



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



EAT | Enabling
Agricultural Trade



MILLENNIUM
CHALLENGE CORPORATION
UNITED STATES OF AMERICA

AgCLIR BÉNIN

Évaluation de la réforme institutionnelle juridique
et commerciale du secteur agroalimentaire

PROGRAMME D'ACTION

Février 2014





AgCLIR BÉNIN

Évaluation de la réforme institutionnelle juridique
et commerciale du secteur agroalimentaire

PROGRAMME D'ACTION

Février 2014

AVERTISSEMENT

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Agence américaine pour le développement international ou du gouvernement des États-Unis.



TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	i
ACRONYMES	iii
INTRODUCTION.....	1
RÉSUMÉS DES CHAÎNES DE VALEUR	8
OBTENIR UN CRÉDIT.....	33
PAIEMENT DES IMPÔTS.....	46
CONCURRENCE LOYALE	54
ACCÈS AUX INFRASTRUCTURES DE COMMERCIALISATION	69
EXÉCUTION DES CONTRATS	81
CONSIDÉRATIONS SOCIALES ET DE GENRE	92
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	105



RÉSUMÉ ANALYTIQUE

En juin-juillet 2013, la Millennium Challenge Corporation (MCC) a parrainé le diagnostic d'une Réforme institutionnelle juridique et commerciale du secteur agroalimentaire (AgCLIR - Agribusiness Commercial Legal and Institutional Reform) au Bénin dans le cadre de la première phase de diligence raisonnable dans l'évaluation et l'amélioration du projet sur les environnements favorables aux agro-industries dans le cadre du deuxième Compact pour le Bénin (MCC Benin II Compact). Les thèmes concernant les environnements d'affaires favorables (EAF) et les chaînes de valeur qui font l'objet du présent rapport ont été sélectionnés selon les activités décrites dans le document de projet proposé (la note conceptuelle) préparé par l'Unité de Coordination de la Formulation du Deuxième Programme et du Suivi des Réformes de MCA-Bénin (UCF), qui a été soumis au MCC en avril 2013. L'évaluation de l'AgCLIR est conçue pour valider et donner des précisions sur les principaux obstacles en termes d'environnement favorable au commerce auxquels fait face l'industrie agroalimentaire au Bénin. Le rapport qui en résulte énonce des recommandations claires pour que le MCC et l'UCF entreprennent des activités de réforme dans le cadre du 2e Compact du MCC pour le Bénin. Ces recommandations tiennent compte des principaux critères d'investissement du MCC et le désir d'obtenir un impact large et durable tout en respectant les contraintes de temps et de ressources du MCC.

Le Bénin a la chance de compter sur une grande variété de zones agro-écologiques pouvant soutenir une variété de cultures, mais souffre d'un déclin constant de la fertilité des sols et d'une déforestation rapide.¹ L'agriculture au Bénin est fortement tributaire de la pluviométrie et des faibles niveaux d'utilisation des intrants, de mécanisation, de formation et d'organisation de l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur et en conséquence, la grande majorité des produits agricoles qui existent au Bénin sont à l'état brut ou semi-transformés. Les agroentreprises au Bénin fonctionnent dans un

environnement difficile, caractérisé par des taux élevés d'imposition formelle et informelle et des dynamiques de distorsion du marché qui limitent la capacité d'obtention de crédits et l'engagement dans une planification à long terme pour la croissance commerciale.

Deux principaux thèmes globaux sont apparus au cours de l'évaluation, constituant ainsi la base des recommandations à la fin du présent rapport : (1) la prévalence et les coûts élevés de l'informalité et (2) l'absence d'une organisation verticale et horizontale efficace le long de la chaîne de valeur.

¹ Perspectives économiques en Afrique : Bénin (2013).

LE COÛT ÉLEVÉ DE L'INFORMALITÉ

Environ 95 pour cent des entreprises béninoises opèrent dans le secteur informel, et le commerce informel transfrontalier est estimé à 75 pour cent du produit intérieur brut (PIB) du Bénin.² Cette dynamique a un coût élevé sur les recettes fiscales. Une étude suggère que l'officialisation de seulement 5 pour cent de l'économie informelle pourrait augmenter les recettes fiscales de 4,3%.³ Les entreprises du secteur informel souffrent également, souvent des difficultés pour accéder au financement et aux services nécessaires pour mener leurs opérations à un niveau supérieur. Au Bénin, cette contrainte pèse particulièrement sur les femmes, qui composent la grande majorité des transformateurs agricoles informels et des commerçants dans les cinq chaînes de valeur étudiées. Les causes de l'informalité sont nombreuses, mais les entreprises citent des taux élevés d'imposition et la corruption des fonctionnaires comme principales motivations pour se cacher dans le secteur informel.

MANQUE D'ORGANISATION AU SEIN DE LA CHAÎNE DE VALEUR

Parmi les principaux obstacles à la croissance du secteur agricole se trouve la rareté des associations commerciales efficaces et les modèles d'entreprise coopératifs, horizontaux ou verticaux. Une remarque souvent entendue de la part des intervenants tout au long de cette évaluation est que les chaînes de produits de base au Bénin ne sont pas organisées, et que ce manque d'organisation est la cause de leur inefficacité. Cette observation maintes fois entendue semble, au moins à un niveau superficiel, être en désaccord avec une autre observation, à savoir qu'il existe un très grand nombre d'associations de producteurs et de commerçants, aussi bien en ce qui concerne les produits de base et les produits régionaux, dans le secteur agricole. Cependant, la densité associative ne rend pas nécessairement compte d'une réelle organisation, ni du type de collaboration commerciale nécessaire à la promotion de l'efficacité au sein de la chaîne de valeur. D'ailleurs, les seules véritables formes d'organisation efficaces au sein du secteur privé observées par l'équipe d'évaluation correspondent aux associations qui semblent exister dans le seul but de favoriser le comportement anticoncurrentiel tel que la collusion des prix et le contrôle du marché. Une mauvaise organisation augmente les coûts de transaction, limite l'accès au financement et empêche l'application des normes de qualité et l'agrégation des approvisionnements

nécessaires pour atteindre les marchés de grande valeur. Dans le secteur du karité, par exemple, la plupart des femmes qui le cueillent fonctionnent indépendamment, ce qui limite le montant qu'elles peuvent récolter ainsi que le prix qu'elles peuvent exiger pour leur produit.

Le passé marxiste-léniniste du gouvernement continue d'imprégner le cadre juridique et contribue à une approche gouvernementale verticale et interventionniste concernant l'organisation des acteurs du secteur agricole, une approche dont l'objectif semble plus de garantir une mainmise minutieuse sur la dynamique du marché et sur les résultats plutôt que d'encourager la croissance du secteur privé. Les liens horizontaux et verticaux au sein du secteur agricole sont plus entravés par le manque d'accès à l'information sur le bon marché et aux mécanismes de règlement des conflits de faible coût. Ces facteurs s'associent pour créer une culture de la méfiance entre les acteurs de la chaîne de valeur qui encourage les approches hautement individualistes des affaires.

² UNCTAD, *Le développement économique en Afrique Rapport (2013)*, disponible sur http://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/aldcafrica2013_fr.pdf

³ CAPOD, *Problématique d'élargissement de l'assiette fiscale au Bénin : Analyse de la contribution des centres de gestion agréés (2010)*.



ACRONYMES

AAC	Agriculture et Agroalimentaire Canada
ABeNOR	Agence Béninoise de Normalisation et de Gestion de la Qualité
ABePEC	Agence Béninoise de Promotion des Échanges Commerciaux
ABSSA	Agence Béninoise de Sécurité Sanitaire des Aliments
ADeX	Association de Développement des Exportations
AFACEB	Association des Femmes d'Affaires et des Chefs d'Entreprises du Bénin
AFD	Agence Française de Développement
AgCLIR	Agribusiness Commercial Legal and Institutional Reform (Réforme institutionnelle juridique et commerciale du secteur agroalimentaire)
AGL	Acides gras libres
AGOA	African Growth and Opportunity Act
AIC	Association Interprofessionnelle du Coton
AMAB	Assurance Mutuelle Agricole du Bénin
ANLC	Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption
AWEP	African Women's Entrepreneurship Program
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
CAMeC	Centre d'Arbitrage, de Médiation et de conciliation
CAMFP	Centre des Arts et Métiers de la Femme de Parakou
CARDER	Centres Régionaux pour le Développement Rural
CCIB	Chambre de Commerce et de l'Industrie du Bénin
CDIJ	Centre de Documentation et d'Information Juridique
CEB	Communauté Électrique du Bénin
CeCPA	Centre Communal pour la Promotion Agricole
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes)
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEFACOM	Centre de Formation, de fabrication et d'Ajustage de la Construction Métallique
CePEPE	Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises
CeRPA	Centre Régional pour la Promotion Agricole
CGA	Centre de gestion agréé
CGI	Code Général des Impôts
CIME	Centre des Impôts des Moyennes Entreprises
CIPB	Conseil des Investisseurs Privés au Bénin
CLCAM	Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel
CNPB	Conseil National du Patronat du Bénin
CNTC	Conseil National des Transformateurs de Cajou
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COBEMAG	Coopérative Béninoise du Matériel Agricole
CoNEC	Conseil National des Exportateurs de Cajou du Bénin
CPI	Conseil Présidentiel de l'Investissement
CRDI	Centre Canada-Saskatchewan de recherche sur la diversification de l'irrigation
CRSPA	Centre de Recherches du Sud sur la Phytoprotection et les Aliments

CSFT-Bénin	Centre de séchage des fruits tropicaux
CTB	Agence belge de développement
CVIM	Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises
DAGRI	Direction de l'agriculture
DGAE	Direction Générale des Affaires Économiques
DGCE	Direction Générale du Commerce Extérieur
DGCI	Direction Générale du Commerce Intérieur
DGDDI	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DMEF	Développement des Micro-Entreprenariat des Femmes
DGR	Direction du Génie Rural
DPQC	Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement des Produits Agricoles
DTP	Direction des Travaux Publics
EAF	Environnement d'Affaires Favorable
ERSUMA	École Régionale Supérieure de la Magistrature de l'OHADA
FAIA	Facilité d'Appui aux Investissements Agricoles
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
FCFA	Franc Communauté Financière Africaine
FENAPAB	Fédération Nationale des Producteurs d'Anacarde
FENAPROV	Fédération Nationale des Producteurs de Vivriers au Bénin
FFP	Fonds à frais partagés
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
FENAPAT	Fédération Nationale des Acheteurs des Produits Agricoles et Tropicaux
FNDA	Fonds National de Développement Agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FONAGA	Fonds National de Garantie et d'Assistance aux Petites et Moyennes Entreprises
FSA	Faculté des Sciences Agronomiques
GAPA	Groupement des Acheteurs des Produits Agricoles
GCPV	Groupement des Commerçants des Produits Vivriers
GdB	Gouvernement du Bénin
GEPT	Groupe des Exportateurs de Produits Tropicaux
GIE	Groupements d'intérêt économique
GIZ	Société allemande pour la coopération internationale
GOWE	<i>African Development Bank Growth-Oriented Women Entrepreneurs</i> (Banque africaine de développement – Femmes entrepreneurs axées sur la croissance)
GTF	Groupe de Travail Fiscalité
GUFE	Guichet Unique de Formalisation des Entreprises
IDH	Indice de développement humain
IFPRI	International Food Policy Research Institute (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires)
IFU	Identifiant Fiscal Unique
IIAT	Institut international d'agriculture tropicale
IMF	Institutions de microfinance
INRAB	Institut National des Recherches Agricoles du Bénin

INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique
IPTS	Impôt Progressif sur les Traitements et Salaires
IRPP	Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques
IS	Impôt sur les sociétés
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
LARES	Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale
LDC	Lignes de crédit
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
MCC	Millennium Challenge Corporation
MCMEJF	Ministère Chargé de la Microfinance et de l'Emploi des Jeunes et des Femmes
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MISTOWA	Market Information Systems and Traders' Organizations of West Africa (Systèmes d'information de marché et organisations des commerçants en Afrique de l'Ouest)
MJLDH	Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme
OCDE	Organisation de Coopération de Développement Économique
OECCA	Ordre des Experts-Comptables et Comptables Agréés du Bénin
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONASA	Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire
ONG	Organisation non gouvernementale
PADFA	Programme d'Appui au Développement des Filières Agricoles
PDRT	Programme de développement des racines et tubercules
PIB	Produit Intérieur Brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PMI	Petites et moyennes industries
PNOPPA	Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles du Bénin
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat public-privé
PSRSA	Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole
R et T	Racines et Tubercules
SDE	Service de développement des entreprises
SME	Semaine mondiale de l'entrepreneuriat
SIM	Système d'information de marché
SODEMA	Société de Développement du Maïs
SONAPRA	Société Nationale pour la Promotion Agricole
TDL	Taxe de développement local
TEC	Tarif Extérieur Commun
TFU	Taxe Foncière Unique
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TPU	Taxe Professionnelle Unique
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UCF	Unité de Coordination de la Formulation du Deuxième Programme et du Suivi des Réformes de MCA-Benin
UCOPROV	Union Communale des Producteurs de Vivriers
UCP	Union Communales des Producteurs



UCPA	Union Communale des Producteurs d'Anacarde
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
URP	Union Régionale des Producteurs
USAID	United States Agency for International Development (Agence américaine pour le Développement International)
UVPA	Unions Villageoises des Producteurs d'Anacarde
VPS	Versement Patronal sur Salaire
WATH	West Africa Trade Hub
ZFI	Zone Franche Industrielle



INTRODUCTION

Ce rapport aborde l'environnement juridique, institutionnel et social dans lequel évoluent les entreprises du secteur agricole du Bénin. Grâce à un examen approfondi des politiques liées à l'agriculture, des lois, des institutions et de la dynamique sociale, il vise à informer les stratégies et les décisions du MCC et du Gouvernement du Bénin (GdB) pour l'élaboration du 2e Compact du MCC pour le Bénin.

Le diagnostic a été entrepris dans le cadre de la première phase de diligence raisonnable du projet sur les environnements favorables à l'agro-industrie proposé par l'entité partenaire du Millennium Challenge Account Bénin, également connue sous le nom de Unité de Coordination de la Formulation du Deuxième Programme et du Suivi des Réformes de MCA-Bénin (UCF). L'UCF a élaboré un document d'ébauche de programme en avril 2013 (la note conceptuelle) délimitant quatre principaux domaines de réforme dans le cadre du projet sur les environnements favorables à l'agro-industrie pour le 2e Compact du MCC au Bénin. L'évaluation AgCLIR Bénin a été conçue pour valider et donner des précisions sur les principaux obstacles en termes d'EAF auxquels fait face l'industrie agroalimentaire au Bénin. Le rapport qui en résulte énonce des recommandations claires pour que le MCC et l'UCF entreprennent des activités de réforme dans le cadre du 2e Compact du MCC pour le Bénin. Ces recommandations tiennent compte des principaux critères d'investissement du MCC et du désir d'obtenir un impact large et durable tout en respectant les contraintes de temps et de ressources du MCC.

Ce rapport peut également être utilisé par d'autres institutions gouvernementales, des bailleurs de fonds, des organisations non gouvernementales (ONG), le secteur privé, et autres afin de mieux comprendre les environnements favorables à l'agro-industrie au Bénin et leur rôle dans le développement des entreprises agricoles et la croissance économique en général. Les conclusions et les recommandations ci-présentes peuvent servir de base pour le développement de la politique agricole, de cadre pour les interventions des bailleurs de fonds, de ressource importante pour les investisseurs, et de catalyseur pour le dialogue et le renforcement d'un consensus public-privé.

L'AGRICULTURE AU BÉNIN

Le Bénin a la chance de compter sur une grande variété de zones agro-écologiques pouvant soutenir une variété de cultures, mais souffre d'un déclin constant de la fertilité des sols et d'une déforestation rapide. L'agriculture au Bénin est fortement tributaire de la pluviométrie et des faibles niveaux d'utilisation des intrants, de mécanisation, de formation et d'organisation de l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur et en conséquence, la grande majorité des produits agricoles qui existent au Bénin sont à l'état brut ou semi-transformés. Le secteur agricole constitue 35,9 % du PIB, en deuxième place seulement après le secteur des services à plus de 57,7 %.⁴ À ce jour, le Bénin n'a connu ni les avantages ni les méfaits d'un secteur de ressources naturelles solide et l'industrie à valeur ajoutée en est encore à ses débuts, contribuant à moins de 10 % au PIB.⁵

Le secteur agricole joue un rôle essentiel pour assurer la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance au Bénin, avec 70 % de la population obtenant leurs revenus de l'agriculture. Longtemps dominé par le coton, le GdB cherche maintenant activement à diversifier le secteur. Le coton représente 80 % des exportations et plus de 40 % du PIB. Les autres cultures d'exportation importantes (noix de cajou, ananas, huile de palme) ne représentent que 10 % des exportations combinées.⁶ Le secteur agricole emploie 60 % de la population du Bénin, dont la majorité se trouve dans les

⁴ *World Factbook de la CIA : Bénin*, disponible sur <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bn.html>. La taille du secteur des services est en partie le reflet de la très grande fonction publique au Bénin, qui exerce une pression considérable sur les ressources fiscales.

⁵ *Perspectives économiques en Afrique : Bénin (2008)*. Il convient de noter qu'il n'existe pas de documentation concernant la plupart des exportations de la région et que celles-ci ne figurent pas dans les statistiques officielles, occultant ainsi le rôle des diverses cultures dans l'économie.

⁶ Un compte-rendu plus détaillé des possibilités économiques, des principaux acteurs et du rôle des différentes cultures dans l'économie du Bénin peut se trouver dans les résumés des cinq chaînes de valeur abordées dans ce rapport.

zones rurales. Les femmes dominent le secteur dans divers rôles, représentant la grande majorité des commerçants agricoles informels et des transformateurs agroalimentaires. Cependant, les entreprises agroalimentaires formelles continuent à être dominées par les hommes. Les restrictions culturelles sur l'accès à la terre et la mobilité des femmes contribuent à la petite échelle et la nature informelle de la plupart des entreprises de femmes.

Le Bénin est membre d'un certain nombre de blocs commerciaux régionaux et internationaux, notamment l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), et a harmonisé ses lois commerciales à travers l'adhésion à l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA). Les avantages prévus par ces accords sont clairs : la libre circulation des personnes et des biens dans toute l'Afrique de l'Ouest et un cadre juridique et réglementaire commun qui, ensemble, devraient réduire considérablement le coût des activités commerciales. Pourtant, ces avantages n'ont pas encore porté tous leurs fruits au Bénin en raison d'une combinaison de corruption, d'informalité généralisée, et d'insuffisance des infrastructures de transport.

Politiquement, le Bénin possède une forte tradition de démocratie pluraliste continue depuis 1991, une rareté en Afrique subsaharienne, mais le pays traîne toujours derrière ses voisins en ce qui concerne les indicateurs clés de développement. L'indice de développement humain de l'ONU de 2012 met le Bénin en 166^e position sur 186 pays, avec des déficits dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la pauvreté et de genre. Le taux de scolarisation dans le primaire a augmenté ces dernières années grâce à un fort accent mis sur l'éducation par le GdB, bien que le taux de scolarisation secondaire, en particulier pour les filles, reste à la traîne.⁸ L'amélioration de l'éducation permet d'espérer que si de bonnes conditions sont atteintes, la prochaine génération sera bien placée pour contribuer grandement au développement de l'agriculture et du pays dans son ensemble.

Ce rapport examine les conditions et la dynamique de l'activité agricole au Bénin afin de déterminer les obstacles et les opportunités d'investissement pour le secteur privé et de croissance à grande échelle du secteur. Dans le fond, ce

rapport vise à définir pourquoi un grand nombre des agroentreprises à forte valeur n'ont pas réussi à prendre racine au Bénin, et comment un environnement juridique et institutionnel plus fort pourrait contribuer à la croissance économique, la réduction de la pauvreté, et l'augmentation de l'égalité des sexes dans le secteur agricole.

AGCLIR ; UN OUTIL DE COMPRÉHENSION DE L'ENVIRONNEMENT POUR LE DÉMARRAGE ET LE DÉVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE AGROALIMENTAIRE

Le diagnostic AgCLIR examine les cadres juridiques ; de nombreuses institutions publiques, privées et à but non lucratif ; et les conditions sous-jacentes de la dynamique sociale afin de réformer le secteur agricole. Une variété de recommandations est formulée sur la base de ces conclusions. L'exercice de diagnostic sous-jacent s'efforce de reprendre certains thèmes présents dans l'initiative⁹ *Doing Business* de la Banque mondiale, qui depuis 2002 a aidé plusieurs pays à cibler les éléments de leurs environnements réglementaires pouvant favoriser ou nuire à la croissance économique, et examine comment ces mêmes questions, ainsi que d'autres sujets importants, affectent le secteur agricole dans un pays donné.

Pour chacun des thèmes abordés par les rapports *Doing Business*, la Banque mondiale tient compte des indices clé concernant la façon dont l'environnement réglementaire « fonctionne », en mesurant par exemple le nombre d'étapes nécessaires à l'atteinte d'un objectif (c'est à dire, l'obtention d'un crédit, l'exécution d'un contrat), le nombre de jours qu'il faut, et les coûts des procédures par rapport au revenu par habitant. La Banque mondiale recueille des données provenant de 183 pays et élabore un classement, afin d'établir une comparaison, à cette mesure, entre leurs environnements respectifs par rapport aux autres à travers le monde. Le projet d'AgCLIR s'ajoute à celui de l'initiative *Doing Business* en examinant des éléments clé de l'environnement réglementaire des entreprises agricoles des pays en développement, notamment le Bénin, dont l'économie est la main-d'œuvre sont basées de façon significative sur l'agriculture.

Dans le dernier rapport *Doing Business* publié en 2013, le Bénin est classé à la 175^e place sur les 183 pays examinés, une amélioration d'un point par rapport au classement de 2012. Tel que cela est évoqué ci-dessus, la portée de ce diagnostic a

⁷ Voir <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/BEN.html>.

⁸ *Perspectives économiques en Afrique : Bénin* (2013).

