<i>Tableau 1 : Tableau de suivi des indicateurs au 30 mai 2011</i>	<i>12</i>
<i>Tableau 2 : Point des réalisations des actions de soutien à l'UGP</i>	<i>13</i>
<i>Tableau 3 : Point des réalisations des actions de conception de nouveaux mécanismes institutionnels de distribution d'intrants aux producteurs de cultures vivrières</i>	<i>14</i>
<i>Tableau 4 : Synthèse du Plan de passation des marchés au 31 Mars 2011</i>	<i>15</i>
<i>Tableau 5 : Délais des processus pour l'acquisition des biens et services</i>	<i>16</i>
<i>Tableau 6 : Délais d'exécution des contrats de marché</i>	<i>17</i>
<i>Tableau 7 : Niveau de consommation du Don par composantes au 31 Mars 2011</i>	<i>18</i>
<i>Tableau 8 : Niveau de consommation du Don par catégorie de dépenses au 31 Mars 2011</i>	<i>18</i>

INTRODUCTION

Pour faire face à la crise alimentaire, le Gouvernement du Bénin a initié le PUASA au début de l'année 2008, en lui assignant le mandat de contribuer à l'accroissement de la production domestique de céréales (maïs et riz), en vue d'atténuer l'impact à court terme de la flambée des prix sur les ménages et de renforcer l'accès des producteurs de cultures vivrières aux intrants agricoles dans le moyen et le long terme.

Le projet arrivant à terme le 30 Juin 2011, il s'avère nécessaire de faire une analyse des réalisations en mettant en évidence les points forts et les points faibles et d'en tirer les leçons qui s'imposent et dégager les perspectives d'avenir. C'est l'objectif poursuivi à travers cette contribution synthétique du Gouvernement qui, pour la circonstance, a fait appel aux services d'un consultant (*) pour l'assister dans cet exercice.

I. PRESENTATION GENERALE DU PROJET

1.1. Historique

A partir de l'année 2007, les prix des denrées alimentaires ont amorcé une tendance à la hausse au Bénin. A travers des mesures variées telles que la suppression de droits de douane sur l'importation des denrées alimentaires, le contrôle des prix et autres subventions dont les coûts ne sont pas viables, le Gouvernement a essayé de maîtriser la hausse des prix des denrées alimentaires qui, nonobstant, ont connu une hausse approximative de 8%. En dépit de leur coût économique et fiscal élevé, ces mesures n'ont pas réussi à empêcher la hausse des prix de s'accélérer et d'affecter les consommateurs. La hausse du prix du pétrole d'environ 25% depuis juillet 2008 a accéléré, de manière drastique, la hausse du coût de vie et aggravé la situation. La magnitude du choc, mesurée à l'égard de la hausse des prix des produits alimentaires et des intrants agricoles est alarmante.

En dépit des mesures prises par le Gouvernement depuis Novembre 2007, le pays connut une crise exacerbée surtout dans les principales agglomérations urbaines, liée à une chute de la production des principales céréales. Cette réduction de la production est due à l'absence de mécanismes adéquats de distribution pour assurer la fourniture de semences, intrants agricoles et autres intrants et services certifiés nécessaires aux producteurs et aux entreprises rurales. Au début de l'année 2008, le Gouvernement a lancé sur fonds propres, (6.120.500.000) CFA, le Programme d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PUASA) visant à renforcer la production alimentaire nationale (céréales : maïs et riz) à très court terme. Un Groupe de Travail Intérimaire du PUASA¹ a été mis sur pied par le Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche pour la mise en œuvre du PUASA. En ce qui concerne le riz et le maïs, l'objectif du PUASA est d'améliorer la balance alimentaire à travers la production en six (6) mois, de 48.000 tonnes de céréales dont 21.750 tonnes de riz et 26 250 tonnes de maïs, particulièrement à travers le soutien des petites exploitations agricoles situées dans les principales vallées fluviales où l'eau est encore disponible dans la plus grande partie de la saison sèche.

Vers le milieu de l'année 2008, des éléments à l'échelle mondiale ont amené à considérer la crise alimentaire comme structurelle et non conjoncturelle, d'où la nécessité de prendre des dispositions pour poursuivre le PUASA et consolider ses acquis jusqu'à fin 2010. C'est dans ce cadre que le Gouvernement du Bénin a transformé le PUASA originel en un programme

(*) Benjamin K. SOUDE /Ingénieur Agronome RTS - Analyste de Projets D. R. - Spécialiste en Organisation et Gestion de Projets D. R.

¹ Projet d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PUASA)

plus étendu avec des objectifs plus ambitieux dénommé, «PUASA intensifié» d'un montant de (145 million \$ US 62,3 milliards de francs CFA, visant à renforcer la production alimentaire nationale (céréales, tubercules, productions animales et laitières et produits de pêche). La contribution financière initiale de 6 250 500 000 de francs CFA allouée au PUASA à son démarrage en 2008 a été considérée dans ce cadre, comme la contrepartie nationale partielle à ce programme

Suite à la requête du Gouvernement adressée à ses partenaires techniques et financiers les invitant à soutenir ses efforts à travers le PUASA, la Banque Mondiale a été l'une des premières agences à apporter son soutien aux efforts du Gouvernement du Bénin pour la résorption de la crise à partir de son Programme de lutte contre la Crise Alimentaire Mondiale (GFRP) et Le Fonds Fiduciaire d'Intervention en Réponse à la Crise Alimentaire (FPCR TF).