⁹ Voir Banque mondiale, *Doing Business* 2013(2012), et documentation annexe sur www.DoingBusiness.org.

eu pour cible l'examen des difficultés clé propres à l'économie agricole du Bénin, identifiées dans la note conceptuelle élaborée par l'UCF. Cette analyse comprend trois thèmes qui se recoupent avec ceux examinés par *Doing Business*— **L'obtention de crédit, Le paiement des impôts, et L'exécution des contrats**—ainsi que d'importantes difficultés réglementaires en termes de ¹⁰**Concurrence loyale, d'Accès aux infrastructures de commercialisation, et Considérations sociales et de genre**. En outre, l'équipe a examiné cinq chaînes de valeur prioritaires (ananas, maïs, manioc, noix de cajou et karité) afin de déterminer si le cadre juridique et institutionnel a un impact différentiel sur ces produits. Ces cinq chaînes de valeur ont été sélectionnées par le MCC et l'UCF comme offrant une opportunité importante de croissance économique et de réduction de la pauvreté. L'utilisation du prisme de la chaîne de valeur vise à encadrer et nuancer l'analyse, et non pas à informer la conception d'un projet spécifique sur les chaînes de valeur.

Du 24 juin au 8 juillet 2013, une équipe pluridisciplinaire de consultants s'est réunie au Bénin afin de réaliser des entretiens au sein du secteur agricole. L'équipe a rencontré plus de 150 responsables nationaux et locaux ; des producteurs et leurs associations ; des petites, moyennes et grandes entreprises agricoles ; des associations d'entreprises ; des groupes de réflexion et d'autres ONG ; des établissements d'enseignement et de recherche ; la communauté bancaire, de prêts et d'investissements ; des représentants de bailleurs de fonds, et bien d'autres acteurs au sein des cinq chaînes de valeur prioritaires identifiées dans la note conceptuelle. Les entretiens ont eu lieu à Cotonou et ses alentours, à Allada et à Bohicon au sud et à Parakou, Nikki, N'dali, Tchaourou, Tchatchou, Savé, Savalou, Glazoué, et Dassa au nord. Le diagnostic d'AgCLIR a donné lieu à une présentation et une discussion à Cotonou le 8 juillet 2013, réunissant plus de 80 intervenants. Lors de la table ronde, les membres de l'équipe ont présenté leurs observations préliminaires, qui ont ensuite fait l'objet de commentaires et d'approfondissements de la part des participants. Ces apports ont contribué à façonner les conclusions finales de l'équipe, qui se trouvent dans ce rapport.

NOTES DE L'INITIATIVE DOING BUSINESS DE LA BANQUE MONDIALE – BÉNIN	2013	2012	VARIATION DANS LE CLASSEMENT
Classement global Doing Business (183 pays étudiés)	175	176	+1
Lancement d'une entreprise	153	155	+2
Gérer l'obtention du permis de construction	111	120	+9
Accès à l'électricité	141	133	-8
Embauche des travailleurs	NA	NA	NA
Enregistrement de propriété	133	129	-4
Obtenir un crédit	129	127	-2
Protection des investisseurs	158	155	-3
Paiement des impôts	173	172	-1
Commerce transfrontalier	130	130	0
Exécution des contrats	178	178	0
Résolution de l'insolvabilité	132	132	0

L'ÉQUIPE D'AgCLIR BÉNIN

- **Amy D'Angelo**, Chef d'équipe, Enabling Agricultural Trade (EAT)/Fintrac Inc. (Paiement des impôts)
- **Anna Hickman**, Coordinatrice de projet, EAT/Fintrac
- **Elin Cohen**, Consultant, EAT/Fintrac (Exécution des contrats)
- **Paul Dodds**, Consultant, EAT/Fintrac (Concurrence loyale)
- **Tamara Duggleby**, Consultant, EAT/Fintrac (Obtention de crédits)
- **John Powers**, Consultant, EAT/Fintrac (Accès aux infrastructures de commercialisation)
- **Annette St-Onge**, Consultant, EAT/Fintrac (Considérations sociales et de genre)
- **Djalal Arinloye**, Consultant, EAT/Fintrac (Chaîne de valeur du manioc, du maïs et de l'ananas)
- **Fernande Honfo**, Consultant, EAT/Fintrac (Chaînes de valeur du karité et de la noix de cajou)

¹⁰ AgCLIR ne couvre pas directement le plus récent domaine d'enquête de la Banque mondiale concernant l'accès à l'électricité. Cependant, l'infrastructure électrique a été examinée dans le cadre de l'enquête sur l'Accès aux infrastructures marketing menée par AgCLIR Bénin.

RÉSUMÉ DES RÉSULTATS

OBTEINIR UN CRÉDIT

L'un des principaux obstacles auxquels font face aussi bien les start-up agricoles que celles déjà établies est le manque d'accès au crédit pour le fond de roulement à court terme et l'investissement de capital à moyen terme. Le crédit est difficile à accéder pour les agroentreprises tout au long de la chaîne de valeur ciblée : de les producteurs et les groupements de producteurs cherchant à financer leurs équipements, les infrastructures de stockage et autres jusqu'aux transformateurs souhaitant étendre leurs activités avec du matériel amélioré et un fonds de roulement plus important. Les banques sont très frileuses et généralement peu enclines à prendre les risques qu'implique le fait de prêter aux entreprises agricoles. Lorsque les banques et autres institutions financières formelles s'engagent dans le prêt agricole, c'est uniquement pour les groupements de producteurs inscrits et les agroentreprises bien établies, et dans des conditions de sur-nantissement très élevées impliquant un titre de propriété ou, si le titre foncier n'est pas disponible, un privilège sur l'équipement et une assurance pour les cultures périssables, une caution personnelle et/ou un dépôt bancaire important.

Pour lutter efficacement contre les obstacles auxquels font face les agroentreprises qui cherchent à obtenir un crédit formel au Bénin, il faudra mettre en place un ensemble bien coordonné de conseils en crédit et d'interventions techniques, notamment des fonds de garantie de prêts adaptés au travail avec les risques agricoles, ainsi que des efforts concertés de rapprochement des institutions financières et des acteurs clé de l'agriculture en termes de compréhension et d'alternatives de partage des risques. Pour réussir à offrir aux agroentreprises un accès élargi au crédit, ces réformes doivent être accompagnées d'une d'assistance technique aux agriculteurs au travers des groupes de producteurs, des associations et des coopératives, afin de les aider à formaliser leurs activités et ainsi de mieux répondre à leurs besoins d'intrants, améliorer leur capacité à fournir les produits dans les temps et/ou en offrant la qualité/quantité escomptée, et travailler avec les acheteurs et les transformateurs sur la base de contrats d'achat formels.

PAIEMENT DES IMPÔTS

La fiscalité est un instrument essentiel de l'État permettant d'investir dans la santé, l'éducation, les infrastructures et les services sociaux nécessaires à une croissance et un développement économique à long terme. Le financement à court terme issu de partenaires au développement et/ou des

ressources naturelles ne correspond tout simplement pas aux avantages d'un système sain et fonctionnel des recettes fiscales en termes de durabilité, de transparence, et de promotion de la démocratie. Pour réussir, cependant, un système fiscal doit obtenir la participation de la population. Tandis que des sanctions sévères et des méthodes efficaces de suivi des fraudeurs peuvent encourager la participation de certains, la pleine participation à grande échelle peut uniquement être atteinte grâce à la création et la mise en œuvre d'un système équitable, transparent, offrant des avantages clairs en retour.

Au Bénin, comme dans de nombreux pays en développement, une économie informelle échappe à l'imposition en ne laissant qu'une petite partie des plus grandes entreprises de fournir la plus grande partie des recettes fiscales du gouvernement. Le système fiscal est caractérisé par des taux élevés, des audits de routine et le recours systématique à des ajustements fiscaux par les autorités (*redressements*) qui ont souvent peu ou pas de fondement au niveau de la loi. Selon le rapport *Doing Business 2013* de la Banque mondiale, le taux d'imposition effectif total au Bénin est de 66 %, l'un des plus élevés dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne et bien supérieur à la moyenne de 48,2 % des États membres de l'UEMOA.¹¹ Toute réforme fiscale véritable nécessitera une simplification des tarifs et des procédures fiscales, l'expansion de la base d'imposition, et la sensibilisation des contribuables vis-à-vis de leurs droits, responsabilités et avantages relatifs à la participation au système fiscal, ainsi qu'un changement fondamental de mentalité de la part de la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

CONCURRENCE LOYALE

Le passé marxiste-léniniste du Bénin se fait sentir dans presque tous les aspects de la concurrence et de la régulation des marchés de son secteur agricole. Le gouvernement impose de lourdes restrictions sur les relations commerciales à différents niveaux de la chaîne de valeur, et le cadre juridique permet à l'État de toucher et de contrôler presque tous les aspects de l'organisation et de la gestion des coopératives. Les producteurs et autres agroentreprises n'ont pas non plus accès aux intrants essentiels, qui sont étroitement contrôlés par le gouvernement. En même temps, il n'y a pratiquement pas de régulation des comportements anticoncurrentiels entre parties privées, tels que la collusion sur les prix et la répartition des parts de marché entre les intermédiaires. La

¹¹ Voir <http://www.doingbusiness.org/data> pour les ensembles de données spécifiques. Parmi les membres de l'OHADA, seules les Comores imposent un taux plus élevé, bien qu'il s'élève à 217,9 % en 2012, il est clair que le calcul réalisé en suivant la méthodologie de Doing Business n'est pas tout à fait exacte.

situation est exacerbée par un système complexe de lois et de règlements qui se chevauchent, beaucoup datant depuis l'indépendance, qui entrent en conflit avec les uns les autres et avec les obligations du Bénin en vertu des traités régionaux, donnant ainsi lieu à une application arbitraire de la loi par les organismes de réglementation.

Il n'est pas étonnant que ces défis limitent l'activité commerciale et conduisent les acteurs économiques à se réfugier dans le secteur informel. Les consommateurs finaux et les producteurs ruraux pauvres, en particulier les cueilleuses qui dominent le secteur du karité, sont particulièrement touchés par ces politiques, dans la mesure où les intermédiaires et autres partenaires commerciaux en amont de la chaîne restreignent la concurrence afin de tirer un bénéfice supplémentaire des transactions commerciales. Le cadre juridique et institutionnel régissant les marchés agricoles au Bénin nécessite une refonte fondamentale si le potentiel du secteur doit être réalisé, mais les réformes devront faire face à une forte opposition de la part d'intérêts bien établis au sein des secteurs public et privé. En outre, le gouvernement aura besoin d'aide dans la création et le développement d'institutions de régulation efficaces, essentielles à la promotion et la protection des marchés ouverts et compétitifs pour les intrants et la production agricole.

ACCÈS AUX INFRASTRUCTURES DE COMMERCIALISATION

La caractérisation du système de gestion de l'information et de l'infrastructure liées à l'industrie agroalimentaire du Bénin est essentiellement une question de dualisme. D'une part, l'État gère de façon centralisée la plupart des aspects de l'infrastructure à grande échelle affectant l'agro-industrie, y compris la collecte et la diffusion des informations sur le marché. D'autre part, un large éventail d'entreprises agricoles, d'associations et de prestataires de services opèrent dans un environnement des affaires peu structuré et souvent informel.¹² En dehors d'une mince activité d'exportation et d'autres processus agro-industriels en dehors du secteur du coton dirigé par l'État —principalement du karité, de la noix de cajou et de l'ananas—dans le cadre desquels l'organisation agro-industrielle, l'investissement dans les infrastructures et la logistique fonctionnent effectivement, la situation générale des

marchés et des infrastructures agricoles au Bénin regroupe un ensemble d'acteurs, de besoins et d'initiatives fragmentés et mal desservis. Comme c'est le cas à travers l'Afrique de l'Ouest, la production agricole au Bénin reste, concernant la plupart des matières premières, un secteur dominé par les petits producteurs, ce qui augmente la difficulté de coordination entre les producteurs et les autres acteurs du marché.

EXÉCUTION DES CONTRATS

Globalement, le Bénin est classé à la 178^e place sur 183 dans le classement 2013 de la Banque mondiale, en termes de facilité d'exécution des contrats.¹³ L'enquête de la Banque mondiale a constaté qu'il faut en moyenne 795 jours pour faire exécuter un contrat, pour une valeur de 65 % du coût de la réclamation. Bien que le cadre législatif régissant les transactions commerciales soit solide, les contrats qui n'ont pas de garantie sont difficiles à faire exécuter. Les tribunaux de Cotonou ont du retard sur ce sujet et le coût élevé de l'exécution est souvent prohibitif ou alors la partie défaillante est insolvable. Pour une grande partie du secteur de l'entreprise agricole, l'exécution des contrats ne peut être obtenue qu'à travers des négociations personnelles virulentes ou des menaces de la police. Par conséquent, il est nécessaire de renforcer les institutions locales ou les coutumes locales existantes et d'offrir des services de médiation ou d'autres services juridiques alternatifs pour régler les litiges et promouvoir plus de confiance et plus de respect des obligations contractuelles. En outre, un meilleur accès aux informations sur les transactions passées et la mise en place d'un processus de facilitation permettrait aux entreprises de mieux filtrer leurs partenaires commerciaux et donc de réduire leur prise de risque.

CONSIDÉRATIONS SOCIALES ET DE GENRE

Cette section du rapport porte sur deux groupes cibles—les femmes et les jeunes, tous deux identifiés comme des groupes marginalisés au sein du secteur agricole. Soixante-dix pour cent de la population du Bénin vit dans des collectivités rurales et entre 60 à 80 % de la population travaille dans le secteur agricole. On estime que 1,5 à 2 millions de femmes¹⁴ pourraient être impliquées dans divers composants du secteur. Selon un représentant de l'Université de Parakou, le nord du Bénin est la région agricole la plus productive du pays et devrait constituer une tête de file du développement de l'esprit

¹² Selon des enquêtes récentes, telles que le *Recensement Général des Entreprises* mené en 2010, un peu moins de 96 % de l'ensemble des entreprises du Bénin fonctionnent de manière informelle. Cependant, cela ne signifie pas nécessairement que ces entreprises échappent entièrement au paiement d'impôts, car un certain nombre d'impôts et de frais d'utilisation sont collectés à différentes étapes du processus de production, de transport et de commercialisation.

¹³ Voir Banque mondiale, *Doing Business 2013*, disponible sur <http://www.doingbusiness.org>.

¹⁴ Calcul de l'auteur basé sur la population estimée en 2012 de 9,6 millions d'habitants, le rapport des sexes est de 1 : 1 pour les 15-64 ans ; 70 % de la population vit dans des zones rurales ; 60-80 % dans le secteur agricole (www.indexmundi.com/benin/demographics).

d'entreprise du secteur agricole, en particulier dans le domaine de la transformation. Par conséquent, il y a de nombreux avantages à soutenir le rôle des femmes et des jeunes au sein d'activités génératrices de revenus dans le secteur agricole du Bénin. Le gouvernement béninois et la communauté des bailleurs de fonds soutiennent actuellement ces groupes cibles dans le secteur, mais les efforts semblent être fragmentés et le potentiel de durabilité est limité au niveau de l'aide financière. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer les mesures de soutien, en particulier pour les femmes dans les associations et les groupes et les jeunes femmes sans emploi, ainsi que pour axer les mesures de soutien sur leurs besoins de développement spécifiques.

COMMENT CE RAPPORT EST STRUCTURÉ

RÉSUMÉS DE LA CHAÎNE DE VALEUR

Ce rapport comprend une analyse des cinq chaînes de valeur prioritaires identifiées par le MCC et l'UCF : l'ananas, le maïs, le manioc, la noix de cajou, et karité. Chaque résumé décrit l'importance de chaque chaîne de valeur dans l'économie béninoise, les principaux acteurs tout au long de la chaîne de valeur, et la dynamique affectant l'efficacité de la chaîne de valeur en question. Les relations entre les principaux acteurs de chaque chaîne de valeur sont décrites à travers l'utilisation d'une carte de la chaîne de valeur.

CHAPITRES AGCLIR

Tous les chapitres AgCLIR présents dans le rapport sont structurés de la même façon. Après une introduction, chaque chapitre est divisé en quatre sections de fond (cadre juridique, institutions chargées de l'exécution, institutions d'appui et dynamiques sociales), suivies de recommandations.

Cadre juridique. Les chapitres examinent d'abord les politiques formelles, les lois et les règlements du Bénin servant de base structurelle à la capacité du pays à atteindre et à soutenir un développement de marché dans le secteur agricole. Ils abordent ensuite les questions suivantes : En ce qui concerne les éléments clé de l'environnement commercial, quelle est la politique du gouvernement? Quel est le niveau d'accessibilité de la loi, non seulement pour les groupes d'élite bien informés, mais aussi pour les acteurs moins sophistiqués, les circonscriptions rurales, ou les investisseurs étrangers ? Quel est le degré de clarté des lois, et dans quelle mesure reflètent-elles les normes mondiales émergentes ? Dans quelle mesure la loi parvient-elle à répondre aux réalités commerciales rencontrées par les intervenants du secteur agricole ? Quelles

incohérences ou lacunes le cadre juridique présente-t-il ? Cette section examine les lois et règlements clé qui s'appliquent à l'ensemble de l'économie, et les lois et règlements supplémentaires structurant le secteur agricole en particulier.

Institutions chargées de l'exécution. Ensuite, les chapitres examinent les institutions principalement responsables de l'exécution et de l'application du cadre juridique. Ces institutions comprennent les ministères, les autorités et les registres, ou, dans certains cas, les institutions privées telles que les banques et les bureaux de crédit. En outre, les tribunaux sont examinés par rapport à leur efficacité dans le traitement des différends qui surviennent dans le secteur agricole. Encore une fois, le diagnostic vise à mettre en évidence la façon dont ces institutions chargées de l'exécution fonctionnent non seulement par rapport aux intérêts commerciaux traditionnels de la capitale, mais aussi dans les zones rurales et les communautés agricoles.

Institutions de soutien. Les chapitres examinent alors de près ces organisations, particuliers ou activités sans lesquels le secteur agricole au Bénin ne pourrait être pleinement développé. Les exemples comprennent les associations commerciales et professionnelles, les établissements d'enseignement, les ressources de recherche et de vulgarisation, les médias et les bailleurs de fonds. La prise de conscience relative du droit et de la pratique de la part de chaque institution est examinée, de pair avec les moyens par lesquels les institutions spécifiques augmentent la sensibilisation publique et professionnelle, travaillent pour améliorer la performance économique et servent leurs circonscriptions de quelque façon que ce soit.

Dynamiques sociales. Comme dernier point d'analyse, les chapitres traitent des problématiques clés affectant l'environnement pour la croissance du secteur agricole. Les obstacles à la réforme sont particulièrement examinés, notamment les entités pouvant saper le changement. Cette analyse identifie également d'importantes possibilités de renforcement de l'environnement commercial—telles que les champions de la réforme ou des initiatives régionales—ainsi que les questions d'accès aux possibilités et aux institutions formelles. Le thème des dynamiques sociales touche également des questions importantes de l'égalité des genres, la capacité humaine et la santé publique, chacune pouvant avoir une incidence importante sur la façon dont l'environnement des affaires fonctionne réellement. En effet, il est souvent

difficile de comprendre intégralement les problématiques juridiques et institutionnelles d'un pays sans une réflexion nuancée sur sa dynamique sociale.

Recommandations. Ce document présente une série de recommandations basées sur les connaissances et l'analyse exposés dans son contenu. Celles-ci sont tirées des principales conclusions de chaque chapitre et reflètent les capacités de réforme actuelles, les possibilités et les exemples de volonté de réforme. Certaines de ces recommandations peuvent se chevaucher—ainsi, elles peuvent être regroupées en une initiative de réforme unique couvrant deux ou plusieurs sujets—et se rattacher aux priorités et aux préférences énoncées par le gouvernement du Bénin lui-même. Les recommandations de ce rapport sont destinées à servir, entre autres, comme liste de seuils de valeur pour la coordination des bailleurs de fonds d'initiatives immédiates et à informer les stratégies pour la conception de programmes améliorés.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Le dernier chapitre du rapport contient des tableaux décrivant plus en détail chacune des recommandations contenues dans les chapitres AgCLIR, notamment la façon dont les recommandations correspondent aux critères d'investissement clé du MCC. Ce chapitre contient également un résumé des recommandations, signalant les principaux domaines d'activité thématiques et les chevauchements et interdépendances entre eux.



RÉSUMÉS DES CHAÎNES DE VALEUR

ANANAS

L'ananas est l'un des principaux fruits tropicaux du monde et le deuxième fruit tropical le plus important après la banane en Afrique de l'Ouest.¹⁵ Au Bénin, l'ananas est le produit le plus cultivé dans le Sud, avec une forte concentration dans la région de l'Atlantique où les conditions climatiques sont les plus favorables. La production d'ananas permet aux producteurs d'obtenir un bénéfice représentant cinq fois le bénéfice d'une plantation d'agrumes ou d'une palmeraie.¹⁶ Le schéma 1 montre l'évolution de la production d'ananas et de la surface récoltée de 1990 à 2010 au Bénin. Il apparaît que les volumes de production et les surfaces cultivées sont en pleine croissance, ce qui prouve l'importance de l'ananas non seulement pour les producteurs mais également pour d'autres acteurs de la chaîne, tel que les commerçants, les transformateurs et les exportateurs. Le volume d'ananas produit au Bénin devrait passer de 222 000 tonnes en 2009 à 600 000 tonnes en 2015.¹⁷ Cependant, une augmentation de la production seule

ne suffit pas à augmenter les revenus des petits producteurs si ces producteurs et leurs partenaires commerciaux en amont n'ont pas accès à un marché prêt à recevoir leur production.