1.2. Objectifs du projet

L'objectif du projet était d'accroître la production domestique de céréales (maïs et riz), en vue d'atténuer l'impact à court terme de l'augmentation des prix sur les ménages et de renforcer l'accès des producteurs de cultures vivrières aux intrants agricoles dans le moyen et le long terme.

Spécifiquement il devait fournir :

- a. un soutien d'urgence, à court terme, à la généralisation de l'utilisation des intrants agricoles pour le maïs et le riz afin d'accroître la production alimentaire nationale, et par conséquent atténuer l'impact de la flambée des prix des denrées alimentaires.
- b. un soutien pour la conception de mécanismes innovateurs pour la fourniture durable des intrants agricoles (intrants agricoles et autres) aux producteurs de denrées alimentaires, à moyen et à long termes.

1.3. Composantes du projet

Le projet comprend deux composantes, à savoir, (i) la fourniture d'intrants agricoles afin d'accroître la production alimentaire nationale à court terme et (ii) l'assistance à l'UGP du PUASA dans la mise en place des mécanismes institutionnels requis pour la distribution des intrants agricoles.

La composante « *Fourniture d'intrants agricoles pour le renforcement de la production nationale à court terme* » visait à soutenir les activités du PUASA à travers la fourniture d'intrants agricoles pour le renforcement de la production nationale de vivriers au cours de la campagne 2009-2010. Il s'agit de :

- i) financer les services de fourniture, de transport et de stockage dans le cadre de la distribution de 7.250 tonnes d'engrais auprès d'environ 44.750 producteurs de maïs, de manière à faire générer une production additionnelle de 54.000 tonnes de maïs sur 48.340 hectares ;
- ii) financer les services de fourniture, de transport et de stockage dans le cadre de la distribution de 1.250 tonnes d'engrais auprès d'environ 5.250 producteurs de riz, de manière à faire générer une production additionnelle de 6.000 tonnes de riz sur 5.660 hectares ;
- iii) réinjecter après recouvrement des crédits, 60% de la valeur des intrants mis en place pour la fourniture de 5.100 tonnes d'intrants agricoles à environ 30.000

producteurs, de manière à faire générer une production additionnelle de 36.000 tonnes de céréales sur 32.400 hectares.

Quant à la composante « *Appui à l'Unité de Gestion du Projet et conception de nouveaux mécanismes institutionnels de distribution des intrants aux agriculteurs* », elle visait à renforcer les capacités de gestion et opérationnelle du Groupe de Travail Intérimaire (GTI), qui a été établi par le Gouvernement pour coordonner la stratégie de réponse à l'urgence de la hausse des prix des denrées alimentaires. Spécifiquement elle devait permettre de :

- i) financer les services de consultation, de formation, d'acquisition de d'équipements et fournitures de bureau, et autres dépenses nécessaires pour le soutien au Groupe de Travail Intérimaire et pour sa transformation en véritable Unité de Gestion du Projet ;
- ii) renforcer les activités de contrôle et la capacité de l'UGP pour la passation des marchés et la gestion financière avec l'appui de services de consultation et de formation ;
- iii) appuyer la conception de mécanismes institutionnels innovateurs axés sur le marché pour assurer la distribution de fertilisants, de semences certifiées et d'autres fournitures et services aux producteurs à partir de (i) la révision du mécanisme d'urgence actuel de distribution avec la gestion du recouvrement des fonds et (ii) des exemples de bonne pratique dans la région.

1.4. Organisation et mise en œuvre du projet

La mise en œuvre du Projet repose sur cinq (5) structures que sont :

- i) *Le Comité de Pilotage (CP)* composé des représentants (i) du Ministère chargé de la Prospective et du Développement, (ii) du Ministère de l'Economie et des Finances, (iii) du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, (iv) des Organisations des producteurs, et (v) des distributeurs privés d'intrants agricoles. Ce Comité est chargé de la supervision générale du projet.
- ii) *L'unité de Gestion du projet (UGP)* sous tutelle du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, est chargée de l'exécution et du suivi des activités quotidiennes du projet y compris la passation des marchés, les décaissements, la gestion comptable et financière. L'UGP comprend un Coordonateur du programme, un responsable de production, un responsable des aménagements, un responsable de suivi évaluation, un responsable de l'approvisionnement et de la distribution des intrants, un responsable des organisations paysannes et crédits, et un responsable de la gestion financière et comptable en plus du personnel administratif.
- iii) *Les Centres régionaux pour la Promotion Agricole (CeRPA)* opérant à un niveau technique et opérationnel, sur la base d'un Mémoire d'Entente entre UGP et CeRPA pour la fourniture de services agricoles, sont chargés de : (i) l'identification et de la sélection des bénéficiaires, (ii) la facilitation des relations contractuelles entre l'UGP et les organisations de producteurs, y compris les activités de recouvrement de crédit, (iii) le stockage des intrants agricoles et la gestion de leur distribution, (iv) la fourniture des services d'extension et (v) la sensibilisation des producteurs pour le recouvrement des crédits.
- iv) *L'Office National pour la Sécurité Alimentaire (ONASA)* opérant à un niveau technique et opérationnel est co-responsable avec le PUASA de la gestion des crédits alloués pour les intrants agricoles.