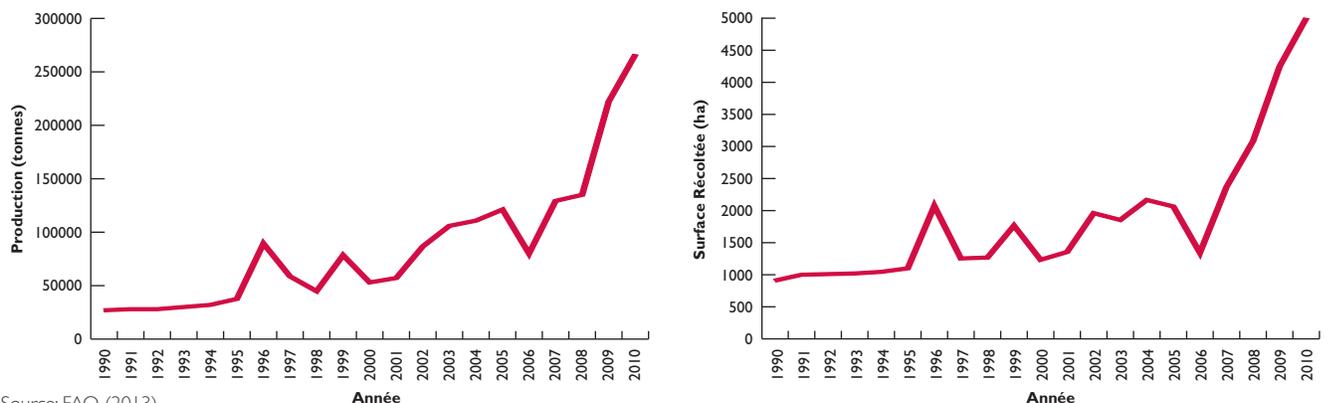
Tout au long de la chaîne de valeur de l'ananas, les acteurs font face à de nombreuses contraintes constituant de goulots d'étranglement et limitant l'accès efficace et durable au marché. Ces contraintes comprennent : (1) l'absence d'un soutien financier approprié (faible accès aux crédits et taux d'intérêt élevés) ; (2) normes de haute qualité sur les marchés internationaux, qui représentent un obstacle pour les producteurs non avertis ; et (3) un manque de moyens de transport adéquats, ce qui entraîne la surcharge fréquente des fruits dans des camions et voitures, conduisant à des niveaux élevés de dommages aux fruits. De plus, la chaîne de l'ananas est caractérisée par des coûts de transaction élevés et de faibles niveaux de confiance entre les acteurs, entraînant des conflits entre acheteurs et vendeurs. Enfin, les producteurs ont un accès insuffisant aux informations de marché et de qualité aussi bien pour les intrants et les produits. En conséquence, la majorité des ananas frais est vendue sur les marchés nationaux ou régionaux. Les quelques producteurs qui participent aux marchés internationaux sont engagés dans des contrats de production satellite, une forme de commercialisation verticale qui leur fournit l'appui technique nécessaire pour se conformer aux normes de qualité internationales.

¹⁵ FAO, *Bases de données statistiques*, disponible sur : <http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=567&lang=fr#ancor> (31 décembre 2010).

¹⁶ A. Tidjani-Serpos, *Contribution de la production d'ananas à l'amélioration des conditions de vie des producteurs : Cas des communes d'Abomey-Calavi et d'Allada dans le Département de l'Atlantique (Sud-Bénin)*. Thèse d'Ingénieur Agronome, Université d'Abomey-Calavi, Bénin (2004), 116.

¹⁷ Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), *Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA)*, Cotonou, Bénin (2010), 112.

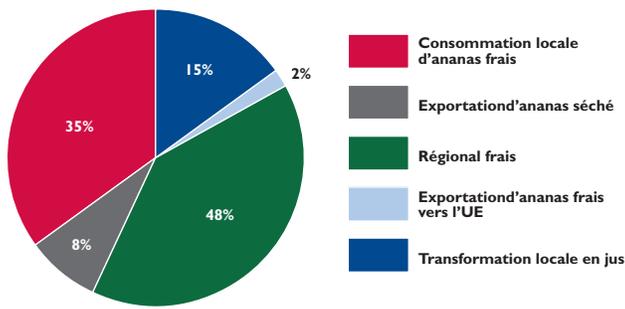
SCHEMA 1 : ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION D'ANANAS (À GAUCHE) ET DE LA SURFACE RÉCOLTÉE (À DROITE) DE 1990 À 2010 AU BÉNIN



Source: FAO (2013).

Il existe cinq principales chaînes d'approvisionnement pour l'ananas au Bénin : la chaîne fraîche nationale, la chaîne de jus domestique, la chaîne fraîche régionale, la chaîne fraîche internationale, et la chaîne d'ananas transformés pour tous les points de vente (Schémas 2 et 3),¹⁸

SCHÉMA 2 : PARTS DES MARCHÉS D'ANANAS FRAIS ET TRANSFORMÉ (EN VOLUME)



Source: B. Agbo, G. Agbota, E. Sissinto, et O. Akele, Atelier de validation de la stratégie et de l'évaluation de plan d'action de la filière ananas au Bénin Working Paper Cotonou (2008), 119.

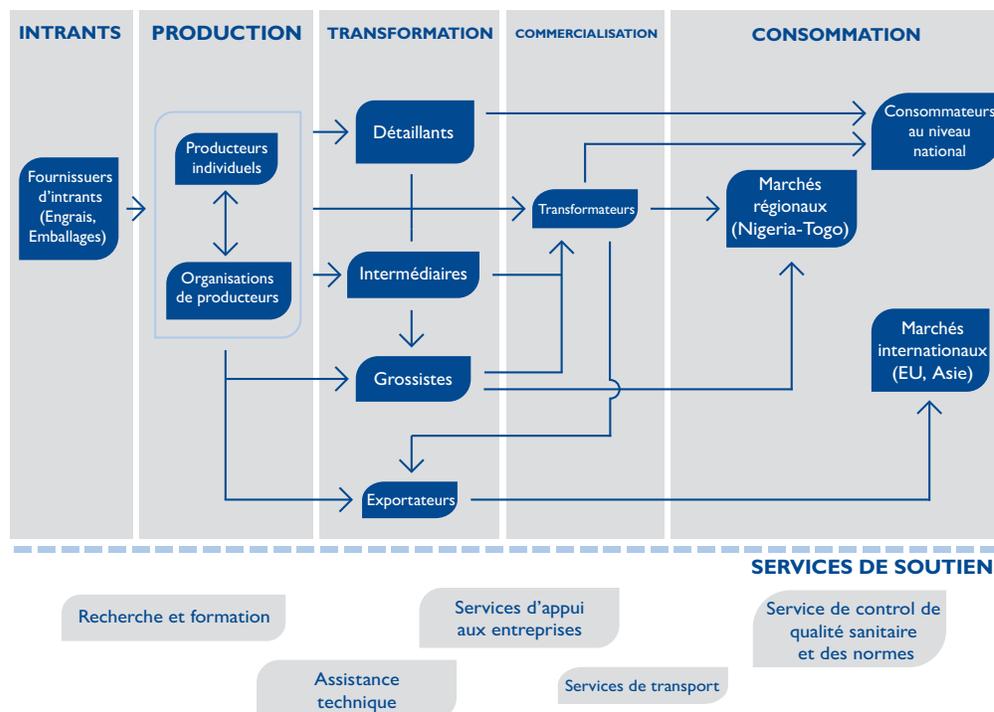
¹⁸ D.D.A.A. Arinloye, *Governance, marketing and innovations in Beninese pineapple supply chains: a survey of smallholder farmers in South Benin* (Management Studies & Food and Quality Design, Wageningen University, 2013).

Consommation fraîche intérieure. Ce canal de commercialisation représente l'un des principaux circuits d'écoulement de l'ananas au Bénin, absorbant environ 35% de la production en 2010. Le produit est vendu aussi bien sur les marchés des villes (Dantokpa à Cotonou) que sur les marchés ruraux (Glo-Djigbé, Sékou, Sèhouè, Zinvié, Ouègbo, Zé, etc.).

Marché régional de l'ananas frais. L'approvisionnement d'ananas au Bénin dépasse la demande nationale. Par conséquent, les producteurs doivent trouver d'autres canaux de commercialisation pour vendre leur surplus. Bien qu'il n'existe pas de statistiques officielles sur la quantité d'ananas exportée vers les pays voisins, le marché régional (principalement les ventes informelles vers les pays limitrophes, en particulier le Nigeria) est estimé à 40% de la production nationale.

Jus d'ananas frais. Le jus d'ananas est produit dans des usines traditionnelles et semi-industrielles de transformation et conditionné dans des bouteilles ou cannettes de 0,25 ou 0,33 litres. Ce circuit de commercialisation n'est pas assez développé et est dominé par des associations de producteurs ou des producteurs individuels. Le jus est principalement vendu sur le marché intérieur et n'est pas exporté vers l'Europe. Ce canal consomme presque 15% de la production nationale, ce qui porte la consommation intérieure d'ananas frais à 50% de la production nationale.

SCHÉMA 3 : CHAÎNE DE VALEUR DE L'ANANAS



Exportations d'ananas frais. Le marché international (au-delà de l'Afrique de l'Ouest) représente environ 2% de la production totale. Ce marché comprend des pays européens (France, Belgique, Luxembourg, Italie, Allemagne, Pays-Bas, etc.), des pays asiatiques (les Émirats Arabes Unis et l'Arabie Saoudite), et des pays d'Afrique du Nord (Algérie et Libye). Les exportations, par air ou par mer, sont sujettes à des contraintes. Jusqu'en 2008, le prix du fret avion coûtait 518 €/tonne sur KLM/Air France et 609 €/tonne sur DHL. En bateau, le fret est de 380 €/tonne. Bien que moins cher, l'expédition par bateau requiert de quantités très importantes pour le remplissage des conteneurs. Les exportations internationales exigent une large gamme d'accessoires supplémentaires (boîtes, sacs et autres matériaux d'emballage) pour s'assurer que les fruits périssables sont bien conservés.

Exportation de confiture et d'ananas séché. Ce canal de marché n'est pas assez développé. Les principales destinations sont la France, la Suisse, la Belgique et l'Autriche. Le Centre de Séchage de Fruits Tropicaux (CSFT-Bénin) est la principale usine qui fournit l'ananas séché pour exportation, ainsi que la confiture et le sirop d'ananas.

PRINCIPAUX ACTEURS

Le nombre d'acteurs (directs et indirects) de la chaîne de valeur de l'ananas est estimé à près de 20,000.¹⁹ Les acteurs directs comprennent les producteurs, les intermédiaires, les grossistes, les détaillants, les transformateurs, les exportateurs et les consommateurs. Les acteurs indirects comprennent les fournisseurs d'intrants et les services de soutien qui jouent un rôle important dans la chaîne.

Fournisseurs d'intrants. Les fournisseurs d'intrants sont à la première étape de la chaîne de valeur. Ils fournissent aux producteurs des intrants nécessaires à la production d'ananas, notamment le matériel de plantation, les engrais, le carburant de calcium (produit chimique utilisé pour l'induction florale), et de l'éthéphon (produit chimique utilisé pour faciliter la maturation uniforme et faire passer la couleur de la peau de l'ananas du vert au jaune). Les fournisseurs d'intrants les plus courants sont le service national de vulgarisation agricole des Centres Régionaux pour le Développement Rural (CARDER); le CeCPA (Centre communal pour la promotion agricole), un organisme public visant à fournir une assistance technique aux producteurs; et les petits commerces tenus par des organisations de producteurs ou des gros producteurs. Ces

magasins du secteur privé obtiennent leur approvisionnement du CeCPA, achetant une quantité énorme d'articles puis les revendant lorsque les stocks du CeCPA s'épuisent.

Le nombre total de fournisseurs d'intrants est estimé au maximum 30 acteurs. La plupart des magasins privés, bien que détenus par des producteurs (qui sont généralement des hommes), sont dirigés par des femmes. La demande d'intrants dépasse souvent l'offre et les producteurs ont beaucoup de difficulté à trouver des intrants essentiels et spécifiques en saisons pluvieuses.

Producteurs. La principale zone de production d'ananas est le Sud-Benin et plus précisément dans la région de l'Atlantique fournissant près de 98% de la production du pays.²⁰ Bien que les populations rurales béninoises soient généralement plus pauvres que celles en milieux urbains, la région de l'Atlantique est considérée comme une région plutôt aisée. En 2009, le Bénin comptait environ 10 000 producteurs d'ananas, dont 70% composés de petits producteurs (exploitation 0-1 ha), 25% de producteurs moyens (1-5 ha), et 5% de gros producteurs (> 5 ha).²¹ Les femmes représentent moins de 20% de l'ensemble des producteurs d'ananas, en partie en raison de coutumes successorales qui limitent leur accès à la terre.

Les producteurs approvisionnent les grossistes, les détaillants, les transformateurs et autres acteurs en ananas frais. Deux variétés d'ananas sont cultivées au Bénin : La Cayenne lisse et le Pain de sucre. Le Pain de sucre est principalement cultivé pour le marché local et régional, alors que La Cayenne lisse est essentiellement cultivée pour l'exportation. Le cycle de production de l'ananas dure de 15 à 18 mois. Les principales difficultés rencontrées par les producteurs d'ananas sont (1) la non disponibilité de rejets de qualité (principalement pour La Cayenne lisse), (2) l'hétérogénéité des rejets, (3) la non disponibilité d'engrais (principalement le sulfate de potassium K₂SO₄) et autres intrants,²² (4) la forte sensibilité de la Cayenne lisse à l'attaque par le wilt, et (5) les résidus d'éthéphon²³ qui restent sur le fruit après son application au moment de la récolte dépassant souvent les limites autorisées

²⁰ Daniel & Martin, 2008.

²¹ Dohou, 2008.

²² Fassinou Hotegni et al. 2012

²³ L'éthéphon est un produit chimique utilisé généralement deux semaines avant la date de récolte prévue pour modifier la couleur de la peau de l'ananas. Lorsque ce produit chimique est utilisé, il laisse des résidus sur les fruits. Pour l'exportation, la limite maximale de résidus d'éthéphon dans le fruit ne doit pas dépasser 2mg/kg de fruits.

¹⁹ World Bank Group, "Making a difference for entrepreneurs in Benin", Doing Business 2011 (2001), 71.

sur les marchés internationaux. De plus, la longueur du cycle de production représente un obstacle pour les producteurs d'ananas pour accéder aux crédits agricoles.

Le REPAB (Réseaux des Producteurs d'Ananas au Bénin) et l'ARPA (Association Régionale de Producteurs d'Ananas) sont deux principales organisations paysannes, fournissant d'assistances techniques à leurs membres. L'adhésion est réservée aux propriétaires fonciers; étant donné le faible taux de propriété de la terre chez les femmes, elles sont de fait exclues de ces réseaux.

Intermédiaires. Le nombre d'intermédiaires dans la chaîne de valeur de l'ananas est estimé à 300,²⁴ en majorité des hommes. Ces individus sont dispersés dans toute la zone de production sans aucune structure organisationnelle. Ils fonctionnent uniquement comme fournisseurs de services, afin d'assurer la connexion entre les acheteurs (grossistes, transformateurs, et autres) et les producteurs. Ils ne participent pas directement à l'achat et vente de l'ananas.

Grossistes et détaillants. Les grossistes et les détaillants sont situés dans les marchés urbains (Dantokpa à Cotonou) et les marchés ruraux (Glo-Djigbé, Sékou, Sèhouè, Zinvié, Ouègbo, Zé). Les grossistes et les détaillants sont essentiellement des femmes (90%). Le nombre de grossistes est estimé à 1 000 alors que le nombre de détaillants peut atteindre cinq fois ce montant. Le rôle de ces deux acteurs de la chaîne est de s'approvisionner auprès des producteurs et de rendre les fruits disponibles aux clients ou consommateurs. Les principales difficultés rencontrées par les grossistes et les détaillants sont le manque de facilité de stockage (magasins) conduisant d'importante perte d'ananas.

Le prix de l'ananas varie selon la période de récolte et de la qualité du fruit. On distingue deux périodes : la période d'abondance allant de mars à juillet et la période de pénurie allant d'août à décembre. Le fruit est soumis à certaines normes minimales de qualité, qui portent sur le degré de maturité, l'absence de dommages sur la peau, et une taille minimale.

Exportateurs. Il existe deux principaux exportateurs d'ananas frais vers les marchés internationaux en au Bénin (dont une femme). Ces exportateurs ont intégré verticalement leurs activités avec des producteurs et exportent leurs ananas (Cayenne lisse) par avion dans

plusieurs pays dont la France (marché de Rungis), la Belgique et les Pays-Bas. Les principaux défis auxquels ils sont confrontés sont l'indisponibilité de cartons pour l'exportation et un faible volume des ananas pouvant être exportés par avion. En outre, la forte hétérogénéité en qualité et en taille de l'ananas frais conduit à une réduction considérable du volume des exportations attendues étant donné que l'ananas doit être d'une taille uniforme pour être entreposé dans les cartons.

Transformateurs. Tout comme les grossistes et les détaillants, 90% des transformateurs sont des femmes. Leur rôle est d'ajouter de la valeur à l'ananas en le transformant en de sous produits tels que le jus, la confiture et le sirop. Les principaux défis auxquels sont confrontés les transformateurs sont (1) la stagnation ou dépôt de substances dans les jus et le (2) la variabilité de la qualité du jus produit en raison de la forte hétérogénéité de la qualité des fruits utilisés.

Services de soutien. Les fournisseurs de services comprennent (1) Helvetas, une organisation suisse qui fournit une assistance technique aux producteurs d'ananas souhaitant explorer la production biologique d'ananas; (2) l'Institut International d'Agriculture Tropicale (IITA), qui fournit une assistance technique à travers les Champs Ecoles Paysan (en anglais Farmer Field Schools) et de la recherche intégrée et participative avec les producteurs, en partenariat avec les Systèmes Nationaux de Recherche et de vulgarisation Agricoles (SNRA); (3) l'Institut National de Recherche Agricole au Bénin (INRAB), qui effectue des recherches sur l'ananas et fournissent des appui-conseils aux CARDER et CeCPA selon les résultats des recherches; (4) le Projet d'Appui au Développement des Filières Agricoles (PADFA), qui vise à fournir aux producteurs d'ananas du matériel de plantation; (5) le CARDER et CeCPA (tel que décrit ci-dessus), et (6) l'Agence Béninoise de Normalisation et de gestion de la qualité (ABeNOR) et l'Agence Béninoise de Sécurité Sanitaire des Aliments (ABSSA). En général, le manque de recherches scientifiques suffisantes sur l'ananas au Bénin reste un véritable goulot d'étranglement pour l'efficacité de ces prestataires de services.

Les transporteurs jouent également un rôle important en connectant les agriculteurs aux marchés. Les grands producteurs, les grossistes, les unités de traitement et les exportateurs ont souvent leurs propres camions pour collecter et transporter leurs produits, alors que les petits et moyens producteurs, les détaillants et parfois les transformateurs louent des camions (bachées) et des taxis pour assurer le transport des fruits.

²⁴ V.N. Fassinou Hotegni, W.J.M. Lommen, J.F.A.J.v.d.Vorst, E.K. Agbossou, et P.C. Struik, P.C., "Analysis of pineapple production systems in Benin", *Acta Horticulturae* 928 (2012), 47-58.

DYNAMIQUE DE LA CHAÎNE DE VALEUR

Accès au financement. Pour les producteurs d'ananas, l'accès limité au financement diminue leur capacité d'augmenter la production. Ce manque d'accès au crédit agricole limite l'utilisation d'intrants, l'application de techniques appropriées de production et aux matériels agricoles améliorés. Le marché de la finance se caractérise par des prêts à court terme et à taux d'intérêt élevés incompatibles avec les ressources à moyen et long terme dont les agriculteurs ont besoin. Un petit nombre d'accords ont pris racine dans le secteur de l'ananas, dans le cadre desquels les exportateurs fournissent des intrants et une assistance technique aux producteurs en échange de la promesse de livraison de leurs futures récoltes. Ce type d'intégration accroît l'efficacité de la chaîne et joue un rôle important en aidant les petits producteurs à accéder à des intrants et des formations dans un environnement où ces services sont par ailleurs insuffisants.

Défis de la promotion de l'exportation. L'une des deux principales variétés d'ananas cultivées au Bénin, le Pain de sucre, a traditionnellement été considérée comme ayant une valeur marchande limitée au-delà des marchés locaux. La concentration élevée en sucre diminue sa durée de vie par rapport à la variété Cayenne lisse et la couleur verte de sa peau à maturité n'était pas considérée comme attrayante pour les consommateurs étrangers. Ces dernières années, les efforts de commercialisation ont commencé à porter leurs fruits, et le Pain de sucre est maintenant exporté à un petit nombre de marchés européens et asiatiques.

MAÏS

Le maïs est d'une importance vitale pour plus de 300 millions de personnes les plus vulnérables en Afrique. Avec le riz et le blé, le maïs est l'une des trois cultures céréalières les plus importantes du monde²⁵. Au Bénin, le maïs est une culture versatile qui pousse dans diverses zones agro-écologiques dans les régions du Sud, du Centre et du Nord. Il constitue une partie importante du système d'alimentation humaine et animale et contribue de manière significative à la sécurité alimentaire et la création de revenus pour les ménages ruraux. Le maïs sert à la fois d'aliment de subsistance et de culture de rente pour répondre à la demande croissante des consommateurs urbains et industries agro-alimentaires, les brasseries, et pour l'alimentation animale.

A l'instar de la majorité du secteur agricole, la chaîne de valeur du maïs est affectée par des contraintes aussi bien technologiques qu'organisationnelles dont notamment : la faible productivité, le faible niveau d'utilisation des intrants agricoles, l'insuffisance d'infrastructures, le manque de financement rural et le faible développement des marchés des produits. D'autres contraintes sont relatives à la faible fertilité des sols, l'irrégularité des précipitations, l'attaque des ravageurs, le manque d'infrastructures, les traceries routières et la faible rentabilité due au faible rendement et à une mauvaise stratégie de marketing.

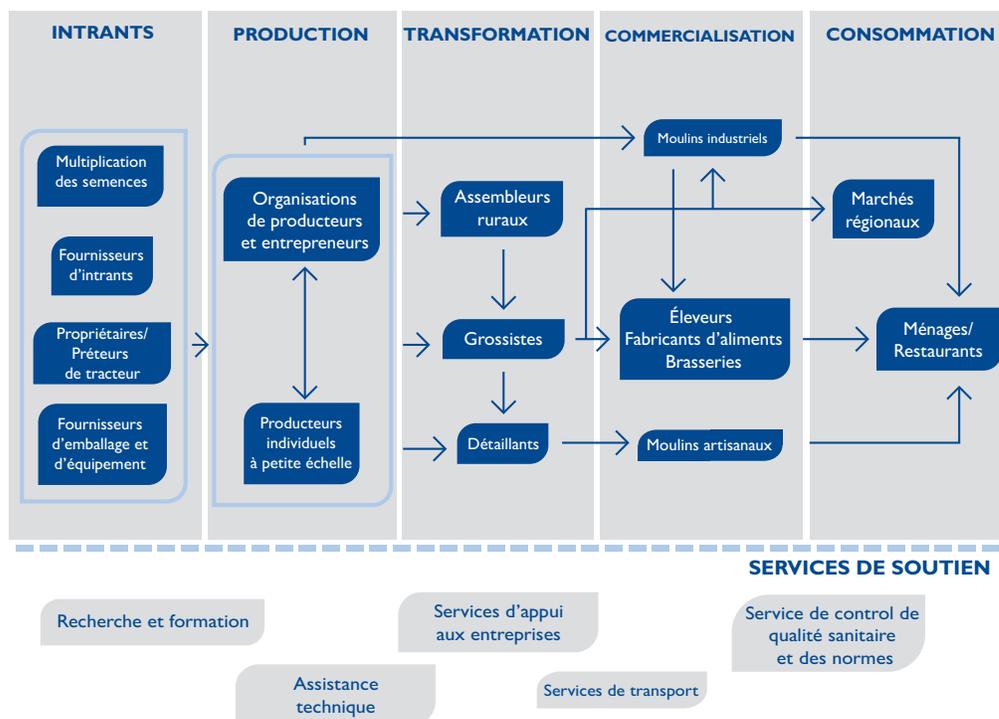
Lors du passage du champ à la consommation, le produit subit un certain nombre de transformations et de transactions le long des chaînes d'activités ; ainsi les valeurs sont ajoutées successivement à chaque segment de la chaîne. L'approche de la chaîne de valeur n'est pas très développée au Bénin, et les acteurs tout au long de la chaîne de valeur du maïs ont exprimé la nécessité d'améliorer les connexions verticales et horizontales entre les principaux acteurs afin de mieux coordonner l'accès aux intrants et aux marchés.