- v) *L'Agence pour le Financement des Initiatives de Base (AGeFIB)* opérant à un niveau technique et opérationnel, sur la base d'un Accord de gestion financière, est chargée d'appuyer l'UGP dans la gestion financière du projet notamment pour l'élaboration des budgets, le décaissement, la tenue des comptes, l'élaboration des rapports financiers et la gestion du compte spécial.

1.5. Durée et financement du projet

Le projet, d'une durée de deux (2) ans est entré en vigueur le 11 Septembre 2008 pour s'achever le 15 Juin 2011 après une demande de prorogation de six (6) mois.

Le coût global du projet a été estimé à 9 millions de dollars US et est assuré par la Banque Mondiale à travers l'Accord de Don n° TF - 093250

II. EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET

Quoi que les résultats du projet soient satisfaisants, il n'en demeure pas moins nécessaire d'en évaluer sa mise en œuvre.

2.1. Evaluation des objectifs et de la conception du projet

Au regard des résultats obtenus (Tableau 1 en annexe), on peut retenir que les objectifs retenus étaient adaptés à la situation et s'intègrent bien à la stratégie de réduction de la pauvreté et de lutte contre l'insécurité alimentaire définie par le Gouvernement.

Dans son ensemble, la conception du projet est satisfaisante d'autant plus qu'elle a permis une prise de conscience et une responsabilisation des bénéficiaires dans la prise en charge de la recherche de solution à leurs problèmes de développement tout en s'appuyant sur les services publics que sont les CeRPA et leurs démembrements que sont les Centres Communaux pour la Promotion Agricole (CeCPA). Cependant compte tenu du caractère novateur du projet, notamment en matière de fournitures d'intrants agricoles pour les cultures vivrières, quelques insuffisances ont pu être relevées et ont affecté un tant soit peu les résultats. Il s'agit entre autres de :

- i) le retard dans la livraison des engrais au cours de la première année liée aux procédures de passation de marché non adaptées aux situations d'urgence, ce qui a affecté les superficies emblavées en maïs ;
- ii) la mauvaise estimation des superficies initiales moyennes par producteur qui a affecté l'effectif des producteurs de maïs touchés ;
- iii) le réaménagement du personnel de terrain des CeCPA et les grèves perlées qui ont affecté aussi bien le taux d'adoption des itinéraires techniques par les producteurs que le taux de recouvrement du crédit intrants

2.2. Performances des structures de coordination et de gestion du projet

Les structures de coordination et de gestion du projet ainsi que le Comité de pilotage et l'UGP et les structures informelles de concertation ont fonctionné de manière satisfaisante.

Pour ce qui concerne l'UGP, il faut noter que les différentes recommandations des missions de supervision de la Banque et l'assistance fiduciaire de l'AGeFIB ont grandement contribué

à sa performance, d'autant plus que la majeure partie du personnel n'avait pas d'expérience quant aux procédures de gestion des projets de la Banque.

Sur le plan de la gestion financière, il est à noter que le Don a été consommé à 97,26% au 31 Mai 2011. Pour y arriver, il a nécessité une réallocation des ressources et une demande de prolongation de la date d'achèvement du projet pour assurer la poursuite des activités de terrain.

En ce qui concerne la passation des marchés, les différents dossiers ont connu des aboutissements heureux même si les procédures ont connu du retard. Pour ce qui concerne les missions d'audit, la procédure de sélection de l'Auditeur pour l'audit des exercices 2009 et 2010 a connu du retard mais les audits ont été réalisés à bonne date et La Banque a émis son Avis de Non Objection sur le rapport d'audit de 2009. Pour l'audit de l'année 2010, l'avis de la Banque est attendu.

2.3. Leçons à tirer de la mise en œuvre du projet

La mise en œuvre du PUASA 1 a permis de mettre en exergue les problèmes qui perturbent la production vivrière et qui vont au delà de la fourniture des intrants (engrais spécifiques et semences améliorées). En effet, la nécessité de revoir le système d'approvisionnement et de distribution des intrants et de réaliser des aménagements hydro-agricoles et des infrastructures de mise à marché des produits vivriers est apparue comme des conditions de réussite de l'amélioration de la production vivrière. Pour corriger cet état de fait, il serait souhaitable que les prochains projets relatifs à la sécurité alimentaire, tout en mettant l'accent sur l'amélioration de la productivité à travers la fourniture des semences améliorées et les engrais spécifiques envisagent la prise en compte la réalisation des aménagements hydro-agricoles et des infrastructures de mise à marché des produits vivriers et l'appui aux opérateurs privés pour une meilleure implication dans le système de commercialisation.