CARTE DE LA CHAÎNE DE VALEUR DU MAÏS

Le schéma 4 présente la cartographie de la chaîne de valeur du maïs, les principaux acteurs, le flux des produits et le processus de création de la valeur ajoutée. Deux principaux groupes d'acteurs sont identifiés dans cette chaîne : les acteurs directs et indirects. Les acteurs directs sont les producteurs de maïs, les transformateurs (y compris les fabricants d'aliments pour animaux), les intermédiaires de commercialisation (collecteurs, grossistes et détaillants), les exportateurs, et en aval de la chaîne, les consommateurs. Les acteurs indirects sont les fournisseurs d'intrants spécifiques (semences, engrais et fournisseurs d'emballages) et les fournisseurs de services de soutien technique et financier.

²⁵ IITA, 2009.

SCHÉMA 4 : CARTE DE LA CHAÎNE DE VALEUR DU MAÏS



PRINCIPAUX ACTEURS

Fournisseurs d'intrants. Des semences de maïs améliorées sont fournies par l'Institut National de Recherche Agronomique du Bénin (INRAB) et de la Société Nationale pour la Promotion Agricole (SONAPRA). Cependant, la demande de semences améliorées est faible au Bénin en raison de la prédominance des pratiques paysannes qui consistent à l'utilisation de semences extraites des récoltes de la campagne précédente. Il existe également quelques distributeurs d'intrants privés qui s'approvisionnent à la SONAPRA, à l'INRAB ou les importent de pays voisins (comme le Nigeria et le Ghana). Comme au niveau de la chaîne de valeur ananas, les fournisseurs les plus courants d'engrais sont le CARDER, les Centres Communaux pour la Promotion Agricole (CeCPA) et les boutiques privées appartenant à des organisations de producteurs, à de grands producteurs, ou individuels qui stockent les intrants du CeCPA et les revendent aux producteurs lorsque les stocks gouvernementaux s'épuisent. Ces magasins sont généralement détenus par des hommes mais dirigés par des femmes. Les intrants sont souvent à court d'approvisionnement pendant la saison des pluies, lorsque la demande est la plus forte.

Producteurs. Il existe plus de 700,000 petits exploitants agricoles engagés dans la production de maïs dans l'ensemble du pays. Le mari et la femme travaillent ensemble sur la

principale parcelle de la famille, sachant bien que la femme fournisse une grande partie de la force de travail, en particulier en période de récolte. L'épouse possède souvent sa propre parcelle, comme source de revenus et de nourriture supplémentaire pour la famille. Le maïs occupe près de 40% à 70% des emblavures et représente le tiers de la production totale de céréales au Bénin. Dans les pays comme le Bénin où la consommation de maïs par habitant est élevée, les agriculteurs consomment une partie dans les ménages et conservent la partie restante dans leurs maisons ou dans les greniers traditionnels pour les vendre plus tard aux commerçants locaux. Selon une enquête menée auprès des petits exploitants par l'Institut de Recherche sur les Politiques Alimentaires (IFPRI), en collaboration avec le Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES), le maïs est cultivé par 89% des ménages agricoles au Bénin qui vendent 46% de leur récolte comme un excédent commercialisable. La majorité de la production de maïs est faite par de petits exploitants qui produisent 1 à 2 tonnes de maïs par saison de récolte.²⁶ Avec une bonne fertilisation et une mécanisation adaptée, le rendement peut atteindre 5 tonnes/ha. On remarque une amélioration de l'adoption de bonnes pratiques

²⁶ Benin: small farmer survey, 1998 (2004). Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI), disponible sur : <http://www.ifpri.org/dataset/benin>.

agricoles dans la production du maïs, en particulier dans la partie septentrionale du pays. Dans les zones de culture du coton, de nombreux agriculteurs sont passés du sorgho au maïs pour profiter de la réaction positive du maïs aux engrais pour coton qu'ils utilisent déjà.

Les producteurs cultivent individuellement ou travaillent dans des organisations de producteurs. Malgré la prédominance de l'utilisation de semences issues des récoltes des campagnes précédentes, les variétés améliorées de maïs sont de plus en plus adoptées à la suite d'une meilleure diffusion de ces variétés. Les agriculteurs utilisent un large éventail de critères dans le choix de leurs semences. Il s'agit entre autres du rendement, de la grosseur des grains, de la couleur, du goût, de la quantité et la qualité de farine, du cycle végétatif, du prix et de la disponibilité desdites semences. Les principales contraintes associées à la production de maïs sont entre autres la sécheresse, le manque de capital financier (pour achat ou location d'intrants agricoles), la rareté de la main-d'œuvre et la forte attaque des nuisibles et les maladies des plantes. D'autres contraintes sont liées à l'insuffisance des infrastructures (l'absence ou mauvais état des routes impraticables pendant les saisons pluvieuses et le manque de véhicules de transport public), les services de vulgarisation inappropriés ou non à jour, la faible disponibilité des intrants et des équipements, l'épuisement de la fertilité des sols et le manque de marchés (faibles prix, fluctuations de prix, et retard dans le paiement des cultures commercialisées).

La production de maïs bénéficie de l'appui des organisations paysannes telles que la Société de Développement du Maïs (SODEMA), la Fédération Nationale des Producteurs de Vivriers au Bénin (FENAPROVIB), l'Union Communale des Producteurs de Vivriers (UCOPROV), et l'Union Régionale des Producteurs (URP). Ces associations d'agriculteurs aident les membres à accéder à des intrants, à l'information de marché, et quelques un aux prêts des institutions de microfinance (IMF).

Collecteurs. Parfois appelés assembleurs ruraux, les collecteurs sont aussi bien des hommes et que des femmes. Il n'existe pas de données sur leur nombre exact, mais ils jouent un rôle important dans la collecte des excédents de maïs en provenance des petits producteurs pour les revendre aux grossistes. Au Bénin, les collecteurs sont des commerçants locaux qui ont une bonne connaissance des producteurs locaux. Ils vont généralement de villages en villages équipés des camionnettes louées et achètent les excédents des agriculteurs, qui peuvent aller de plusieurs sacs à 1 tonne. Ces

assembleurs sont pour la plupart des opérateurs indépendants qui rassemblent et transportent du maïs à vendre sur les marchés secondaires ou urbain, ou sont mandatés pour acheter du maïs pour un ou plusieurs grossistes ou courtiers. Les collecteurs qui travaillent par commission peuvent également recevoir de l'argent et des sacs ainsi que des instructions concernant les prix, les quantités, la qualité, le calendrier et le transport. Certains producteurs de maïs qui ont les moyens de transport (véhicule loué ou taxi) se passent des collecteurs et vendent directement leurs excédents sur les marchés.

Grossistes. Bien que les assembleurs ruraux soient des intermédiaires importants dans le commerce du maïs, il arrive que les agriculteurs n'utilisent pas ces intermédiaires et vendent directement aux grossistes. Les grossistes stockent le maïs pendant cinq à six mois, puis tirent profit de la hausse des prix après des détaillants, des transformateurs ou des exportateurs pendant la période creuse. Ils obtiennent des informations sur les prix, la demande et l'offre sur d'autres marchés et d'autres informations pertinentes pour leurs entreprises à travers des réseaux personnels vu que la plupart des grossistes n'ont pas accès aux nouvelles technologies pour accéder rapidement aux informations sur le marché par ordinateur. L'Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire (ONASA) et la Société Allemande pour la Coopération Internationale (GIZ) ont suscité la création d'associations de commerçants dans les régions du sud et centre (RECOPROV-Bénin) et dans le nord du pays (Groupement des Commerçants des Produits Vivriers (GCPV)) pour améliorer l'accès aux informations de marché. Cependant, ces structures n'ont pas fonctionné en raison d'un manque de collaboration, de confiance et de partage de l'information entre les associations de commerçants et au sein leurs membres.

Détaillants. Les détaillants comprennent les revendeurs qui s'installent le long des routes, dans les marchés ruraux ou urbains de même que les supermarchés. Les détaillants achètent le plus souvent auprès des grossistes ou courtiers locaux, mais ils peuvent également s'approvisionner directement auprès producteurs locaux. Les producteurs eux-mêmes peuvent travailler occasionnellement comme détaillant en ayant un ou plusieurs membre(s) de la famille qui vend(ent) le long de la route. Certains détaillants sont également des assembleurs ruraux (collecteurs), ils font des voyages dans les zones de production pour acheter quelques sacs pour leur magasin ou leurs boutiques ou hangars le long des routes. La plupart des détaillants de maïs sont des femmes, qui associent souvent à la vente du maïs d'autres céréales dont notamment le riz, le millet, le sorgho, ou le sésame. Les

détaillants ont généralement un petit fond de roulement pour l'achat des stocks et ne vendent que quelques tonnes de céréales par mois.

Exportateurs. Le commerce transfrontalier est largement informel au Bénin et il est difficile à estimer avec précision les quantités de maïs exportées. Le Niger semble être le plus grand importateur dans la sous-région,²⁷ suivie du Togo, du Nigeria, du Cameroun et du Gabon.

Transformateurs. Le maïs est transformé en une grande variété de sous-produits, notamment les farines, les pâtes fermentées appelées « Mawè », le germe de maïs et la semoule. Il existe trois types de moulins opérant dans la transformation du maïs : traditionnel (artisanal), semi-industriel et moderne (industriel).

Les plus courants sont les meuniers traditionnels ou artisanaux. Ces individus sont exclusivement des hommes, appelés localement meunier, qui transforment le maïs en poudre ou en farine pour un usage domestique ou professionnel en restaurant. Ils opèrent dans tout le pays, dans les villages, les villes et les marchés. Une tâche quotidienne classique pour beaucoup de Béninois consiste à acheter du maïs pour le repas du soir auprès d'un détaillant sur le marché et de le porter chez le meunier qui le moule ensuite en farine. Le recours généralisé au meunier traditionnel au cours des 50 dernières années est l'une des tendances d'économie de main-d'œuvre les plus significatives. Alors que l'igname pour le fufu (et le foutou) est encore pilée par les femmes, l'utilisation de farine de maïs comme principal féculent de base permet de gagner du temps et de l'énergie. La méthode de broyage au marteau est très répandue en raison des contributions de l'État, des ONG et du secteur privé à travers des subventions partielles et l'offre de crédits bon marché. La mouture artisanale est la forme la plus répandue de transformation du maïs au Bénin en termes de nombre d'opérateurs, mais la quantité de maïs traitée est souvent assez faible.

Les meuniers semi-industriels utilisent des équipements mécanisés et des techniques de production modernes, mais toujours à une échelle réduite. Il existe un nombre croissant de petites entreprises à ce niveau; leurs produits transformés comprennent des biscuits, des aliments pour enfants enrichis et des repas à base de maïs spécialement fortifiés à la farine/la semoule, ainsi que du couscous, de la semoule pour brasseries et consommation humaine et des aliments pour volaille/

produits laitiers. Le maïs représente environ 60% des matières premières utilisées, et la quantité de maïs transformée en un an varie de 70 à 240 tonnes. Les meuniers industriels, des entreprises privées formelles souvent liées à des multinationales, produisent généralement les mêmes produits que les meuniers semi-industriels, mais à plus grande échelle.

Les moulins semi-industriels et les moulins modernes industriels pour les produits alimentaires à base de maïs, tels que les aliments pour la volaille. Les brasseries (notamment SOBEBRA) consomment également une quantité importante de maïs, mais il n'existe pas de données permettant d'estimer cette quantité.²⁸ En général, les unités de transformation artisanales, semi-industrielles et modernes sont dirigées par les femmes.

Consommateurs. Le maïs blanc est réservé à la consommation humaine et la production laitière, tandis que le maïs jaune est essentiellement destiné à la production d'aliments pour volaille, ainsi que pour le couscous. Les tâches liées à la cuisine et à la préparation des aliments incombent généralement aux femmes qui sont les principales consommatrices de maïs et de produits à base de maïs sur les marchés locaux.

Services de soutien. Les services de soutien pour le maïs sont à peu près les mêmes que ceux offerts dans les autres secteurs agricoles au Bénin. Il s'agit notamment des acteurs aussi bien publics que privés tels que IITA, INRAB, PADFA, CARDER, CeCPA, et ABSSA. En outre, la Direction de l'Agriculture (DAGRI) participe à la définition de la politique agricole nationale. Voir le résumé sur l'ananas pour plus d'informations sur ces institutions.

Transporteurs et le stockage. Le stockage et le transport sont des éléments importants à chaque étape de la chaîne de valeur du maïs. Le rôle des transporteurs est très déterminant parce qu'ils permettent aux acteurs d'assurer le déplacement des produits d'un point à l'autre afin de le rendre disponible aux consommateurs. Bien que certains grands agriculteurs, les grossistes, les unités de transformation et les exportateurs possèdent leurs propres camions, les petites entreprises et les agriculteurs doivent payer pour ces services. Les transporteurs sont confrontés au mauvais état des routes et des camions, ainsi qu'aux tracasseries routières de la part des forces de l'ordre.

²⁷ G.L. Houanmenou et B. Houenou, *Commerce et concurrence transfrontaliers : transparence du commerce transfrontalier et analyse des coûts de transaction* (2011).

²⁸ Par exemple, un grand moulin qui consomme 30 000 tonnes de maïs par an transforme 97% du produit brut en farine et 3% en semoule, l'ingrédient utilisé par les brasseries.

DYNAMIQUE DE LA CHAÎNE DE VALEUR

Cette section tente de résumer quelques-uns des principaux obstacles à différents niveaux de la chaîne de valeur. Ces difficultés seront regroupées en groupes de contraintes de production, de transformation et de commercialisation.

Accès limité aux intrants et la main d'œuvre. En raison du manque de ressources financières, les agriculteurs ont un accès limité aux intrants agricoles tels que les engrais, les semences améliorées, les herbicides pour le maïs, et la main-d'œuvre agricole, ce qui entraîne une baisse de la productivité. Comme souligné plus loin sur l'obtention à l'accès aux crédits, les marchés du crédit sont largement informels étant donné que les taux d'intérêt des banques sont élevés et les exigences de garantie strictes. Les agriculteurs ont signalé une pénurie d'engrais en partie en raison de l'irrégularité de l'approvisionnement et de la distance qui les sépare des points d'approvisionnement. Le manque de disponibilité des intrants agricoles entraîne une inefficacité de la production en réduisant le potentiel de rendement, celle-ci est aggravée par la faible compréhension des agriculteurs des techniques d'application appropriées (par exemple, des quantités inférieures aux taux recommandés, le non-suivi du temps d'application et l'utilisation de formules non appropriées ou non recommandées pour le maïs comme que celles destinées au coton). En outre, la production exige une main-d'œuvre abondante et n'est pas mécanisée. Les agriculteurs font état de leurs difficultés croissantes à trouver des travailleurs agricoles et/ou à embaucher des travailleurs saisonniers au cours des périodes de plantation, de désherbage et de récolte. Cette situation s'explique principalement par le fait que les ouvriers agricoles sont rares et que les jeunes sont sujets à l'exode rural à la recherche d'une vie meilleure.

Irrégularité de l'offre. Le secteur du maïs au Bénin est essentiellement pluvial et caractérisé par de faibles niveaux de mécanisation, l'inadéquation des installations de stockage et les mauvaises pratiques de gestion post-récolte, entraînant des récoltes irrégulières et d'énormes pertes post-récolte. Le manque de stabilité concernant l'offre de maïs entraîne des fluctuations dans l'approvisionnement des acheteurs et affecte la compétitivité des produits. La promotion des liens directs entre les producteurs et les transformateurs pourrait atténuer ces problèmes. Comme la plupart des agriculteurs ne sont pas en mesure de fournir de garanties, ils ont un accès limité au crédit formel de la part d'institutions financières qui, autrement, pourraient contribuer au financement de leur production de maïs et au stockage. Les contrats à terme avec les producteurs pour des quantités et prix prédéterminés en

contrepartie des intrants fournis (semences et engrais), des crédits et un accès au stockage approprié pourraient améliorer la régularité de l'offre et accroître l'efficacité de l'ensemble de la chaîne de valeur.

Utilisation d'instruments de mesure non

standardisés. Les commerçantes, lorsqu'elles achètent auprès des producteurs, utilisent généralement des boîtes, des seaux ou des sacs, évalués en termes de volume. A cette occasion, celles-ci sous-estiment souvent le nombre de kilogrammes achetés. La vente, se faisant à la pesée (kg) celles-ci profitent des kilos supplémentaires obtenus auprès des agriculteurs. Les petites quantités produites par les petits agriculteurs ne leur permettent pas d'être des partenaires d'affaires viables pour les grands acheteurs ; en conséquence, ils n'ont pas la possibilité de négocier de meilleures affaires. La normalisation des unités et des mesures commerciales ainsi qu'un système d'information de marché actualisé permettraient d'accroître la transparence et donneraient aux petits producteurs la possibilité de négocier de meilleures transactions.

Manque de stockage adéquat. L'accès à des installations de stockage de maïs adéquates est rare et/ou inexistant au Bénin. Les installations de stockage existantes au niveau des exploitations agricoles sont rudimentaires et souvent dispersées (dans les champs ou dans les ménages), entraînant des pertes post-récolte élevées (estimées à plus de 10%). Le manque de stockage dans les champs et des besoins de fonds pressants poussent les agriculteurs à brader leurs produits immédiatement après la récolte, à une période où les prix sont relativement non rémunérateurs.

Les coûts et bénéfices de la manutention et de l'entreposage du maïs sont passés des producteurs aux collecteurs et aux commerçants ruraux. Les agriculteurs gagnent moins sur les produits en comparaison aux prix offerts sur les marchés, en partie pour compenser les frais de transport, de chargement/déchargement, de stockage, de manutention, d'assurance et autres coûts de commercialisation incorporés aux prix du marché.

Disponibilité limitée d'informations sur le marché.

La chaîne de commercialisation du maïs compte actuellement sur un certain nombre de commerçants spéculateurs qui dominent le marché et qui s'entendent pour faire baisser les prix du produit à la sortie des champs. Les informations sur le marché sont un outil important d'amélioration de la transparence des transactions commerciales et permettent aux agriculteurs de maximiser leur retour sur investissement. Les informations sur le prix des denrées de base, la demande, la disponibilité, la qualité et le comportement général du marché font défaut.

Accès au financement. Le manque de fonds de roulement suffisants au cœur de la saison de commercialisation limite la production, la transformation et les activités commerciales des acteurs sur l'ensemble de la chaîne. La plupart des agriculteurs, des commerçants et des meuniers fonctionnent avec leur propre capital, ce qui limite le volume de leurs transactions et peut inciter moins les opérateurs à renouveler leurs stocks afin de maximiser le chiffre d'affaires et l'accès à leur propre fonds de roulement.

LE MANIOC

Du fait de la croissance de sa production, de la diversité des sous-produits transformés, et de l'importance ces sous-produits sur les marchés nationaux et internationaux, le manioc gagne de plus en plus d'importance dans l'économie béninoise.²⁹ Au Bénin, le manioc et les produits à base de manioc font partie des principaux aliments de base. Selon le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole au Bénin de 2010 (PSRSA), le manioc et l'igname sont les cultures de base les plus importantes après le maïs. Ainsi, 68% des terres arables au Bénin sont appropriées pour la culture du manioc. Le manioc représente 56% des emblavures pour l'ensemble des racines et tubercules (R et T).³⁰ Sa production a augmenté rapidement ces dernières années, passant de 489 360 tonnes en 1980 à près de 3,6 millions de tonnes en 2011.³¹ Le taux de croissance annuel moyen est estimé à plus de 10,5%, positionnant le Bénin parmi les trois premiers pays producteurs de manioc frais en Afrique de l'Ouest.³²

Le manioc est surtout cultivé et consommé dans les zones rurales et périurbaines. Il pousse dans toutes les régions du pays à l'exception de la bande côtière de Cotonou. Ces régions comprennent la région d'Atacora à l'ouest, la zone cotonnière au centre, qui comprend le nord du Zou et le sud du Borgou, la région des cultures de base au sud du Borgou, et la zone de sols extrêmement fertiles mais détériorés au sud du pays. Ensemble, ces régions affichent un taux de pauvreté très élevé, estimé à 73%. Elles représentent aussi 72% du territoire, 64% de la population totale et 47% de la population rurale.

D'après les tendances des consommations alimentaires observées au cours de la dernière décennie, le manioc apparaît comme étant la deuxième source de glucides au Bénin après le maïs. Cette culture a le double avantage d'être à la fois un aliment et une culture de rente. L'importance du manioc a conduit à la mise en place un grand nombre de projets et de programmes pour la promotion des cultures des racines et tubercules. Les actions de ces différents projets ont engendré une diversification de l'utilisation du manioc dans la transformation des aliments, notamment pour la fabrication de farine de pain, d'amidon, et de boissons (alcool et sirop de manioc).³³ Cela a donné lieu à un regain d'intérêt pour ce produit. La recherche sur les équipements et les technologies de transformation pour la conservation du manioc a également réalisé d'important progrès. Malgré ces avancées, la maîtrise des technologies de production et de transformation améliorées reste un défi majeur et la demande régionale en produits dérivés du manioc reste aussi insatisfaite.

Le manioc est transformé en une grande variété de sous-produits, y compris le manioc cuit ou séché, les diverses farines (gari et lafun), et l'amidon à usage industriel. Les feuilles de manioc sont riches en protéines (25%) et les tubercules en énergie (33%), ce qui justifie leur rôle dans l'éradication de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. D'après une étude de perception des acteurs,³⁴ le manioc n'est pas seulement d'une importance stratégique en tant qu'aliment pour la sécurité nutritionnelle, mais il joue également un rôle important dans le développement économique en faveur des populations vulnérables.

²⁹ Adjanohoun (2004).

³⁰ PDRT (2007).

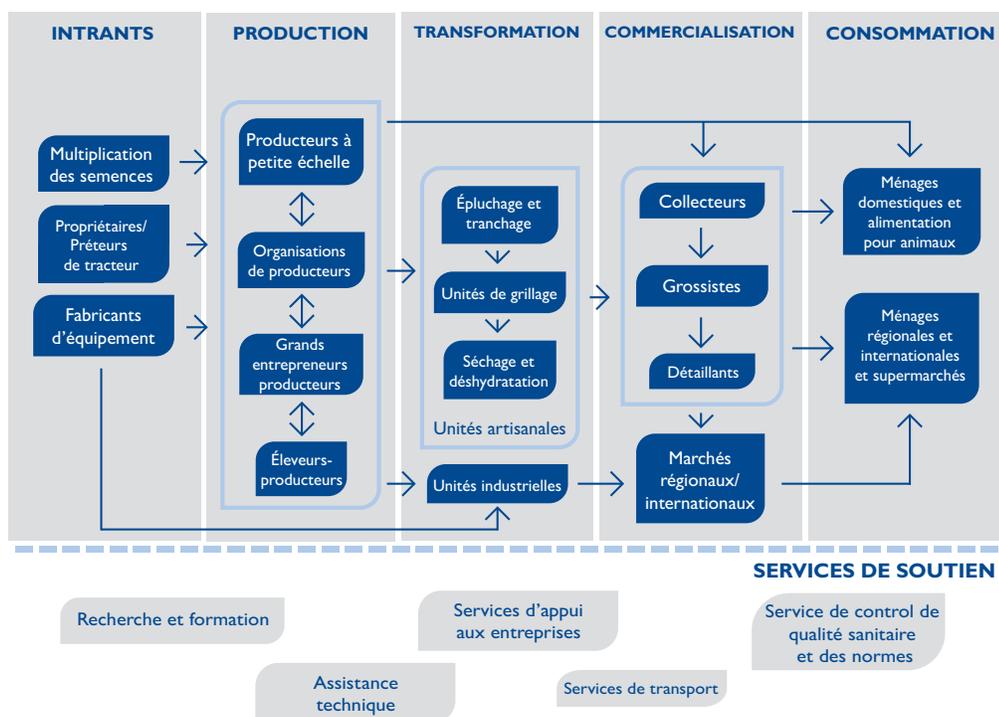
³¹ MAEP (2008); FOASTAT, 2013.

³² Sanni et al. (2009).

³³ Le plus remarquable de ces projets fut le *Programme de développement des racines et tubercules* (PDRT) financé par l'IFAD de 2001 à 2008, dont l'objectif était d'améliorer le rendement et la productivité de la chaîne de valeur depuis la production, en passant par la transformation, la commercialisation et la consommation.

³⁴ L.O. Sanni, O.O. Onadipe, P. Ilona, M.D. Mussagy, A. Abass, et A.G.O. Dixon, *Successes and challenges of cassava enterprises in West Africa: a case study of Nigeria, Bénin, and Sierra Leone* (IITA, Ibadan, Nigeria, 2009), 19.

SCHÉMA 5 : CARTE DE LA CHAÎNE DE VALEUR DU MANIOC



CARTE DE LA CHAÎNE DE VALEUR DU MANIOC

La chaîne de valeur du manioc (schéma 5) commence avec les fournisseurs d'intrants et la production de manioc frais pour deux destinations : la cuisson dans les ménages pour la consommation directe, ou la transformation par des unités traditionnelles, semi-industrielles. Les points de vente des produits transformés sont les ménages ruraux et urbains, les institutions (bureaux et administrations), et les marchés d'exportation (régionaux et internationaux).

PRINCIPAUX ACTEURS

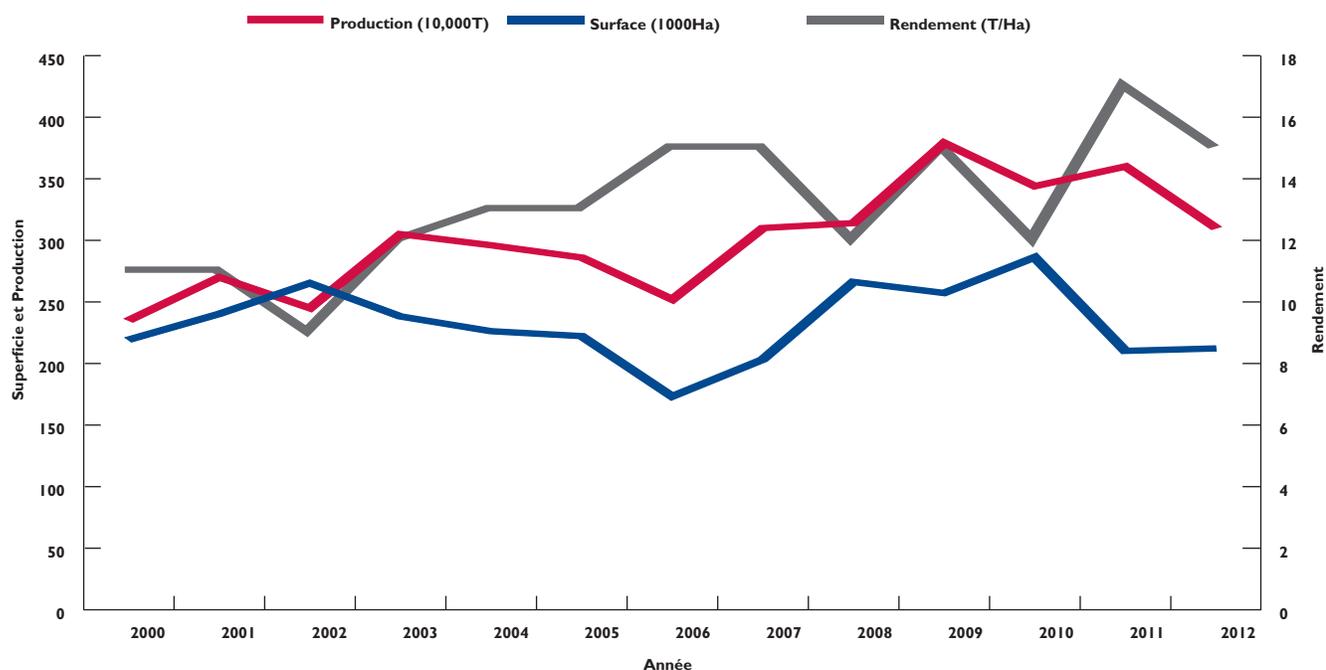
Les acteurs de la chaîne de valeur du manioc sont principalement les producteurs, les transformateurs (y compris les fabricants d'aliment pour animaux), les intermédiaires de commercialisation (collecteurs, grossistes et détaillants) et les consommateurs.

Fournisseurs d'intrants. Le segment de production commence par l'approvisionnement en intrants (essentielles des boutures) par les producteurs qui pour la plupart sont formés à travers les projets de recherche participative. La plupart des agriculteurs utilisent les boutures issues des récoltes de l'année précédente. Selon le PDRT, le marché des boutures est développé par les agriculteurs eux-mêmes, et à travers le PDRT, les agriculteurs ont été formés à produire des

boutures certifiées destinées aux producteurs, avec le soutien de l'INRAB, de l'IITA, des universités, du CARDER, et des projets de développement (PDRT, PADS, PDFM, etc.).

Producteurs. Les agriculteurs sont des hommes et des femmes (avec un plus grand nombre d'hommes) et sont organisés en associations et fédérations visant à faciliter leur accès aux intrants de base, à la formation et au crédit. Le manioc est produit dans tout le pays, sauf dans quelques endroits au nord du Bénin et dans la région du Littoral (Cotonou). Les principales zones de production se trouvent au sud et au centre du pays. Le niveau de production et de rendement du manioc sont illustrés dans le schéma 6. Les données montrent que la production et le rendement ont globalement augmenté ces dix dernières années. Les contraintes au niveau de la production généralement liées à l'absence d'outils et d'équipements pour la mécanisation agricole, au manque de flexibilité et d'adaptabilité pour atténuer les effets du changement climatique. D'autres questions non résolues sont liées à la faible fertilité des sols, à la non disponibilité des variétés spécifiques aux sols et aux zones agro-écologiques du Bénin, aux maladies, aux parasites, aux mauvaises herbes, à la non disponibilité des boutures de qualité, et à la quantité insuffisante de produits transformés.

SCHÉMA 6 : PRODUCTION, RENDEMENT ET EXPORTATION DU MANIOC



Source: FAOSTAT, 2013.

Transformateurs. La transformation du manioc est principalement réalisée par les femmes. Il existe deux types de transformation : la traditionnelle et l'industrielle. La transformation traditionnelle produit différents produits dont le gari, le manioc sec, et le lafun. La transformation industrielle ou semi-industrielle est principalement prise en charge par des entreprises formelles. La farine de pain, l'amidon et les boissons (alcool et sirop) sont les principaux produits transformés. Le caractère artisanal de l'équipement utilisé, la conformité avec les normes et les bonnes pratiques de transformation et de conservation restent des problématiques majeures. Bien que les racines de manioc se conservent bien sous terre, cette méthode de stockage est inefficace car elle empêche que la terre soit utilisée à d'autres fins productives. Les racines peuvent rancir, perdre de leur saveur, et dans certains cas, être infectées par des agents pathogènes. L'épluchage représente l'opération la plus exigeante en termes de main-d'œuvre, elle est encore réalisée à la main, traditionnellement par les femmes et les enfants. Le faible niveau de transformation industrielle affecte le volume et la qualité des dérivés du manioc.

Commerçants. Le manioc frais est principalement commercialisé au niveau national, soit pour la consommation des ménages soit aux unités de transformation. Les femmes sont les principales commerçantes, qu'il s'agisse du manioc frais ou transformé. Les racines de manioc frais sont vendues à différents niveaux en utilisant les types d'unités de mesure suivants :

Les ventes en tas : Les ventes en tas de différentes tailles se font sur les marchés au bord de route. Les tas coûtent entre 50 et 100 Francs de la Communauté Financière Africaine (FCFA) et ils sont principalement achetés par les consommateurs pour la consommation dans les ménages.

Les ventes dans les champs : Le manioc est aussi vendu bord champs en utilisant l'unité de mesure basée sur les dimensions de la parcelle locale tels que le alakpa ou le kanti (équivalent de 400 m²) et le Glebo (135 m²). Un alakpa coûte entre 12 000 et 15 000 FCFA, selon la variété et le rendement.

Les ventes en paniers : Le manioc frais est également vendu en paniers dans les rues, sur les marchés ou dans les zones de transformation.

Les ventes en camions : Le camion est également utilisé comme une unité de mesure pour la vente du manioc frais et est généralement utilisé exclusivement par les hommes. Dans la plupart des cas, les agricultrices ne vendent pas leur manioc frais, sauf dans les situations d'urgence.

Il existe quatre principaux canaux de commercialisation du manioc transformé au Bénin : (1) les marchés de collecte primaire, (2) la consolidation ou la distribution sur les marchés secondaires, (3) les marchés frontaliers, et (4) les marchés de consommation au niveau national, régional et international.³⁵

Les plus importants produits dérivés du manioc sont le gari, les frites et le lafun (farine), et le tapioca (grains d'amidon séché). Le gari représentant 69% du volume de manioc frais transformé. Le gari est exporté au Niger (à travers le marché de Malanville dans le Nord), au Nigeria, en Afrique centrale, au Gabon, au Congo et en Guinée équatoriale. Le Bénin exporte une très petite quantité de gari vers les pays européens.

Intermédiaires ou les collecteurs. Les collecteurs de la chaîne de valeur du manioc sont principalement des hommes. Bien qu'il n'existe pas de données sur leur nombre exact, ces acteurs jouent un rôle essentiel assurant la liaison entre les acheteurs (grossistes, transformateurs, et autres) et les producteurs. Ils travaillent en étroite collaboration avec les producteurs en négociant le manioc frais pour les acheteurs. Ils créent de la valeur en améliorant l'accessibilité des produits

³⁵ Food Security Atlas of Benin (2001).

et en assurant la livraison en temps opportun aux opérateurs en amont (acheteurs, grossistes et unités de transformation) le long de la chaîne de valeur.

Exportateurs. Les produits à base de manioc sont exportés vers des marchés régionaux et européens par les entreprises formelles spécialisées dans la transformation, mais aussi par des exportateurs individuels pour des produits tels que le gari et le manioc séché. Il existe de nouvelles opportunités sur le marché international pour les produits industriels tels que l'amidon, l'alcool, le tapioca et la farine de manioc. Le commerce transfrontalier du gari et du tapioca est important parmi les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest que sont le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigeria et le Togo. Les exportations sont faites à la fois par des hommes et des femmes à travers les associations. Les flux internes et internationaux de produits dérivés du manioc sont illustrés ci-dessous dans le tableau 1.

Services de soutien. En plus des principaux acteurs précédents, il existe quelques institutions fournissant des services d'appui et de soutien et jouant un rôle très prépondérant dans la chaîne de valeur du manioc. Il s'agit de la recherche, des services de vulgarisation et les projets de développement (CARDER, PADFA, ONG DICAFA, PADSA, PDRT, DAGRI et PDFM), les services d'enseignement et recherche (IITA, INRAB et les universités) et autres prestataires de services (transporteurs, CEFACOM (Le Centre de Formation, de fabrication et d'Ajustage de la Construction Métallique), les MFI, et la COBEMAG (La Coopérative Béninoise du Matériel Agricole)).

TABLEAU 1 : FLUX INTERNES ET INTERNATIONAUX DE PRODUITS À BASE DE MANIOC

FLUX INTERNES	FLUX INTERNATIONAUX
<ul style="list-style-type: none"> • Axe Sud-Nord : Du centre du Bénin à Malanville • Axe Nord-Sud : De Collines à Abomey, Bohicon et Cotonou • Axe Est-Ouest : De Kétou, Pobè, Adja-ouèrè, Ikpinlè, Sakété, Apro-Missrété, Ouando à Cotonou • Axe Ouest-Est : De Mono à Cotonou 	<p>Entrées</p> <ul style="list-style-type: none"> • Du Togo à Mono (Aplahoué, Azovè et Comè) et vers la côte (Cotonou) <p>Sorties</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marché frontalier de Malanville au Niger • De l'aéroport de Cotonou vers l'Afrique centrale et l'Europe • Du port de Cotonou vers l'Afrique centrale : Gabon, Congo, Guinée équatoriale Congo, Guinée équatorial

Consommateurs. La consommation de manioc frais par habitant est estimée à 53 kg/an dans les régions du nord et du centre du Bénin et entre 88 kg et 113 kg/an dans la région sud.³⁶ Le manioc est consommé sous différentes formes : manioc bouilli et produits transformés tels que le gari, le manioc sec, la farine, l'amidon et les alcools. Les principaux consommateurs se trouvent au niveau local et national (ménages dans les zones rurales et urbaines) et les ménages et entreprises aux niveaux régional et européen.

DYNAMIQUE DE LA CHAÎNE DE VALEUR

Marché national de gari. Le fonctionnement du marché national de gari diffère sensiblement de celui des autres produits alimentaires. Plusieurs facteurs justifient cette spécificité : (1) la présence du produit sur le marché tout au long de l'année en quantités suffisantes, (2) la possibilité pour les consommateurs de choisir parmi une gamme variée de qualité de gari, contrairement à celle offerte par les autres produits alimentaires, et (3) comme conséquence des deux premières caractéristiques, la commercialisation de gari n'a jamais donné lieu à de commerce déloyal ou anticoncurrentiel entre les acteurs de la chaîne de valeur, et le marché reste relativement libre.

Le marché du gari, principal produit dérivé du manioc au Bénin, est l'un des plus dynamiques de tous les produits alimentaires, et les stratégies des acteurs varient en fonction des changements de volumes vendus tout au long de l'année. Contrairement aux céréales vendues à des prix subventionnés dans des boutiques témoins (voir le chapitre sur la concurrence loyale), la commercialisation du gari est assurée par des acteurs privés.

Manque de renforcement capacités. Les agriculteurs et les transformateurs ont signalé un besoin de renforcement des capacités, en particulier pour les associations de femmes transformatrices qui sont en première ligne dans le processus de transformation du manioc. La faible capacité d'éboration de plan d'affaires et de tenue de registre commerciaux, la qualité médiocre des produits finis, le coût élevé des productions, le faible accès aux crédits et aux unités de stockage sont les principales contraintes nécessitant des renforcements de capacité des acteurs. Il est nécessaire d'établir un lien avec d'autres acteurs importants de la chaîne tels que la recherche agricole, les MFI, les organisations de normes de qualité et les fabricants d'équipements. En outre, des stratégies efficaces sont nécessaires pour permettre aux parties prenantes de

partager leurs expériences avec des acteurs d'autres pays de la sous-région engagés dans la transformation du manioc. Des données de marché actualisées, encore non disponibles, sont nécessaires pour créer un réseau entre les parties prenantes.

Produits de substitution. Il est relativement facile d'obtenir des produits de substitution à travers l'importation, par exemple, l'amidon. Les industries utilisant de l'amidon ont indiqué qu'il est plus facile d'importer de la fécule de maïs que de trouver de l'amidon de manioc.

NOIX DE CAJOU

La noix de cajou est devenue un sujet d'intérêt général pour les structures de développement, le gouvernement et d'autres partenaires du développement économique et environnemental. En tant qu'espèce arbustive solide et résistante à la sécheresse, capable de s'adapter à un sol pauvre, la plante de cajou offre des avantages environnementaux dans la lutte contre la déforestation et l'érosion des sols, en particulier en Afrique sub-saharienne. Plus encore, sa culture et son exploitation sont considérées comme prometteuses sur le plan économique pour les producteurs ruraux, les commerçants et les transformateurs industriels en termes d'emploi générés et de valeur ajoutée pour les économies émergentes.

Le Bénin est le onzième producteur mondial de noix de cajou brutes, qui représente la deuxième culture de rente d'exportation après le coton. La surface de culture a augmenté de 10 000 ha de vergers de plants de cajou en 1990 à 190 000 ha en 2008, avec une augmentation similaire pour l'exportation.³⁷ En 2011, le total des exportations de noix de cajou du Bénin était d'environ 140 000 tonnes et a contribué au PIB à hauteur de 4%.³⁸ La filière noix de cajou emploie environ 200 000 personnes, dont 180 000 petits agriculteurs. La noix de cajou est surtout cultivée comme complément aux cultures vivrières. La saison sèche coïncide avec le début de la récolte de noix de cajou et sa commercialisation, ainsi, les agriculteurs peuvent vendre des noix de cajou et réinvestir les profits dans la sécurité alimentaire du ménage.

Bien que la culture de la noix de cajou soit l'un des domaines les plus importants du développement agricole au Bénin, outre les Centres Régionaux pour la Promotion Agricole (CeRPA) qui distribuent des plants aux producteurs, faible appui a été constaté dans le domaine de la promotion et transformation

³⁷ A. Tandjiekpon, «Analyse de la chaîne de Valeur du Secteur Anacarde au Bénin», *Initiative du cajou Africain (ICA) (2010)*.

³⁸ Agrihub, *Cashew increases household food security in Benin* (Agri-ProFocus, 6 septembre 2012).

³⁶ ONASA et al (1995).

officielle de ladite culture. Plus encore, environ 95-97% de noix brutes récoltées sont vendues à l'exportation vers l'Inde, le Pakistan, le Vietnam et Singapour, il ne reste ainsi que moins 5% de la production pour la transformation locale.³⁹ Tout au long de la chaîne, du producteur à l'exportateur, on constate une spéculation et d'importantes fluctuations de prix. Le manque de synergie entre les acteurs de la chaîne de valeur se traduit souvent par une baisse des prix pour les producteurs. En outre, la variabilité de la qualité du produit (souvent mélangé avec des noix du Nigeria), les méthodes de traitement embryonnaires, l'ignorance des mesures de traçabilité et des normes de qualité entravent la croissance du secteur.⁴⁰

Plusieurs initiatives récentes ont été prises d'améliorer et de réorganiser la commercialisation des noix de cajou dans le but d'accroître les retombées économiques pour les producteurs et autres acteurs locaux. Ces efforts se sont concentrés sur l'amélioration de la technologie via l'introduction de variétés améliorées et de nouvelles techniques de plantation, ainsi que l'encadrement des agriculteurs par la formation d'associations visant l'amélioration des liens commerciaux avec les acheteurs de noix brutes. Le gouvernement du Bénin a également fourni des incitations fiscales généreuses aux transformateurs locaux

³⁹ African Cashew initiative, *Analysis of Benin Cashew Sector Value Chain* (2010).

⁴⁰ MAEP, «Stratégie de relance de la filière anacarde au Bénin», Document de référence 2007-2011 (2006).

qui sont exemptés de taxes à l'importation et à l'exportation pour les 10 à 15 premières années d'exploitation dans le but d'augmenter une plus forte valeur ajoutée et de créer des emplois au niveau local.