Autre leçon que l'on peut retenir est que les procédures de passation de marchés telles qu'elles sont actuellement ne sont pas adaptées pour les situations d'urgence et une attention devra portée à leur révision ou amendement de manière à faciliter la mise à disposition des intrants et équipements dans des délais permettant d'atteindre rapidement les résultats escomptés.

III. RESULTATS ET IMPACTS DU PUASA

Dans l'ensemble, les objectifs principaux et directs ont été atteints et dans certains cas, largement dépassés et les résultats obtenus ont été jugés satisfaisants aussi bien par les bénéficiaires que par l'Administration et la Banque Mondiale.

3.1. Principaux résultats obtenus au niveau des composantes

Les résultats obtenus au niveau de la composante « *Fourniture d'intrants agricoles pour le renforcement de la production nationale à court terme* » se résument comme suit :

- acquisition de 9.800 tonnes d'intrants agricoles (7.840T pour le maïs et 1.960T pour le riz) pour une prévision initiale de 8.500 tonnes ;
- distribution aux producteurs de 9.143 tonnes d'intrants agricoles (7.314,4T pour le maïs et 1.826,6T pour le riz) pour une prévision initiale de 8.500 tonnes ;
- récupération de 1.452.094.553 FCFA du crédit intrants agricoles sur une prévision initiale de 2.184.924.500 FCFA, soit un taux de récupération de 66,45% ;

- renforcement des capacités de 54 producteurs et de 130 agents d'encadrement des CeRPA et CeCPA sur les itinéraires techniques des cultures du riz et du maïs ;
- renforcement des capacités de 107 agents des CeCPA et 12 producteurs sur les opérations de traitement phytosanitaire contre les ravageurs des cultures en végétation.

Cependant la mise en œuvre de cette composante a été confrontée à quelques difficultés, à savoir :

- i) le personnel des CeCPA a été remanié en profondeur. Le nouveau personnel en place a mis du temps pour s'imprégner du contenu et de la stratégie de mise en œuvre du PUASA.
- ii) les grèves perlées du personnel d'encadrement tout au long de l'année 2010 n'ont pas facilité la mise en œuvre de bon nombre d'activités, telles que l'encadrement rapproché des producteurs qui en a souffert.
- iii) les magasins de stockage ont sérieusement fait défaut de par leur nombre insuffisant et de par leur état défectueux, toutes choses préjudiciables à la bonne gestion des intrants.
- iv) le stockage et le déstockage des intrants ont engendré des frais de manutention finalement à charge du gestionnaire du magasin non rémunéré pour ce faire, d'où la nécessité de la création d'une caisse de menu dépense par CeCPA pour y faire face.
- v) les agences BOA dans lesquelles les RCPA doivent déposer les montants des crédits intrants recouvrés dans le compte spécial ouvert à cet effet sont très éloignées de leurs lieux de travail. Les agents doivent parcourir parfois plus d'une centaine de km à leurs frais et risques.

Les résultats obtenus au niveau de la composante « *Appui à l'Unité de Gestion du Projet et conception de nouveaux mécanismes institutionnels de distribution des intrants aux agriculteurs* » se résument comme suit :

Au niveau des actions de soutien à l'UGP

- Mise en place effective de l'ensemble du personnel initialement prévu ;
- Acquisition des équipements et véhicules initialement prévus ;
- Assistance technique de l'AGeFIB à l'UGP en matière de gestion financière et de passation de marchés ;
- Elaboration et adoption du Cadre de Gestion Environnementale et sociale ;
- Elaboration et adoption du Manuel de Suivi- Evaluation du PUASA ;
- Formation de 471 Agents communaux des 23 communes sur la collecte des données statistiques ;
- Formation de 99 agents des CeCPA et 25 producteurs sur le dispositif institutionnel de suivi des activités du PUASA
- Formation de 154 agents des CeCPA et des OP sur le Cadre de Gestion Environnementale et Sociale du PUASA ;
- Formation de 181 agents des CeCPA et 22 producteurs sur les techniques de collecte des données d'emblavure et de rendement.

Au niveau des actions de conception de nouveaux mécanismes institutionnels de distribution d'intrants

- Elaboration et adoption du Manuel de distribution des engrais ;
- Elaboration d'un mécanisme novateur d'accès et de distribution des intrants agricoles et d'entreprises industrielles. Les recommandations de l'étude sont en cours d'opérationnalisation dans le cadre du Projet d'appui de l'Union Européenne au PUASA.