CARTE DE LA CHAÎNE DE VALEUR DE LA NOIX DE CAJOU

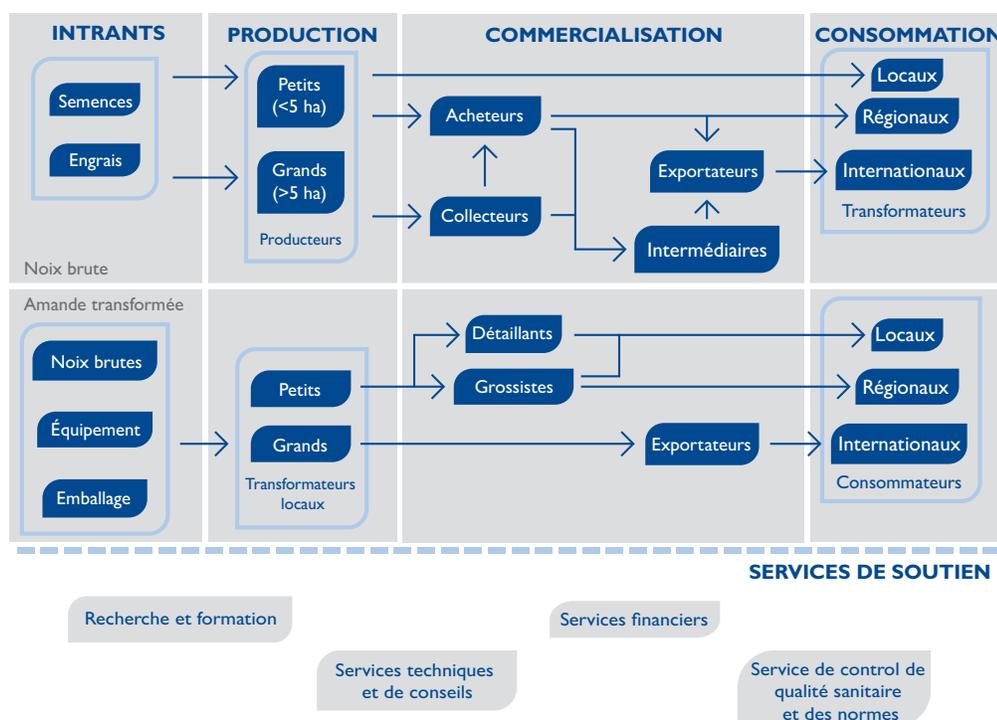
Au Bénin, il existe deux principaux canaux de commercialisation au sein de la filière anacarde : noix de cajou brutes et amandes transformées. Le schéma 7 présente la carte de la chaîne de valeur des noix et amandes de cajou.

PRINCIPAUX ACTEURS DE LA CHAÎNE I : NOIX DE CAJOU BRUTES

Fournisseurs d'intrants. La chaîne d'approvisionnement en semences de noix de cajou (voir schéma 7) est peu développée en raison d'un faible niveau de la demande. Les producteurs tirent des semences de leurs propres arbres c'est à dire des semences de la récolte précédente et seulement 30% des plantations existantes ont été réalisées à partir de semences améliorées achetées.⁴¹ Aucun engrais spécifique n'est utilisé pour la culture de la noix de cajou ; les producteurs utilisent généralement des engrais pour coton fournis par le gouvernement ou des distributeurs privés.

⁴¹ L. Fanou, *Analyse des chaînes de valeur ajoutées d'anacarde au Bénin* (Projet STDF 48, IIAT, Bénin, 2010), 44.

SCHEMA 7 : CARTE DE LA CHAÎNE DE VALEUR DES NOIX ET AMANDES DE CAJOU



Producteurs de noix de cajou. Le nombre total de producteurs de noix de cajou au Bénin est estimé à 200 000, dont 95% d'hommes.⁴² Les producteurs de noix de cajou exploitent environ 190 000 hectares de terres en association avec d'autres cultures. Plus de 85% des producteurs de noix de cajou sont de petits exploitants de moins de 5 ha, qui font pousser plants de cajou en association avec le maïs, sorgho, arachide, coton, igname, et/ou millet, en particulier pendant les cinq premières années de développement de l'arbre pour diversifier les revenus lorsque le rendement de la noix de cajou est encore faible, voire inexistant.⁴³ La récolte se fait de janvier à mai par l'ensemble des membres du ménage, y compris les femmes et les enfants du producteur. Après la récolte, les noix fraîches sont séchées, emballées dans des sacs de jute et stockées ou vendues directement aux acheteurs, collecteurs et transformateurs. Un prix minimum est fixé chaque année par le gouvernement du Bénin, mais un prix plus élevé peut être négocié par le producteur avec l'acheteur lors de la transaction. Le prix à la production varie au cours de l'année de 200 à 460 francs CFA par kg de noix brutes.

Au niveau des villages, 95% à 98% des producteurs de noix de cajou appartiennent à des associations de producteurs de noix de cajou, les UVPA (Unions villageoises des producteurs d'anacarde) et chaque ville compte sur des associations communales appelées UCPA (Unions communales des producteurs d'anacarde). Les UVPA et UCPA sont à leur tour membre de la FENAPAB (Fédération nationale des producteurs d'anacarde) au niveau national qui encourage la production plants de cajou et défend les intérêts des producteurs au cours des dialogues de producteurs avec le gouvernement béninois. À certains moments, l'UVPA ou l'UCPA recueillent les noix de cajou directement auprès des producteurs afin de contrôler la qualité et d'organiser les relations commerciales. Ces associations doivent être encouragées car elles permettent aux producteurs de mieux négocier les prix. Cependant, les ventes individuelles demeurent la forme de transaction dominante sur le marché.

Commerçants. Les commerçants de la filière noix de cajou brute sont entre autres les collecteurs, les acheteurs et les intermédiaires.

Collecteurs. Les collecteurs sont des individus ou des associations de producteurs de noix de cajou. Ils jouent un rôle essentiel dans la collecte primaire de noix brutes; on les trouve généralement dans les villages et les districts. Ils n'ont pas d'autorisation formelle en tant que commerçants et font généralement partie d'un réseau informel. Les collecteurs constituent la plus importante catégorie de commerçants dans la chaîne de commercialisation et peuvent travailler directement avec les acheteurs ou les intermédiaires qui, parfois, pré-financent leurs achats.

Acheteurs. Les acheteurs sont des individus (environ 80% d'entre eux sont des hommes) ou des entreprises qui achètent des noix brutes chez les collecteurs et parfois auprès d'associations de producteurs et les vendent à des intermédiaires ou directement aux exportateurs.⁴⁴ Les acheteurs travaillent au niveau régional, et environ 70% d'entre eux disposent des cartes officielles d'acheteur. La plupart d'entre eux appartiennent au Groupement des acheteurs des Produits agricoles (GAPA). Le GAPA exige que les membres versent une cotisation annuelle, ainsi que 10 000 FCFA par camion de marchandises transportées. Les gros acheteurs peuvent payer une seconde redevance annuelle de 50 000 FCFA pour obtenir un laissez-passer, ce qui ramène les frais par camion à 5 000 FCFA. En outre, les acheteurs doivent payer aux autorités locales une taxe de développement local sur la base du volume transporté (une moyenne de 30 000 FCFA par camion). Tandis que le GAPA opère au niveau départemental, environ 90% des acheteurs appartiennent à la Fédération nationale des acheteurs des Produits agricoles et tropicaux (FENAPAT). La FENAPAT exerce un contrôle réglementaire contraignant sur les commerçants, à la fois en collaboration avec le gouvernement, par exemple, en empêchant les collecteurs de travailler simultanément avec de nombreux acheteurs ou intermédiaires et en intervenant dans la fixation du prix minimum au producteur.⁴⁵

⁴² MAEP, *Plan stratégique de relance du secteur agricole au Bénin : Orientations stratégiques et plan d'action* (2008), 113.

⁴³ A. Tandjiépon, Y. Shouvellier Y. et al., *Inventaire et caractérisation des plantations d'anacardier dans les départements de l'Atacora et la Donga : Résultats et Analyses. Volume 1 et 2* (PAMRAD-ProCGRN, 2008), 190; A. Matthes, E. Videgla, B. Agbo, O. Akele, D. Sohinto, *Atelier de validation de la stratégie et d'élaboration de plans d'action de la filière anacarde au Bénin* (Cotonou, Dassa, 2008).

⁴⁴ L. Fanou, *Analyse des chaînes de valeur ajoutées d'anacarde au Bénin* (Projet STDF 48, IIAT, Bénin, 2010), 44.

⁴⁵ P. Lemaitre, P. Bediyeand H. Ahouari, *Diagnostic Global de la filière anacarde au Bénin* Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche - *Projet d'amélioration et de diversification des systèmes d'exploitation - PADSE* (2003). Bien que datées, les conclusions de cette étude ont été soutenues par les rapports actuels des parties prenantes.

Intermédiaires. Les intermédiaires ou courtiers (uniquement des hommes) travaillent pour les exportateurs en tant qu'employés ou commissionnaires (gagnent 25-55 FCFA/kg de noix brutes achetées). En général, ils obtiennent des avances de fonds de la part des exportateurs pour acheter des noix brutes. Ce type de réseau à plusieurs niveaux permet aux exportateurs de couvrir de grandes surfaces et d'accumuler des quantités commercialisables de noix de cajou brutes dans les plus brefs délais. Cependant, cela peut aussi donner lieu à des comportements anticoncurrentiels, comme on le verra plus loin dans le chapitre Concurrence loyale. Le prix augmente en moyenne de 25 à 100 FCFA/kg entre le producteur et l'intermédiaire. Après avoir livré la quantité promise à l'exportateur, l'intermédiaire peut recevoir une prime supplémentaire de 5% à 10% de la valeur de la commande pour assurer la loyauté et la livraison en temps opportun des marchandises à venir. Le même système est appliqué par les intermédiaires à leur propre réseau de collecteurs ou de petits acheteurs plus bas dans la chaîne.

Exportateurs. Environ 97% des noix de cajou produites au Bénin sont exportées sous forme de noix brutes. Les noix de cajou béninoises sont classées parmi les trois premières dans le monde en termes de qualité. Les exportateurs font souvent appel à des intermédiaires par contrat formel ou informel pour obtenir des noix brutes auprès des producteurs. La majeure partie des noix brutes est exportée vers l'Inde et le Pakistan au prix de 350-550 FCFA/kg.⁴⁶

Transformateurs. Les noix de cajou béninoises sont transformées au niveau local, régional et international. Environ 10 entreprises sont engagées dans la transformation locale des amandes blanches ou grillées. Les industriels régionaux viennent du Nigeria, du Niger, du Togo et achètent la noix crue pour la transformer dans leurs pays. La noix crue peut également être exportée sur au niveau international pour être transformée, comme dans le cas de plusieurs exportateurs de l'Inde et du Pakistan.

Stockage. En raison de la structure de la campagne de commercialisation (décrite plus précisément ci-dessous, dans le paragraphe Dynamique de la chaîne de valeur), les noix de cajou crues doivent être fréquemment stockées à tous les niveaux de la chaîne de valeur, généralement dans des sacs de polyéthylène ou de jute. Les noix sont généralement stockées pendant quelques mois (de un à quatre mois) au niveau du producteur ou du marchand, mais pendant une plus longue période (de six à neuf mois) au niveau des transformateurs.

PRINCIPAUX ACTEURS DE LA CHAÎNE II : AMANDES DE NOIX DE CAJOU TRANSFORMÉES

Les amandes de cajou transformées comprennent les amandes blanches produites pour l'exportation et les amandes grillées produites pour la consommation sur les marchés locaux et régionaux. Les acteurs impliqués dans cette chaîne sont des fournisseurs d'intrants, des transformateurs, des commerçants et des utilisateurs (voir schéma 7).

Fournisseurs d'intrants. Pour les transformateurs locaux de la noix de cajou, les intrants comprennent les équipements, l'emballage, et les noix crues elles-mêmes, qui peuvent être fournies par des commerçants ou directement par les producteurs. Les équipements utilisés par les entreprises des producteurs d'amandes blanches de noix de cajou sont importés d'Inde, et leurs emballages sont importés d'Inde, du Ghana et du Nigeria.

Transformateurs. Il y a deux catégories de transformateurs agroalimentaires : les transformateurs d'amandes blanches et les transformateurs d'amandes grillées. Mis à part une usine de traitement appartenant à une femme, les usines de traitement des amandes blanches sont presque exclusivement détenues et exploitées par des hommes. Ces sociétés emploient en moyenne 150 à 300 personnes pendant la haute saison, dont 90 à 95% de femmes, selon l'usine. Toutes ces entreprises achètent des noix crues durant la campagne et les stockent pendant l'année pour leur traitement ultérieur. Entre 500 et 1 000 tonnes de noix crues sont traitées chaque année par chaque entreprise utilisant des équipements industriels modernes, et les amandes blanches sont emballées dans des sachets en plastique avec du gaz carbonique pour leur protection avant d'être mises en carton pour l'expédition.

⁴⁶ L. Fanou, *Analyse des chaînes de valeur ajoutées d'anacarde au Bénin* (Projet STDF 48, IIAT, Bénin, 2010), 44.

La production des amandes grillées est prise en charge par des femmes qui utilisent des méthodes et des équipements traditionnels, cette fabrication étant presque entièrement domestique. Ces femmes travaillent individuellement sans aucune assistance extérieure ou alors dans des groupes formels qui reçoivent des financements de donateurs et d'ONG. Les produits grillés sont emballés dans des petits sacs en plastique ou dans des bouteilles en verre. Beaucoup de ces transformateurs appartiennent au Conseil National des transformateurs de Cajou (CNTC). Le rôle de cette association est d'organiser les activités de transformation et de représenter les transformateurs pendant les négociations avec le gouvernement et les autres acteurs.

Commerçants. Les amandes blanches (environ 2 à 2,5% de la production) sont exportées vers les Pays-Bas, les États-Unis, l'Europe, l'Inde et d'autres pays asiatiques, souvent sous couvert d'une société distincte mais affiliée à l'usine de transformation. Les amandes grillées sont distribuées par un réseau de grossistes et de détaillants, tous des femmes. Les grossistes distribuent leurs produits sur différents marchés régionaux et locaux à travers des supermarchés ou leurs propres magasins; les détaillants vendent les noix grillées sur les marchés locaux ou sur des stands informels sur les routes.

Consommateurs. Les amandes de cajou grillées sont consommées localement et par des consommateurs dans les marchés régionaux du Nigeria, du Togo et du Niger. Les amandes blanches de noix de cajou sont vendues à l'international par des importateurs étrangers. De nouveaux marchés ont récemment émergé, y compris les consommateurs des classes moyennes, les snack bars, les supermarchés, les compagnies aériennes, ainsi que de plus grandes exportations vers les marchés régionaux, mais ceux-ci vont pousser les transformateurs des amandes grillées à adopter une technologie et des techniques de torréfaction nouvelles pour atteindre leur potentiel.

Réglementation gouvernementale et promotion du secteur. La culture et le commerce de la noix de cajou jouent un rôle majeur dans l'économie nationale, et plusieurs agences du gouvernement sont engagées dans la réglementation et la promotion du secteur. La Direction Générale du Commerce Extérieur (DGCE) est la structure responsable des exportations de produits de base. Cette structure délivre les différents documents nécessaires à l'exportation des produits de base, alors que la Direction Générale du Commerce Intérieur (DGCI) est responsable de la délivrance de certaines autorisations (licences) aux

acheteurs et aux commerçants de ces produits, et de fixer le prix minimum annuel pour chaque produit de base de concert avec les décideurs de chaque produit. Ces agences, de concert avec la Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement des Produits (DPQC), sont aussi en charge de contrôler la qualité des semences, des noix crues, et des équipements utilisés par le secteur. L'Agence Béninoise pour la Promotion des Échanges Commerciaux (ABePEC), une agence dépendant du Ministère du Commerce, et l'Association de Développement des Exportations (ADeX) aident à promouvoir la noix de cajou à l'étranger. Ces institutions travaillent essentiellement avec des exportateurs et des acheteurs. L'Agence Béninoise de Normalisation (ABeNOR), qui fait également partie du Ministère du Commerce, travaille à la création de normes relatives aux produits de noix de cajou au Bénin, ainsi que leur diffusion au niveau des acteurs.

Services techniques et de soutien. De nombreux services techniques et de soutien sont disponibles pour les acteurs tout au long de la chaîne de valeur. Ces services sont fournis par le Gouvernement du Bénin, les ONG, les bailleurs de fonds et les partenaires commerciaux. Les services d'assistance sont fournis par le Gouvernement du Bénin, par l'intermédiaire du Ministère de l'Agriculture via l'INRAB et le CARDER et par l'intermédiaire du Ministère du Commerce via la DGCE et la DGCI. Parmi les projets et les initiatives privés et semi-privés qui fournissent un soutien technique se trouvent les institutions de recherche nationales (INRAB, IIAT, FSA, et ProCGRN/GIZ) et les services de conseil et de formation (CARDER, SNV, et autres). Le Conseil national des exportateurs de cajou (CoNEC) et le Groupe des exportateurs de produits tropicaux (GEPT) qui fournissent également une assistance à l'organisation d'activités commerciales le long de la chaîne, et certaines banques et le Ministère des finances offrent des services financiers au secteur de la noix de cajou. Cependant, une grande partie de ces services techniques et d'assistance est offerte aux acteurs en associations, non à des individus; c'est pourquoi les producteurs qui n'appartiennent à aucune association ne peuvent en bénéficier. Les formations sont principalement liées à l'utilisation de semences améliorées, à l'utilisation des meilleures pratiques agricoles et à la gestion de leurs activités.

DYNAMIQUE DE LA CHAÎNE DE VALEUR

Manque d'entretien des vergers d'anacardiens. Les anacardiens donnent des fruits de la troisième à la vingtième année, avec un rendement maximum entre la huitième et la douzième année. Cependant la plupart des producteurs n'entretiennent pas correctement leurs plantations. La production et le rendement sont menacés par la proportion de jeunes plantations, la qualité des semences, et le manque de conformité avec les pratiques techniques et les normes de qualité. Les anacardiens existants sont en outre endommagés par les feux de brousse, les parasites, les troupeaux de bétail nomades, et le vol de noix, ce qui compromet le rendement et la qualité de la production future.

Faible développement du secteur de transformation des noix de cajou. Moins de 4% de la production nationale de noix brutes est transformée localement. Alors que la production de noix blanche est bien organisée, les transformateurs se plaignent d'un approvisionnement insuffisant en noix brutes, de l'énergie électrique, de l'apport financier, et du manque de main d'œuvre, ce qui les oblige à travailler essentiellement en sous-capacité. Le traitement des amandes grillées reste traditionnel et moins développé. Le secteur subit les problèmes tels que : (1) manque de technologies modernes de transformation qui résulte dans un taux de conversion de 10 à 15% seulement; (2) qualité médiocre des amandes grillées en raison de l'utilisation de techniques de production artisanales ou traditionnelles (les amandes sont souvent cassées et brûlées) ne respectant pas souvent les exigences du marché international; (3) approvisionnement faible en noix de cajou brutes puisque 97% sont directement exportées; (4) non disponibilité d'une main-d'œuvre suffisante; et (5) baisse de consommateurs locaux puisque le prix d'achat d'amande grillée est souvent élevé donc, au-dessus des moyens de la plupart des Béninois ; par conséquent, le produit est considéré comme un produit de luxe destiné aux genres d'une certaine classe sociale.

Qualité médiocre et manque de traçabilité le long de la chaîne de valeur. Le Bénin exporte non seulement ses propres produits mais également souvent des noix produites dans les pays limitrophes (tels que le Nigeria) qui sont importées et mélangées avec la production locale. En conséquence, on note une variabilité au niveau de la qualité des produits offerts au niveau international. De plus, aucun système de traçabilité et de contrôle effectif de la qualité de ces noix n'existe. Le Bénin reconnaît certaines normes de qualité relatives aux noix de cajou, aux amandes blanches et aux amandes grillées au niveau local, régional et international,

mais ces normes sont souvent mal comprises et mal appliquées, et ont peu d'influence sur la majorité de la production de noix de cajou béninoise.

Organisation médiocre des différents acteurs le long de la chaîne. Bien que la chaîne de valeur de la noix de cajou soit mieux organisée que le secteur de karité, il existe encore peu d'organisations de producteurs et de transformateurs en mesure de les assister et d'encourager l'utilisation de normes de qualité et de méthodes de production homogènes, ainsi que de faire du lobbying pour obtenir un meilleur prix sur le marché. Certaines structures de recherche et de conseil opèrent au niveau des producteurs et de l'exportation, mais l'intérêt pour la transformation est encore à un stade embryonnaire. Le manque d'organisation réelle des producteurs et des transformateurs représente un obstacle à la communication et l'échange efficaces entre eux. En revanche, les organisations GAPA et FENAPAT protègent avec succès les intérêts des commerçants, souvent au détriment des producteurs, des transformateurs et des exportateurs.

Gestion et réglementation de la chaîne. La commercialisation des noix de cajou suit un calendrier fixé conjointement par les Ministres de l'Agriculture et du Commerce, de concert avec les acteurs principaux du secteur au début de chaque campagne. La campagne officielle de commercialisation commence généralement en mars ou en avril et se termine en septembre ou en octobre. Cependant, la récolte commence dès janvier, ce qui oblige les producteurs à stocker les noix jusqu'à ce que la campagne commence et fasse baisser les prix. Les principaux acteurs soulignent que le prix minimum fixé par le gouvernement n'est pas toujours respecté dans la pratique. Les noix de cajou peuvent être achetées auprès des producteurs à un prix inférieur avant le début officiel de la campagne, en raison des pressions financières de la part des producteurs. Le GAPA et la FENAPAT exercent une forte influence sur la fixation des dates de la campagne et du prix minimum offert aux producteurs, ce qui a un impact négatif tant sur les producteurs que sur les exportateurs.

Fluctuations des prix. La noix de cajou est cultivée dans le monde entier, depuis l'Indonésie jusqu'au Brésil, et des changements majeurs dans la production d'un pays ou d'une région auront souvent un effet important sur les prix des producteurs à l'échelle mondiale. Ces fluctuations ont lieu dans le contexte d'une croissance constante de la demande en noix de cajou transformées de la part des marchés développés. En général, les prix des producteurs sont bas au commencement de la campagne et terminent plus hauts.

Cette dynamique s'explique en partie par le fait que lorsque la saison de la récolte commence, les acheteurs et les transformateurs en Inde n'auront pas encore passé de contrats avec les exportateurs basés au Bénin et demanderont un prix minimum pour maximiser les marges prévues. Une fois les collectes initiales confirmées au Bénin, l'importateur en Inde ou au Pakistan contactera son acheteur en Europe ou sur tout autre marché final pour donner des prix par quantité. L'exportateur subira alors une pression pour acheter des noix pour conclure les expéditions prévues par le contrat, et instruira ses intermédiaires de payer davantage pour lesdites noix s'ils sont en concurrence avec d'autres acheteurs. Tous ces facteurs contribuent à la fluctuation et à la spéculation des prix aux niveaux du collecteur et de l'acheteur.

Les informations sur les prix et la qualité circulent facilement entre les acheteurs, les intermédiaires et les exportateurs, mais les producteurs manquent parfois d'informations sur la fluctuation des prix ou sur la qualité, les normes et les standards.⁴⁷ Une meilleure organisation au niveau des producteurs pourrait aider les fermiers à être davantage conscients des prix fluctuants et à mieux s'en protéger.

KARITÉ

Après le coton et la noix de cajou, les produits de karité (amandes et beurre) représentent le troisième produit d'exportation du Bénin.⁴⁸ L'arbre de karité est la principale plante sauvage indigène productrice d'huile qui pousse en Afrique. L'arbre est endémique aux zones sèches de la savane couvrant 20 pays, depuis le Sénégal jusqu'à l'Ouganda. Environ 650 000 tonnes de noix de karité sont collectées chaque année dans les principaux pays producteurs de karité tels que le Ghana, le Burkina Faso, le Bénin, le Togo, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Nigeria. Environ 10 à 30% de cette production est exportée spécifiquement vers l'Europe, l'Asie et les États-Unis.⁴⁹ Au Bénin, environ 50 000 tonnes de noix de karité sont récoltées chaque année, dont 35 000 tonnes sont exportées sous forme d'amandes et seulement 100 tonnes sont exportées sous forme de beurre.⁵⁰

Les produits de karité jouent un rôle essentiel dans les économies locales et le régime alimentaire des populations des régions du centre et du nord du Bénin, où l'espèce est plus abondante.⁵¹ La vente des produits du karité contribue entre 40 et 50% au revenu de la population (producteurs et commerçants) des zones de production, et le beurre fournit des acides gras importants et du glycérol à plus de 80% dans l'alimentation de cette population. La valeur économique des produits du Karité constitue l'occasion de réduire la pauvreté et d'améliorer le revenu national général, et en particulier l'autonomie financière des femmes, qui sont les principales actrices dans cette filière. Le karité est un produit dont la valeur est particulièrement élevée au niveau international, où 95% des amandes ou du beurre exportés est utilisé dans les industries de chocolaterie et de confiserie ; les 5% restant sont utilisés à des fins cosmétiques ou pharmaceutiques.

Cependant, certains risques et contraintes empêchent le développement de la chaîne de valeur du karité; il s'agit entre autre de: (1) la variabilité de la qualité des amandes et du beurre, (2) le peu d'accès aux équipements appropriés et le manque de mécanisation réelle au cours du processus d'extraction du beurre, (3) la difficulté d'accès aux produits et services logistiques nécessaires (par exemple, les infrastructures d'emballage et de stockage), (4) le manque d'organisation au niveau des producteurs et des transformateurs, (5) le peu d'accès aux informations relatives aux marchés et aux exportations pour les femmes formatrices et commerçantes, et enfin (6) le vieillissement des arbres de karité et le manque de plantations de karité. Une connaissance insuffisante du marché et de ses exigences nuisent particulièrement aux femmes formatrices, qui ont peu de capacités de négociations des prix avec les divers intermédiaires et commerçants (exportateurs). Enfin, on note une inexistence de données statistiques sur les différents acteurs le long des chaînes de valeur du karité, ce qui empêche le gouvernement et le secteur privé de planifier et d'organiser de façon efficiente et durable la filière.

⁴⁷ R. Adeoti, L. Fanou, P. Fandohan, L. Koumassa, O. Coulibaly, K. Hell, D.O. Koudandé, et G.A. Mensah, *Amélioration de la compétitivité de la chaîne de valeur de l'anacarde au Bénin. Dépôt légal 4895 du 25/11/2010, 4^{ème} trimestre 2010* (Bibliothèque Nationale du Bénin, 2010).

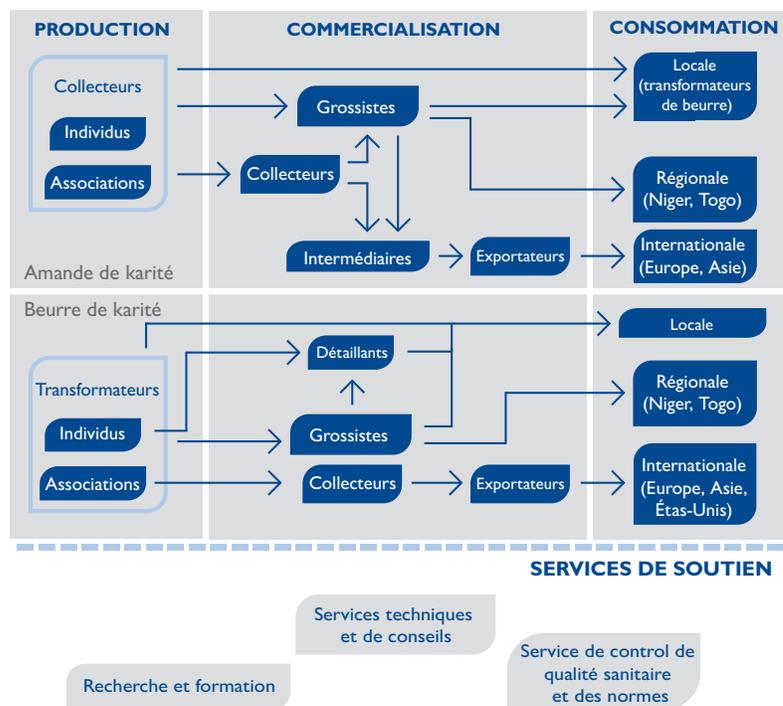
⁴⁸ G. Agbahungba et D. Depommier, «Aspects du parc à karités-nérés (*Vitellaria paradoxa* Gaertn. f. *parkia biglobosa* Jacq. Benth.) dans le sud du Borgou (Bénin), *«Bois et forêts des Tropiques»*, 222 (1989) , 41-54.

⁴⁹ USAID WATH, *The Shea Value Chain: Production, Transformation and Marketing. West Africa Trade Hub, Rapport technique n°2*(2004).

⁵⁰ CNUCED, *Le karité : production, consommation et marché*, disponible sur : <http://www.unctad.org/infocomm/francais/karite/marche.htm> (2006).

⁵¹ P. C. Gnanglè, «Parcs à karité (*Vitellaria paradoxa* Gaertn. C.F.) (Sapotaceae) au Bénin : Importance socioculturelle, caractérisations morphologiques, structurales et régénération naturelle», *Aménagement et gestion des ressources naturelles, vol. Mémoire de DEA(FSA/UAC, 2005)*, 113.

SCHÉMA 8 : CARTE DE LA CHAÎNE DE VALEUR DU KARITÉ



CARTE DE LA CHAÎNE DE VALEUR DU KARITÉ

Deux produits de karité sont commercialisés au Bénin : les amandes de karité et le beurre de karité (voir schéma 8).

Producteurs. Dans les différents parcs de karité du Bénin, entre 3 et 28% de la population est impliquée dans la production et la transformation des produits du karité ; ces acteurs sont entièrement des femmes.⁵² Dans les zones de production, plus de 95% des femmes vont collecter les fruits du karité qui constituent une source importante de revenu. La collecte est généralement effectuée avec leurs enfants (garçons et filles) tôt le matin (de 6 heures à 10 heures) dans les mois de mai jusqu'en septembre dépendant de la région dans laquelle on se trouve. Les fruits sont collectés dans les champs personnels, ou ceux appartenant à leurs maris ou aux membres de leur famille, ou sur des terres forestières publiques. La plupart des récoltants travaillent individuellement; moins de 2% sont organisés en associations. Après la collecte, les fruits sont dépulés et traités par cuisson à l'eau (97%) ou par fumage (3%), processus spécifique au groupe ethnique Otamari. Après cela, les noix sont séchées au soleil et décortiquées. Les amandes ainsi obtenues sont stockées pour un usage ultérieur : extraction du beurre ou vente. Cette période de transformation correspond souvent au

commencement de la saison des pluies, lorsque les activités de la femme sont intenses. Lors de la vente des amandes de karité, le prix est souvent négocié et varie suivant la période de la vente, mais il se situe généralement entre 50 et 150 francs CFA le kilo ; le prix d'achat est souvent payé en espèces. Environ 45 et 50% des noix produites annuellement est directement exportée, tandis que le reste est transformé localement en beurre⁵³.

Commerçants. D'une façon similaire à la noix de cajou, le marché des noix ou amandes de karité est structuré en collecteurs, grossistes et intermédiaires. La période de ventes dure généralement trois à cinq mois entre juillet et novembre.

Collecteurs. Les collecteurs (10% de femmes, 90% d'hommes) et les grossistes (96% de femmes, 4% d'hommes) achètent directement auprès des productrices, le plus souvent sur les marchés locaux, mais occasionnellement dans les villages durant la période de la récolte. Les collecteurs achètent et stockent les noix avant de les vendre aux grossistes et aux intermédiaires; ils n'ont pas d'autorisation d'achat et font généralement partie d'un réseau informel.

⁵² Ibid.

⁵³ Dah Dovonou et Idrissou Yaya, *Évaluation des potentialités de développement de la filière karité dans les départements de l'Atacora et de la Donga* (Projet de gestion des ressources naturelles, 2009), 67.

Grossistes. Les grossistes interviennent au niveau régional. La plupart disposent d'une autorisation d'achat. Ils vendent leurs produits aux associations de transformatrices de beurre et à d'autres intermédiaires et sont parfois en contact direct avec les exportateurs. Quelques grossistes appartiennent au GAPA et paient une taxe annuelle de 50 000 FCFA à l'association en échange d'un traitement plus laxiste de la part des autorités pour le transport de leurs marchandises, tel que cela est décrit plus en détail dans le résumé relatif aux commerçants de noix de cajou. Les grossistes et les collecteurs vendent généralement les noix entre 80 et 200 FCFA le kilo, selon la période de l'année.

Intermédiaires. Les intermédiaires achètent le karité sur les marchés de district et régionaux, et supervisent les activités des collecteurs et des grossistes. Les intermédiaires (dont plus de 90% d'hommes) travaillent généralement pour les exportateurs et reçoivent généralement une avance en espèces pour réaliser les achats. La plupart gagnent une commission, qui varie entre 10 et 25 FCFA par kilo de noix ou amandes de karité acheté. Chaque exportateur a généralement trois à cinq intermédiaires dans chaque district, qui achètent environ 50 à 150 tonnes de noix par an. Cependant, le plus gros exportateur de noix de karité travaille avec environ 50 intermédiaires (20% d'entre eux sont des femmes). Vu la faible densité de la population rurale dans de nombreuses zones de production du karité, ce genre de réseau permet aux exportateurs de couvrir de grandes étendues et d'amasser des quantités commercialisables de noix en un temps le plus court possible. Cependant, les exportateurs allèguent que ces intermédiaires influencent beaucoup les prix sur le marché au détriment des acteurs en amont et en aval.

La plupart des acheteurs des amandes de karité utilise la taille, l'humidité apparente, l'apparence et la couleur pour évaluer la qualité du produit avant l'achat. La teneur en humidité est généralement évaluée en cassant la noix et en vérifiant l'état de son intérieur. L'apparence est relative à l'intégrité de l'amande (c'est-à-dire si sa surface présente ou non des taches) et à sa couleur réelle comparée à sa couleur désirée (brune). Lorsque les amandes remplissent ces conditions, les intermédiaires et les grossistes sont prêts à payer une prime de 5 à 20% au-dessus du prix du marché actuel.

Exportateurs. Les exportateurs coordonnent et financent l'achat des noix de karité auprès des commerçants d'un niveau inférieur. Environ 10 exportateurs opèrent dans le secteur du karité au Bénin, et le plus gros d'entre eux exporte en moyenne 15 000 tonnes de noix chaque année. Avant l'exportation, les amandes doivent se conformer à certains paramètres tels que le degré de séchage (le taux d'humidité ne doit pas être 7%), le taux en graisse (doit être supérieur ou égal à 45%), le taux d'acides gras libres (doit être inférieur ou égal à 6%), et la couleur qui doit être brune. Les amandes sont souvent exportées vers des pays tels que Pays-Bas, Inde, Singapour, Chine et Thaïlande au prix de 180 à 280 francs CFA/kg.

Transformateurs. Les transformateurs se divisent en trois catégories : transformateurs locaux, régionaux et internationaux. Parmi les transformateurs locaux, se figure une grande entreprise impliquée dans l'extraction d'oléine pour le marché des États-Unis. Le reste (plus de 99% de femmes) extrait du beurre pour la consommation locale (par exemple huile de cuisson dans les zones de production, dans les produits cosmétiques tels que du savon, des pommades pour le corps, des crèmes pour le corps et les mains, des crèmes capillaires et d'autres usages thérapeutiques) et pour l'exportation. Les utilisateurs régionaux proviennent généralement du Nigeria, du Niger, du Mali, du Burkina Faso, et du Togo et achètent les amandes sur les marchés frontaliers. Ils utilisent les amandes de karité d'abord pour l'extraction du beurre, et ensuite à des fins cosmétiques et thérapeutiques. Au niveau international, l'extraction de beurre de karité et son traitement sont dominés par deux grandes entreprises européennes d'huiles végétales qui contrôlent 95% du commerce mondial des amandes de karité. Ces entreprises fournissent des produits du karité aux industriels du chocolat, des cosmétiques et des produits pharmaceutiques, et vendent également des produits finis du beurre en gros.⁵⁴

Stockage. Les amandes de karité sont stockées dans différents matériels à chaque étape de la chaîne de valeur : sacs de polyéthylène, sacs de jute et paniers traditionnels. Les amandes de karité sont généralement stockées pendant un à huit mois au niveau des producteurs et des transformateurs de beurre. Les collecteurs et les grossistes stockent les amandes de karité pendant deux à six mois, tandis que les exportateurs ne les stockent que pendant quelques semaines.

⁵⁴ F. Lusby et E. Derks, «Shea kernels from Mali: a value chain case study», *Small Enterprise Development* 17(2) (2006), 36-46.

PRINCIPAUX ACTEURS DE LA CHAÎNE II : BEURRE DE KARITÉ

Transformateurs. Environ 91% des transformateurs de beurre sont aussi les principaux collecteurs des noix de karité. Pendant l'année, ils utilisent leurs propres amandes pour l'extraction du beurre, à l'aide de moulins et de torrificateurs. Environ 45 à 60% des producteurs de beurre sont membres d'une association et extraire le beurre en groupe, en plus de leur propre extraction.⁵⁵ La plupart des associations reçoivent des aides du gouvernement et des ONG dans le domaine de la formation pour la production de beurre, de l'achat des équipements et de la gestion de la vie associative. Le beurre extrait par les associations est vendu à des consommateurs locaux, à des collecteurs et à des grossistes au prix de 500 à 1 100 francs CFA/kg selon la période de l'achat. Les collecteurs préfèrent acheter le beurre à des associations ou à des transformateurs membres d'associations parce que la qualité de leurs produits est beaucoup plus élevée en raison de l'assistance technique et des formations reçues. Les transformateurs individuels vendent sur les marchés locaux et aux détaillants, aux consommateurs locaux et aux grossistes, à des prix allant de 25 à 100 francs CFA, pour des poids moyens de 50 à 150 g, respectivement. Ce prix est relativement fixe tout au long de l'année, mais la quantité de beurre augmente pendant les périodes d'abondance et diminue pendant les périodes de pénurie. Environ 30 à 35% du beurre produit est exporté; 20 à 25% est utilisé comme huile de cuisson et de friture; 28 à 35% est utilisé localement pour les produits cosmétiques; et 5% est utilisé dans la médecine traditionnelle.⁵⁶

Commerçants. Le beurre de karité a un marché immédiat presque toute l'année avec des prix au plus haut juste avant que la nouvelle campagne ne commence en mai, en raison de la faible disponibilité des amandes pendant cette période. Les commerçants de beurre de karité peuvent être divisés en deux groupes : les commerçants locaux (détaillants, collecteurs et grossistes) et les exportateurs.

Commerçants locaux. Les détaillants (uniquement des femmes) vendent le beurre dans différents marchés de villages et régionaux. Dans les zones de production, environ 90 à 95% des détaillants sont aussi des transformateurs de beurre. Dans le reste du pays, les détaillants achètent le beurre aux grossistes (uniquement des femmes également). Les grossistes du beurre

opèrent de façon informelle et n'ont pas d'autorisation d'achat comme les grossistes des amandes de karité. Ils exploitent leur magasin sur un marché régional et sont en contact avec les utilisateurs régionaux. Au niveau suivant, les collecteurs de beurre sont des individus ou des entreprises qui réalisent des activités de commercialisation et d'achat pour le compte des exportateurs. Les associations de transformateurs peuvent parfois jouer ce rôle en collectant et en vendant le beurre de leurs membres. Les collecteurs vendent le beurre au prix de 800 à 1 200 francs CFA/kg à des exportateurs. La couleur, l'odeur et la texture, sont les principaux critères de qualité qui sont pris en compte durant l'achat du beurre. En général, le beurre est emballé dans des bidons en plastique pour faciliter son transport.

Exportateurs. Certains exportateurs collectent le beurre directement auprès des transformateurs pour l'exportation, réduisant ainsi le nombre d'intermédiaires et réduisant en conséquence les coûts. Environ cinq entreprises sont engagées dans l'exportation du beurre, essentiellement vers les États-Unis, la France, la Belgique et le Maroc. Pour l'exportation, le beurre est emballé dans des bidons ou des sachets en plastique, et certains exportateurs traitent le beurre par chauffage et filtrage avant son exportation. Le prix, qui est fixé par les importateurs étrangers, varie généralement entre 1 000 et 2 000 FCFA/kg.

Consommateurs. Les ménages, utilisateurs finaux du beurre local, consomment le beurre comme huile de cuisine et l'achètent directement auprès des transformateurs ou des détaillants. Les individus ou les entreprises qui fabriquent des produits cosmétiques sont une autre catégorie d'utilisateurs locaux, suivis par les coiffeurs et les thérapeutes traditionnels. Le beurre de karité est également utilisé au niveau régional et international dans les industries de cosmétiques et de chocolaterie.

Stockage. Les transformateurs stockent généralement le beurre pendant une à quatre semaines, alors que les commerçants et les utilisateurs le stockent pour une période pouvant aller jusqu'à six mois. Cependant, lorsque le beurre est utilisé comme huile de cuisine, la durée de stockage est beaucoup plus courte, mois d'un mois. Le beurre est souvent stocké dans des paniers recouverts de feuilles de teck (*Tectona grandis*), ou de papier de ciment recyclés, ou de sacs en jute, dans des récipients en plastique à couvercle, ou dans desalebasse traditionnelles. Le beurre est conservé dans une pièce ou stocké dans des marchés.

⁵⁵ F.G. Honfo, A. Linnemann, N. Akissoe, M. Soumanou, et M.A.J.S. van Boekel, «Indigenous knowledge of shea processing and quality perception of shea products in Benin», *Ecology of Food and Nutrition* 51 (6) (2012), 505-25.

⁵⁶ Dah Dovonou et Idrissou Yaya, *Évaluation des potentialités de développement de la filière karité dans les départements de l'Atacora et de la Donga* (Projet de gestion des ressources naturelles, 2009), 67.

Réglementation gouvernementale, promotion du

secteur et services de soutien. L'infrastructure réglementaire d'assistance technique pour le karité, en termes de promotion des exportations, réglementation, contrôle qualité et services techniques, est la même que pour la noix de cajou. Le résumé concernant la chaîne de valeur des noix de cajou ci-dessus fournit plus d'informations sur les institutions impliquées.

Transport. Tous les produits du karité (amandes et beurre) sont transportés par la route. Les coûts de transport sont élevés pour le beurre, en raison de la nécessité de voyager la nuit ou le matin lorsque les températures sont basses. Le coût de consolidation des amandes de noix de karité de régions lointaines peut atteindre 8% de la valeur d'exportation de ces amandes. Les coûts de camionnage pour le transport des noix vers un port maritime ou un établissement d'extraction dans un autre pays représentent souvent 35% des frais supplémentaires de la valeur d'exportation.⁵⁷

DYNAMIQUE DE LA CHAÎNE DE VALEUR

Faible production. Chaque année, le Bénin a un potentiel de récolter environ 80 000 tonnes de noix de karité, mais seulement 50 000 tonnes sont généralement récoltées. En conséquence, presque la moitié de fruits de karité tombés est perdue. Chaque année, les quantités collectées diminuent en raison des facteurs suivants :

- Les terres et forêts sont souvent à une très grande distance (de 5 à 10 km) des maisons des collecteurs. Après avoir récolté les noix sur les parcelles de leurs maris ou sur leurs parcelles personnelles, les femmes doivent aller vers les forêts pour récolter plus de karité. Les techniques de transformations sont longues et pénibles, consommatrices d'une quantité importante de bois de chauffage et d'eau surtout les méthodes traditionnelles.
 - Le rendement du beurre est faible (25 à 30%) en raison des méthodes traditionnelles utilisées pour son extraction. Les amandes des noix de karité ont un contenu en graisse de 40 à 57%. L'efficacité de l'extraction, la qualité des produits finis, et l'utilisation potentielle du beurre dépendent de la diversité génétique, des conditions climatiques et des conditions de traitement.
- Il n'y a pas de données sur la diversité génétique des arbres de karité au Bénin.⁵⁸ La variabilité de l'arbre de karité est l'un des facteurs qui influencent le rendement de l'arbre et la qualité des produits. C'est pourquoi il est nécessaire d'évaluer la variété génétique des arbres de karité dans les différents parcs du Bénin afin de sélectionner les espèces ayant à haut rendement en beurre.
 - Les transformateurs individuels n'ont pas accès aux équipements et à la formation. La plupart des collecteurs et des transformateurs de beurre travaillent individuellement et ne bénéficient donc pas de l'assistance fournie par les associations.
 - Les arbres existants sont en train de vieillir et/ou sont coupés ou brûlés illégalement pour dégager les champs; c'est pourquoi les niveaux de récolte projetés sont en baisse.

Principaux commerçants du marché qui contrôlent le marché au détriment des femmes collectrices et des transformateurs.

Les marchés domestiques représentent le plus gros marché pour les amandes de karité et le beurre et sont majoritairement informels. Les commerçants sont principalement des femmes qui ont une faible capacité de négociation ou de fixation des prix, prix qui sont souvent fixés par les acheteurs. Elles opèrent sur la base des marges d'exploitation et du chiffre d'affaires dans un marché fluctuant sur lequel elles n'ont pas assez d'influence. En outre, une connaissance médiocre du marché et de ses exigences en termes de qualité réduit les profits pour ces femmes. La chaîne de la commercialisation des amandes de karité est généralement longue, et les collecteurs, les grossistes, les intermédiaires et les exportateurs capitalisent sur le montant le plus haut de valorisation du produit alors qu'ils fournissent le montant le plus bas du travail de production et de traitement. Des contrats formels n'existent que très rarement entre les acteurs le long de la chaîne, et la plupart des transactions sont basées sur les relations personnelles et la confiance. Certains collecteurs et intermédiaires reçoivent des avances en espèces pour faciliter les premiers achats, qui sont complétées après la livraison des produits.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Honfo et al. (2012).