3.2. *Evaluation d'ensemble de l'impact du projet dans la mise en œuvre de la Réponse globale à la crise alimentaire*

On peut dire que le PUASA a, dans son ensemble eu un impact un tant soit peu mitigé dans la zone d'intervention. Ainsi, on peut constater que :

- 93% des engrais mis à la disposition des producteurs ont été utilisés selon les doses adéquates recommandées sur 36% des superficies emblavées en maïs contre 30% pour le riz ;
- 53.897 T de maïs et 10.860 T de riz ont été dégagées comme productions additionnelles. Cette production a permis de mettre sur le marché, des quantités de céréales pendant la période de soudure qui ont contribué de manière significative à atténuer la tension des prix des denrées alimentaires. L'impact visible induit par l'augmentation significative de la production céréalière est la diminution continue des prix et donc un accès accru des populations aux aliments de base au niveau des zones d'intervention du projet ;
- 66,45% des crédits intrants mis en place ont pu faire l'objet de récupération. Il est bon de mentionner que la période de récupération a coïncidé avec celle des élections, ce qui a quelque peu perturbé les dispositifs et stratégies de récupération mis en place. Toutefois, l'opération se poursuit sur le terrain avec l'appui des CeRPA et de la SONAPRA.

Ces résultats indiquent que des efforts importants ont été déployés en matière de sensibilisation et de formation des producteurs sur le respect des itinéraires techniques. Cependant des efforts devront se poursuivre notamment pour une meilleure organisation de la commercialisation des vivriers impliquant davantage les opérateurs économiques

De même, l'insuffisance des capacités actuelles de transformation, et de stockage des produits transformés pour répondre à la production massive de riz paddy actuellement observée dans les différents bassins de production devra être rapidement comblée;

IV. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES DIFFERENTES PARTIES

4.1. *Appréciations de l'action de la Banque Mondiale au cours de l'exécution du PUASA*

Les actions de la Banque Mondiale au cours de l'exécution du PUASA devaient concerner :

- le décaissement des ressources du Don ;
- l'émission des avis de non objection ;

- les missions de supervision et d'appui de la Banque Mondiale.

La Banque a régulièrement effectué les déboursements de fonds selon les procédures et émis les avis de non objection dans les délais requis.

De même, les missions de supervision (mission de supervision de mars 2009 et mission de supervision et revue à mi-parcours de Février 2010) et le suivi des recommandations qui en découlent ont été régulièrement assumées par la Banque et la partie Béninoise.

4.2. *Appréciations de l'action du Gouvernement au cours de l'exécution du PUASA*

Les performances du Gouvernement concernent essentiellement :

- la satisfaction des conditionnalités d'entrée en vigueur et de mise en œuvre du PUASA ;
- la supervision du projet à travers le fonctionnement du Comité de pilotage du projet.

Les conditionnalités ont été remplies même si un léger retard a été enregistré pour certaines.

Toutefois trois situations ont, un tant soit peu, perturbé le bon fonctionnement du projet, à savoir :

- i) la décision du Gouvernement à regrouper certains projets, dont le PUASA, au sein de la SONAPRA en application de l'Arrêté N° 130/MAEP/DCAB/SGM/SP du 25/03/2009 portant regroupement sous la responsabilité de la SONAPRA des projets et programmes ayant pour objet la promotion des filières agricoles contraire aux dispositions de l'Accord de Don. Cette situation a été clarifiée au cours de la mission de supervision de Mai - Juin 2009 ;
- ii) la baisse des contributions du Gouvernement au financement des intrants qui ont passé de 6,15 milliards FCFA en 2008 à 1,65 milliards FCFA en 2009, et tomber à 0,38 milliards FCFA en 2010. Cette baisse a réduit les capacités de l'UGP à continuer les missions qui lui ont été assignées, à savoir la réalisation d'une production excédentaire de céréales susceptible de calmer la flambée des prix des produits alimentaires sur le marché ;
- iii) les délais assez longs requis pour les différentes étapes de passation des marchés en vue de l'acquisition des fournitures (engrais) prévues dans le cadre de la subvention accordée par la Banque Mondiale au PUASA.

Pour ce qui concerne la supervision du projet, le Comité de pilotage du projet a tenu les assises conformément aux prescriptions et a régulièrement émis des recommandations et opéré des arbitrages qui ont permis une bonne exécution du projet. Mieux, plusieurs missions de suivi ont été organisées par le Ministère pour se rendre compte de l'état d'avancement du projet et faire des recommandations ou prendre des mesures en vue des corrections des insuffisances relevées.

4.3. *Evaluation des relations Banque Mondiale / Gouvernement*

Les relations entre la Banque et le Gouvernement ont été bonnes tant sur le plan technique que financier, et toutes les décisions ont souvent fait l'objet d'échanges au cours des missions de supervision avant leur finalisation officielle.

4.4. *Evaluation des performances des différents prestataires du projet*

L'évaluation des performances des principaux prestataires impliqués dans la mise en œuvre du projet concernera essentiellement les CeRPA, l'ONASA, l'AGeFIB et les consultants.

Performances des CeRPA

Les CeRPA impliqués dans la mise en œuvre du PUASA ont pu accomplir les missions à eux confiés de manière satisfaisante. Cependant, il s'est révélé que la capacité opérationnelle des CeRPA et des CeCPA est actuellement très affectée du fait de l'amenuisement drastique des ressources matérielles et financières dont ils disposent. Cette situation a pour conséquence une faible capacité à démultiplier et consolider les principaux acquis du PUASA, et à répondre efficacement aux attentes des producteurs et de leurs organisations.

Performances de l'ONASA

L'ONASA, à travers la constitution de stocks régulateurs, a pu accompagner le PUASA dans la commercialisation d'une partie des productions auprès des producteurs. De même, les boutiques témoins installées par l'ONASA, ont permis de palier au déficit d'approvisionnement en vivriers des populations, de pratiquer des prix accessibles et de contrer la spéculation.

Performance de l'AGeFIB

Les prestations de l'AGeFIB ont essentiellement porté sur un appui au Responsable Administratif et Financier du PUASA dans le cadre de la passation des marchés contrairement aux dispositions initiales, à savoir, apporter une assistance technique de l'AGeFIB à l'UGP en matière de gestion financière et de passation de marchés.

V. PERSPECTIVES POUR LA PERENNISATION DES ACQUIS DU PROJET

D'une manière générale, le PUASA a permis d'expérimenter un nouveau mécanisme pour la fourniture d'intrants agricoles pour la production des produits vivriers. Cette expérience, bien qu'ayant enregistré des résultats satisfaisants a révélé quelques insuffisances qui, à terme, perturberont la pérennisation des acquis. Il s'agit :

- 1) des mécanismes d'approvisionnement et de distribution d'intrants spécifiques vivriers qui devront être corrigées par l'opérationnalisation des recommandations de l'étude pour la mise en place d'un mécanisme novateur d'accès aux intrants agricoles et d'entreprises industrielles dans les bassins de production de riz au Bénin ;
- 2) des mécanismes de financement des intrants agricoles vivriers et de recouvrement des crédits intrants qui devront être revues et s'inscrire dans un cadre de partenariat impliquant davantage les organisations de producteurs, les opérateurs économiques opérant dans le secteur des vivriers et les institutions de financement et sur la base de contrats de production entre les producteurs ou

organisation de producteurs et les opérateurs économiques opérant dans le secteur des vivriers ;

- 3) de la mise en place d'infrastructures d'appui à la production (stockage d'intrants, aménagements de périmètres de production, unités de transformation, etc.) et de mise à marché des produits vivriers dont la gestion relèverait des producteurs ou organisation des producteurs et des opérateurs économiques concernés ;
- 4) la détermination des zones d'appui aux producteurs en tenant compte davantage des potentialités agro-éco-pédologiques des localités pour assurer une réponse positive et croissante à l'utilisation des intrants spécifiques (semences, engrais) et un accroissement des revenus des producteurs.

CONCLUSION

Après la phase d'urgence, le PUASA doit évoluer vers une vision à plus long terme introduisant progressivement les aspects de viabilité et pérennisation des appuis dont l'objectif est d'accroître durablement la capacité du pays et de sa population à faire face aux crises économiques et alimentaires.

Pour atteindre cet objectif, l'attention du Gouvernement et des Partenaires Techniques et Financiers devra porter sur les points suivants :

a) au niveau de la partie béninoise :

- formuler un Programme National de Sécurité Alimentaire qui tiendra compte davantage des potentialités agro-éco-pédologiques des localités et intégrera toutes les actions de soutien à la production et à la mise en marché des différents produits vivriers ;
- précéder à l'opérationnalisation des mécanismes de financement des intrants agricoles vivriers et de recouvrement des crédits intrants proposés dans le cadre de la mise en œuvre du PUASA 1 ;
- revoir le rôle de l'ONASA dans le système de commercialisation des produits vivriers comme structure de régulation et y impliquer davantage les organisations de producteurs, les opérateurs économiques opérant dans le secteur des vivriers et les institutions de financement dans le cadre d'un partenariat public-privé ;

b) au niveau de la Banque Mondiale et autres Partenaires Techniques et Financiers :

- envisager des actions concertée et complémentaires à partir du Programme de Sécurité formulé par le Gouvernement pour éviter de proposer des changements d'orientations sur la base des situations de projets similaires dont la similitude des contextes d'exécution n'est pas avérée ;
- envisager la mise en place des mécanismes de financement concertée dans le cadre de la mise en œuvre des interventions complémentaires de plusieurs Partenaires Techniques et Financiers.

ANNEXES

Tableau 1 : Tableau de suivi des indicateurs au 30 mai 2011

N°	Nom de l'Indicateur	Unité	Valeur de référence	Valeur Cible	Valeur réalisée	Observations
1	Production de riz dans la zone ciblée	Tonne	42 000	48 000	52 860	Soit 10 860 Tonnes de production additionnelle
2	Production de maïs dans la zone ciblée	Tonne	45 000	99 000	98 897	Soit 53 897 Tonnes de production additionnelle
3	Mécanisme novateur de distribution des intrants spécifiques vivriers	Unité	-	1	1	Rapport provisoire disponible depuis fin mai et atelier de validation prévu pour le 3 juin
4	Quantité d'engrais (tonnes) commandée et distribuée aux producteurs de riz	Tonne	-	1 250	1 960	dont 1828,6 T utilisées par les producteurs
5	Quantité d'engrais (tonnes) commandée et distribuée aux producteurs de maïs	Tonne	-	7 250	7 840	dont 7314,4 T utilisées par les producteurs
6	Superficies cultivées avec les doses adéquates d'engrais	ha	-	54 000	17 669	des 50 458 ha emblavée pour la 1ère campagne, 17 669 ont reçu des doses adéquates d'engrais pour le maïs et le riz
7	Nombre de producteurs ayant reçu les engrais	Unité	-	50 000	37 543	

Tableau 2 : Point des réalisations des actions de soutien à l'UGP

Activités	Prévisions initiales (2008 – 2011)	Réalizations				Taux de réalisation
		2008 - 2009	2009 - 2010	2010 - 2011	Total durée du projet	
<i>Nomination du Coordonnateur du PUASA</i>	1	1				100%
<i>Recrutement et nomination du personnel technique de l'UGP</i>	3	3				100%
<i>Mise en place et fonctionnement du Comité de Pilotage du Projet</i>		X	X-	-	-	100%
<i>Mission de consultation pour la conception des Activités de Suivi des Opérations d'Urgence</i>						0%
<i>Elaboration et adoption du Manuel de Suivi- Evaluation du PUASA</i>		x				100%
<i>Elaboration de l'Enquête de référence</i>						0%
<i>Etablissement de l'Accord de gestion financière avec AGeFIB</i>		X	X			100%
<i>Acquisition des équipements pour l'UGP</i>						En cours
<i>Formation en Gestion de projet et en Suivi d'Opérations d'urgence</i>						0%
<i>Formation des Agents communaux sur la collecte des données statistiques</i>			471 Agents des 23 communes	-	-	100%
<i>Formation des Agents des CeCPA et des producteurs sur le dispositif institutionnel de suivi des activités du PUASA.</i>	Non prévu			99 agents des CeCPA et 25 Responsables d'OPA		
<i>Formation des Agents des CeCPA et Responsables d'OPA sur le Cadre de Gestion Environnementale et Sociale du PUASA.</i>	Non prévu			154 agents des CeCPA et Responsables d'OPA		
<i>Formation des Agents des CeCPA et Responsables d'OPA sur les techniques de collecte de données d'emblavure et de rendement.</i>	Non prévu			181 agents des CeCPA et 22 Responsables d'OPA		
<i>Missions d'Audit externe du PUASA</i>	2	x	x			100%

Tableau 3 : Point des réalisations des actions de conception de nouveaux mécanismes institutionnels de distribution d'intrants aux producteurs de cultures vivrières

Activités	Prévisions initiales (2008 – 2011)	Réalisations				Taux de réalisation
		2009	2010	2011	Total durée du projet	
<i>Mission internationale pour la revue de la politique de promotion des cultures vivrières et des mécanismes de livraison</i>	2009 – 2010	-	-	-	-	0%
<i>Analyse des mécanismes existants et autres expériences acquises concernant la distribution d'intrants agricoles aux producteurs de cultures vivrières</i>	1 étude (2009 – 2010)		X		1	100%
<i>Proposition et adoption d'un nouveau mécanisme institutionnel pour la distribution d'intrants agricoles aux producteurs de cultures vivrières</i>	1 étude (2009 – 2010)		X	Opérationnalisation des recommandations de l'étude en cours	1	100%

Tableau 4 : Synthèse du Plan de passation des marchés au 31 Mars 2011

Marchés	Prévisions initiales (2008 – 2011)	Réalizations				Taux de réalisation
		2009	2010	2011	Total durée du projet	
Fournitures						
Acquisition de mobiliers de bureau pour l'UGP	(2008 – 2009)	x	x	-	2 commandes	100%
Acquisition et mise en réseau d'équipements informatiques pour l'UGP	(2008 – 2009)	-	x	-	1 commande	100%
Acquisition d'un véhicule 4x4 Station wagon pour l'UGP	2008 - 2009	x	-	-	1 véhicule	100%
Acquisition d'engrais spécifiques vivriers	8.500T (2008 – 2009)	x	-	-	9.800 T	115,29%
Services						
Réalisation de l'Enquête de référence relative aux indicateurs du projet	1 étude 2008 - 2009					0%
Elaboration du Cadre de Gestion Environnementale et Sociale	1 étude 2008 - 2009	x	-	-	1 étude	100
Recrutement d'un auditeur externe pour l'audit des comptes du PUASA au titre des exercices 2009 et 2010	1 auditeur (2008 – 2009)	x	-	-	1 auditeur	100%
	2 missions d'audit (Début 2010 ; début 2011)	-	x	x	2 audits	100%
Réalisation de l'étude pour la mise en place d'un mécanisme novateur d'accès et de distribution des intrants agricoles	1 étude 2008 - 2009	-	x	-	1 étude	100%

Tableau 5 : Délais des processus pour l'acquisition des biens et services

Marchés	Délais en mois					
	Durée de la procédure	Emission AON / IDA sur TDR ou DAO	Emission AON / DNMP sur DAO	Lancement de l'AO	Analyse des offres	Emission AON / IDA sur résultats AO
Fournitures						
Acquisition de mobiliers de bureau pour l'UGP		-	-	27 octobre 2010	11 novembre 2010	Examen à postériori
Acquisition et mise en réseau d'équipements informatiques pour l'UGP	-	-	-	27 octobre 2010	11 novembre 2010	Examen à postériori
Acquisition d'un véhicule 4x4 Station wagon pour l'UGP	1 mois et 15 jours		-	30 mars 2009	15 avril 2009	05 mai 2009
Acquisition de 9.800 T d'engrais spécifiques vivriers	2 mois		25 janvier 2009	27 janvier 2009	11 mars 2009	23 mars 2009
Services						
Réalisation de l'Enquête de référence relative aux indicateurs du projet	-	-	-	-	-	-
Elaboration du Cadre de Gestion Environnementale et Sociale	04 mois	28 janvier 2009	-	28 janvier 2009	20 avril 2009	03 juin 2009
Recrutement d'un auditeur externe pour l'audit des comptes du PUASA au titre des exercices 2009 et 2010		29 janvier 2009	-	16 septembre 2009 et 23 février 2010	26 mars 2010	07 juin 2010
Réalisation de l'étude pour la mise en place d'un mécanisme novateur d'accès et de distribution des intrants agricoles	1 mois et 17 jours	08 janvier 2010	-	08 janvier 2010	13, 14 et 15 janvier 2010	25 février 2010
Délai moyen :						

Tableau 6 : Délais d'exécution des contrats de marché

Marchés	Délais en jours					
	Date de signature du contrat	Date de démarrage effectif du marché	Date d'achèvement contractuel du marché	Date d'achèvement effectif du marché	Délai contractuel d'exécution du marché	Délai effectif d'exécution du marché
Fournitures						
Acquisition de mobiliers de bureau pour l'UGP	09 décembre 2010		24 décembre 2010	14 décembre 2010	15 jours	5 jours
Acquisition et mise en réseau d'équipements informatiques pour l'UGP	10 décembre 2010		25 décembre 2010	13 décembre 2010	15 jours	4 jours
Acquisition d'un véhicule 4x4 Station wagon pour l'UGP	12 mai 2009			23 septembre 2009	30 jours	4 mois 11 jours
Acquisition de 9.800 T d'engrais spécifiques vivriers	17 juin 2009		17 juillet 2010	19 juin 2009	30 jours	3 jours
Services						
Réalisation de l'Enquête de référence relative aux indicateurs du projet	-	-	-	-	-	-
Elaboration du Cadre de Gestion Environnementale et Sociale	08 juin 2009	20 juin 2009	14 août 2009	Novembre 2009	66 jours	130 jours
Recrutement d'un auditeur externe pour l'audit des comptes du PUASA au titre des exercices 2009 et 2010	04 juin 2010	04 juin 2010	30 juin 2011	15 mai 2011	12 mois	10 mois 15 jours
Réalisation de l'étude pour la mise en place d'un mécanisme novateur d'accès et de distribution des intrants agricoles	02 mars 2010	02 mars 2010	17 avril 2010	Septembre 2010	45 jours	180 jours

Tableau 7 : Niveau de consommation du Don par composantes au 31 Mars 2011

Composantes/Sous-composantes	Prévisions initiales (2008 – 2011)	Réalizations				Taux de réalisation
		2009	2010	2011	Total durée du projet	
Composante 1						
Sous-composante 1.1	3.691.000.000	3.591.000.000	26.202.300	34.947.550	3.652.149.850	98,95%
Total Composante 1	3.691.000.000	3.591.000.000	26.202.300	34.947.550	3.652.149.850	98,95%
Composante 2						
Sous-composante 2.1.						
Sous-composante 2.1.						
Total Composante 2	492.691.967	142.840.604	154.569.658	119.688.100	417.098.362	84,66%
Total Don	4.183.691.967	3.733.840.604	180.771.958	154.635.650	4 069 248 212	97,26%

Tableau 8 : Niveau de consommation du Don par catégorie de dépenses au 31 Mars 2011

Catégorie de dépenses	Prévisions initiales (2008 – 2011)	Réalizations				Taux de réalisation
		2009	2010	2011	Total durée du projet	
1. Fournitures et équipements	18.594.186	33 370 000	22 589 000	835 000	56 794 000	305,40%
2. Services de consultants et formation	176.644.772	94 655 000	114 397 000	109 586 550	318 638 550	180,38%
3. Intrants agricoles	3.811.808.237	3 591 000 000	26 202 300	34 947 550	3 652 149 850	95,81%
4. Coûts d'exploitation	37.188.373	14 815 604	17 583 658	9 266 550	41 665 812	112, 03%
5. Non affectées	139.456.399					
Total Don	4.183.691.967	3 733 840 604	180 771 958	154 635 650	4 069 248 212	97,26%