Manque d'infrastructures de stockage adéquates.

L'emballage pour le stockage des amandes de noix de karité est parfois de qualité médiocre. Le stockage dans des greniers ou des paniers traditionnels (surtout utilisés par les producteurs) peut entraîner des infestations de fourmis et insectes. Le stockage dans des zones de forte humidité conduit souvent au développement de moisissures sur les amandes. Tous ces facteurs affectent la qualité des amandes, et indirectement celle du beurre, et réduisent le prix de revient surtout la marge que les intermédiaires ou les grossistes sont prêts à payer pour ces produits.

Manque d'eau. La disponibilité de l'eau est très importante pour la transformation du karité et est très faible dans les zones de production. Malgré les bonnes intentions de l'état vis à vis de cette filière, les actions menées sont souvent en dessous des attentes des transformateurs du karité. Par exemple, le gouvernement a offert à certaines associations de transformateurs de karité un mélangeur pour baratter le beurre de karité. Selon les transformateurs, le mélangeur utilise trois à quatre fois la quantité d'eau utilisée durant le barattage manuel, et rendement en beurre n'augmente pas. Comme aucun puits n'a été créé pour compléter cette nouvelle technologie, les transformateurs sont retournés à leurs anciennes méthodes de barattage manuelles.

Manque d'incitations à la modernisation des pratiques de production et de transformation.

Le principal obstacle à l'augmentation de la compétitivité de la chaîne de valeur est l'insuffisance des incitations des producteurs en vue de la modernisation de leurs pratiques de transformation. Fournir des incitations économiques plus fortes pour les femmes collectrices pourrait élargir l'offre disponible à court terme, même avec les manques possibles de main d'œuvre rurale durant les périodes de récolte. En outre, l'organisation des femmes récoltantes en associations ou en groupe leur permettra de s'organiser et de parcourir plusieurs kilomètres pour la collecte des noix surtout dans les forêts. L'utilisation des médias tels que les radios rurales pour partager les informations du marché (prix des noix de karité ou du beurre au niveau national, par exemple) peut également augmenter le niveau de production et de transformation des produits de karité.



OBTENIR UN CRÉDIT

Le climat commercial au Bénin n'est pas particulièrement favorable à l'établissement d'affaires rentables, et offre peu d'incitations aux investisseurs (locaux ou internationaux) souhaitant investir dans l'agriculture et dans d'autres secteurs. Selon la récente étude de la Banque mondiale, le Bénin figure au 175^e rang du *Doing Business* sur 183 économies examinées, et à la 11^e⁵⁹ place sur les 15 pays membres de la CEDEAO. L'un des principaux obstacles auxquels font face aussi bien les agroentreprises récentes que celles bien établies est le manque d'accès au crédit d'exploitation à court terme et l'investissement de capital à moyen terme. Le crédit est difficile à accéder pour les agroentreprises tout au long de la chaîne de valeur ciblée, des producteurs et des groupements de producteurs cherchant à financer leurs équipements, les infrastructures de stockage et autres, aux transformateurs souhaitant étendre leurs activités avec du matériel amélioré et un fonds de roulement plus important.

La difficulté d'accès au crédit pour les agroentreprises est due à un certain nombre de facteurs. Les banques sont très frileuses et généralement peu enclines à prendre les risques qu'implique le fait de prêter aux entreprises agricoles. Selon les termes de trois banquiers ayant accordé des crédits liés à l'agriculture, ces risques comprennent : (1) le manque d'organisation de la part de nombreux groupes de producteurs, ce qui limite leur capacité à fournir des produits dont la quantité et la qualité répondent aux attentes des acheteurs ; (2) l'absence d'enregistrement formel comme entreprises ou coopératives de producteurs en vertu de la Loi uniforme de l'UEMOA pour la réglementation des systèmes financiers décentralisés, (3) l'absence de contrats formels avec des acheteurs réguliers (comme position de repli pour réduire le risque de non-paiement), (4) le manque de services financiers viables et (5) l'absence de plans commerciaux solides régissant l'utilisation de l'argent demandé. Ces risques, ajoutés au risque de pertes des récoltes en raison du changement climatique et de l'absence de précipitations, expliquent pourquoi les banques hésitent à prêter de grandes quantités pour l'agriculture. De plus, le personnel de banque

spécialisé dans le crédit ne dispose pas des compétences pour analyser les projets agricoles et les risques associés, comme le font les gestionnaires de crédit des associations coopératives de crédit tels que la Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel (CLCAM) opérant au Bénin.

Lorsque les banques et autres institutions financières formelles s'engagent dans le prêt agricole, c'est uniquement pour les groupements de producteurs inscrits et les agroentreprises bien établies, et dans des conditions de sur-nantissement très élevées impliquant un titre de propriété ou, si le titre foncier n'est pas disponible, un privilège sur l'équipement et une assurance pour les cultures périssables, une caution personnelle et/ou un dépôt bancaire important.

Pour lutter efficacement contre les obstacles auxquels font face les agroentreprises qui cherchent à obtenir un crédit formel au Bénin, il faudra mettre en place un ensemble bien coordonné de conseils en crédit et d'interventions techniques. Cet ensemble devrait comprendre des fonds de garantie de prêts adaptés au travail avec les risques agricoles, ainsi que des efforts concertés de rapprochement des institutions financières et des acteurs clé de l'agriculture en termes de compréhension et d'alternatives de partage des risques. Pour réussir à offrir aux entreprises

⁵⁹ World Bank, Rapport Doing Business (2013), disponible sur <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>.

agroalimentaires un accès élargi au crédit, ces réformes doivent être accompagnées d'une d'assistance technique aux agriculteurs au travers des groupes de producteurs, des associations et des coopératives, afin de les aider à formaliser leurs activités et ainsi mieux répondre à leurs besoins d'intrants, améliorer leur capacité à fournir les produits dans les temps et en offrant la qualité/quantité attendue, et travailler avec les acheteurs et les transformateurs sur la base de contrats d'achat formels.

L'assistance technique aux fermiers devrait comprendre un volet éducatif pour aider les producteurs à mieux comprendre les avantages à long terme pour les producteurs d'avoir un contrat d'achat fiable et stable.

CADRE JURIDIQUE

Au Bénin, la plupart des activités commerciales et financières ont lieu dans un cadre plus régional que national, basé sur les lois de l'OHADA et de l'UEMOA.

PRINCIPALES LOIS ET RÈGLEMENTS CLÉS

- Acte uniforme OHADA portant sur l'organisation des sûretés (2010)
- Loi bancaire de l'UEMOA (1995)
- Loi uniforme pour la réglementation des systèmes financiers décentralisés de l'UEMOA (2007)
- Loi n°2012-14 du 21 mars 2012 de l'UEMOA

OHADA

Le Bénin est l'un des 16 pays d'Afrique centrale et de l'Ouest membres de l'OHADA ayant accepté d'harmoniser leurs lois commerciales et industrielles. L'OHADA dispose de neuf actes uniformes, comprenant les lois sur les contrats, les entreprises, la faillite, le transport de marchandises, les sûretés et le recouvrement de créances. Si le droit domestique béninois entre en conflit avec une loi de l'OHADA, c'est la loi de l'OHADA qui prévaut.

Loi sur les opérations garanties. L'Acte uniforme de l'OHADA portant sur l'organisation des sûretés de 2010⁶⁰ autorise les banques et autres créanciers à prendre et à utiliser le titre d'un bien meuble comme garantie pour un prêt à un emprunteur. En vertu de cette loi, les institutions financières des pays membres de l'OHADA comme le Bénin, notamment les banques, les coopératives de crédit mutuel (CLCAM) et les IMF enregistrées peuvent prendre le titre d'un

bien meuble et l'utiliser pour obtenir un prêt, ou saisir cette sécurité lorsqu'un emprunteur ne remplit pas ses obligations de remboursement d'un prêt. Au Bénin, les banques et certaines CLCAM opérant dans les zones urbaines et rurales accordent des crédits à court terme et à moyen terme en utilisant des biens mobiliers pour garantir le prêt.

UEMOA

Le Bénin est l'un des huit pays de l'Afrique de l'Ouest qui composent l'UEMOA. En tant que pays membre de l'UEMOA, le Bénin utilise le FCFA, qui est rattaché à l'euro. Le Bénin partage avec les autres pays de l'UEMOA une banque centrale unique—La Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)—et un cadre commun de lois financières. La BCEAO élabore des lois sur les banques, l'argent et le crédit, qui sont ensuite soumises aux gouvernements pour examen et consensus. Lorsque le consensus est atteint entre les pays membres, un projet final est approuvé par le Conseil des Ministres de tous les pays puis passé par les parlements de chaque pays.

Réglementation bancaire. Les banques du Bénin sont régies par la **Loi bancaire UEMOA**, adoptée en 1995 après la dévaluation du franc et la libéralisation bancaire ultérieure en vertu de l'UEMOA. La loi prévoit un cadre moderne et adéquat pour l'orientation et la supervision des opérations de crédit du secteur bancaire. La loi est accessible au public via plusieurs canaux, notamment le bureau d'enregistrement, offrant des copies des textes de lois publiques, et le site Web de la BCEAO. Elle contient des dispositions définissant les conditions de prêt (crédits à court terme jusqu'à deux ans, crédits à moyen terme jusqu'à sept ans), les plafonds de taux d'intérêt (18 % pour les banques commerciales, 27 % pour les IMF) et les exigences de capitalisation bancaire minimum en pourcentage de l'ensemble du portefeuille. La loi ne fixe pas de limites concernant le montant des prêts pouvant être accordés. Plusieurs banques commerciales indiquent que la loi ne limite pas leur capacité à accorder des prêts rentables. Cependant, une banque indique que les exigences de capitalisation des banques affectent le montant des prêts à moyen et à long terme qu'une banque peut avoir accordée à tout moment. Les banques trouvent généralement que les lois de l'UEMOA ont facilité la réalisation d'affaires au niveau transfrontalier.

⁶⁰ Acte uniforme portant sur l'organisation des sûretés.

Réglementation de la microfinance. Les opérations des IMF et des micros et petites entreprises au Bénin sont régies par la **Loi uniforme portant réglementation des systèmes financiers décentralisés de l'UEMOA** de 2007.⁶¹ Cette loi porte sur les opérations d'un éventail de fournisseurs de microfinance, y compris certaines banques commerciales de microfinancement, des IMF enregistrées et des institutions financières spécialisées (comme la Banque Régionale de Solidarité actuellement inactive). La loi aborde aussi les institutions « mutuelles », notamment les CLCAM, les associations fournissant des crédits (des syndicats ou des coopératives de producteurs locaux, des fédérations régionales et confédérations), et les groupements d'intérêt économique (GIE) soutenus par un projet⁶². L'article 6 de la loi distingue les institutions qui collectent des dépôts et accordent des prêts à leurs membres (comme les CLCAM) et celles qui accordent des prêts sans collecte de dépôts. Toutes les IMF avec accord de crédit de plus de 2 milliards de FCFA fonctionnent sous le contrôle de la BCEAO et de la commission bancaire de l'UEMOA, alors que les petites IMF opèrent sous le contrôle du ministère des Finances. Toutes les IMF doivent s'inscrire auprès du ministère des Finances et doivent devenir membres d'un réseau IMF afin de bénéficier d'un soutien technique.

La stabilité financière et opérationnelle des IMF et des institutions financières informelles (non enregistrées) est contrôlée par la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées (CSSFD), une unité du ministère de la Microfinance créée et régie par la **Loi n° 2012-14 du 21 Mars 2012 de l'UEMOA**. Cette unité est chargée d'un certain nombre de fonctions relatives à la génération et au maintien d'une solide gestion financière du type d'institutions ci-dessus. Ces fonctions comprennent : (1) l'exécution de « diligences raisonnables » des institutions financières cherchant à s'enregistrer en vertu de la Loi uniforme de l'UEMOA de 2007, (2) la surveillance de la stabilité financière et opérationnelle des IMF enregistrées et des institutions financières informelles, (3) la collecte de statistiques à partir de rapports d'activité financières réguliers, (4) l'analyse des systèmes de crédit, et (5) l'aide technique aux institutions en difficulté financière pour élaborer des plans de résolution. Le CSSFD supervise ces institutions financières décentralisées pour la viabilité financière et opérationnelle à l'aide (1) des statistiques trimestrielles que ces institutions sont tenues de

conserver et des rapports d'activité qu'elles sont tenues d'envoyer (dépôts, opérations de crédit) en vertu de cette loi, et (2) des visites sur place que ses analystes font à des institutions ne pouvant pas envoyer de rapport et/ou étant signalées comme nécessitant des visites d'analyse des systèmes de crédit sur site.

Au Bénin, les IMF répondent beaucoup mieux aux besoins de crédit des populations économiquement actives que les banques. Environ 56 institutions de microfinance enregistrées offrent des services d'épargne et de crédit aux populations urbaines et rurales, des services qui sont accessibles dans l'ensemble du pays, à travers 223 agents d'IMF au niveau départemental, de la préfecture et de la ville. Selon l'unité de promotion du ministère de la Microfinance, les IMF ont étendu une couverture relativement égale à travers le pays, et les femmes emprunteuses représentent environ 40 % de leurs bénéficiaires.⁶³ En revanche, les sièges respectifs des 12 banques commerciales faisant des affaires au Bénin se trouvent à Cotonou mais n'ont pas d'agences dans les milieux ruraux et, par conséquence, les populations rurales ne peuvent pas facilement accéder leurs services.

Financement par crédit-bail. En vertu de la loi bancaire de l'UEMOA, il existe des dispositions spécifiques régissant le fonctionnement et le contrôle des sociétés de financement par crédit-bail. En réaction à ce règlement et à la demande du marché, deux opérations de crédit-bail ont commencé et fournissent leurs services à Cotonou, notamment la société de crédit-bail ÉQUIPBAIL affiliée à la Bank of Africa et ALIOS Financing.

⁶¹ Loi uniforme de l'UEMOA portant sur la réglementation des systèmes financiers décentralisés.

⁶² Voir l'article 85 de la Loi uniforme de l'UEMOA pour la réglementation des systèmes financiers décentralisés de 2007.

⁶³ Entretien avec Pascale Well, Directeur de l'Unité de promotion de la microfinance, ministère de la Microfinance, 27 Juin 2013.

INSTITUTIONS CHARGÉES DE L'EXÉCUTION

LA BANQUE CENTRALE

Le Bénin ne dispose pas d'une banque centrale propre mais partage la **Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest** (BCEAO) avec les huit autres pays qui composent l'UEMOA. La BCEAO agit à plusieurs égards comme une banque centrale nationale normale, avec la responsabilité d'émettre la monnaie, d'établir la politique monétaire, de superviser l'échange de devises étrangères et de réguler le secteur bancaire. La BCEAO et **Commission bancaire de l'Union Monétaire Ouest Africaine** travaillent ensemble avec le ministère des Finances du Bénin pour régler les banques et les IMF.

LES BANQUES COMMERCIALES

Il existe 12 **banques commerciales** au Bénin. Le secteur est dominé par plusieurs grandes banques principalement engagées dans les prêts à des moyennes et grandes entreprises du secteur commercial et des services tels que la construction et la technologie de l'information. Les prêts bancaires sont en grande partie accordés sous la forme de financement avant expédition des exportations, de prêts à court terme pour les importateurs de marchandises commerciales et de prêts d'exploitation à court terme (3 à 12 mois) et découverts pour les entreprises bien établies. Plusieurs de ces banques accordent des prêts d'investissement à moyen terme (trois à cinq ans en moyenne), utilisés pour financer les équipements. Les prêts en fonds de roulement et d'investissement à moyen terme sont accordés aux entreprises bien établies (principalement non agricoles) pouvant répondre aux exigences de garantie de la banque. Ces garanties comprennent généralement un titre de terrain et des bâtiments construits dessus (de préférence), un privilège sur l'équipement financé ou sur les équipements existants, ou une caution personnelle.

Deux grandes banques ont indiqué que la plupart de leurs encours de crédit ont été accordés à des petites et moyennes industries (PMI), avec relativement peu de prêts accordés à des petites et moyennes entreprises (PME), parce que le marché des PME est considéré par les banques comme un « secteur largement informel », fonctionnant de façon non officielle avec plusieurs types d'archives ; les banques affirment alors ne pas pouvoir travailler dans un contexte « d'informalité ».

PRINCIPALES INSTITUTIONS CHARGÉES DE L'EXÉCUTION

- Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)
- Commission bancaire de l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA)
- Les banques commerciales
- Les institutions de microfinance (IMF)
- Coopératives de crédit enregistrées (CLCAM)
- Financement de l'acheteur (par exemple, les tontines)

Les banques sont très frileuses et généralement peu enclines à prendre les risques qu'implique le fait de prêter aux entreprises agricoles. Les estimations fournies lors des entretiens avec trois grandes banques offrant certains crédits agricoles indiquent que le crédit agricole représente moins de 20 % de leurs portefeuilles en circulation. Lorsqu'elles prêtent effectivement, ces banques exigent des garanties de prêt excessives, même lorsqu'il s'agit de prêts à des entreprises bien établies et connues. Le financement préalable à l'exportation pour le coton, la noix de cajou et l'ananas se fait via des lignes de crédit (LDC) soutenus par un titre sur des biens immobiliers ou un privilège sur l'équipement et une assurance pour les cultures périssables. Pour les prêts en fonds de roulement à court terme, les banques demandent généralement un titre foncier, et s'il n'y en a pas de disponible, un privilège sur l'équipement de l'entreprise, une caution personnelle et/ou un dépôt bancaire bloqué important. Les prêts d'investissement à moyen terme sont garantis par les titres fonciers et/ou la prise de propriété du matériel financé. Le personnel de banque spécialisé dans le crédit ne dispose pas des compétences pour analyser les projets agricoles et les risques associés.

Dans les chaînes de valeur ciblées, les groupes de producteurs sont les principaux clients n'ayant pas accès à des crédits bancaires à la production ou à des crédits d'investissement pour l'équipement, l'entreposage, ou l'expansion agricole. Cela s'explique par le manque d'organisation solide en tant qu'entité pouvant assumer des obligations relatives à un prêt, l'absence de garantie (comme un titre de propriété ou des équipements), et l'absence de relations contractuelles compatibles avec les acheteurs. La tendance consistant à vendre parallèlement ses produits à quelqu'un d'autre que l'acheteur contractuel lorsque les prix fluctuent dissuade également les prêts bancaires. Lorsque les banques prêtent

aux producteurs, c'est uniquement aux associations de producteurs enregistrées bien organisées, avec des acheteurs établis, des plans d'affaires viables, des états financiers et la capacité à répondre aux exigences de garantie de la banque.

Les moyennes entreprises bien établie et engagées dans la transformation des produits agricoles à valeur ajoutée ont du mal à satisfaire les exigences des banques commerciales pour le financement de l'expansion, en raison des exigences de sécurité strictes de la banque et du fardeau antérieur des actifs disponibles. Parmi les quatre entreprises de transformation de taille moyenne interviewées sur les chaînes de valeur ciblées, deux d'entre elles fonctionnent depuis 15 ans ou plus, ont déjà obtenu et utilisé des prêts bancaires, et ont maintenant besoin de financer des investissements pour étendre leurs activités. Elles ont toutes deux du mal à accéder à un prêt d'investissement en raison de l'aversion au risque de la banque et à la contrainte de leur garantie existante. Par exemple, une entreprise de transformation de fruits souhaiterait obtenir un crédit à moyen terme pour remplacer les fours de séchage et mettre à neuf le bâtiment de traitement. Pour ce faire, le propriétaire devra utiliser le titre foncier récemment acquis par l'entreprise pour garantir le prêt. En même temps, il a besoin de crédit d'exploitation à court terme pour l'achat de produit brut auprès de producteurs et d'emballage amélioré. Il sera incapable d'obtenir ce prêt parce que le titre de propriété est lié au financement du remplacement de l'équipement.

Les banques établissent le coût des crédits selon le risque encouru, fixant ainsi le taux d'intérêt au cas par cas, selon la réputation de l'emprunteur et le risque perçu. Le taux d'intérêt bancaire de base au Bénin est de 10 %. Pour les « meilleurs clients », les taux varient généralement de 11 à 12 %, et peuvent atteindre jusqu'à 14 % pour les clients à haut risque. Parmi les organisations de producteurs du Bénin, il a été démontré qu'avec des taux de crédit de productions de 11 à 12 % les producteurs individuels ne réalisent que peu ou pas de profit. En même temps, ces taux ne sont pas si élevés par rapport aux taux des prêts de 18 à 25 % du Ghana. Ainsi le problème se pose moins par rapport au prix du crédit en lui-même qu'en ce qui concerne le manque d'organisation de la chaîne de valeur et des associations de producteurs. L'aversion au risque des institutions financières et les exigences de garantie trop élevées sont les principaux obstacles à l'accès au crédit pour les entreprises agricoles au Bénin.

LES INSTITUTIONS DE MICROFINANCE

Les services financiers des IMF sont disponibles dans tout le Bénin au niveau des communes, de la ville et des préfectures. Les IMF ont tendance à offrir leurs services à beaucoup plus de femmes que tous les autres types d'établissement de crédit (elles représentent dans certains cas jusqu'à 70 % des bénéficiaires). Certaines IMF acceptent des dépôts, tandis que d'autres accordent uniquement des crédits. En vertu de la Loi uniforme portant réglementation des systèmes financiers décentralisés de l'UEMOA de 2007, les IMF enregistrées sont libres de structurer leur propre gamme de produits financiers et de définir leurs propres conditions nécessaires de garanties. Un grand nombre d'IMF accordent des crédits ruraux et agricoles, notamment des prêts pour l'acquisition d'intrants et de petits d'équipements. Les taux d'intérêt varient de 11 % à 25 %. Certaines IMF (mais pas toutes) imposent des exigences de garanties difficiles à satisfaire (telles que des titres sur une parcelle ou un privilège sur un bien meuble financé). Beaucoup exigent un acompte de 20 % de la valeur du prêt, accordant alors un prêt de 80 %. Les femmes qui empruntent choisissent généralement l'option du dépôt ou du privilège sur les équipements comme garantie car elles disposent rarement d'un titre foncier.

La plupart des IMF sont généralement des petites à moyennes entités opérationnelles, mais cinq grandes IMF dominent le secteur avec de grands réseaux de succursales et des portefeuilles de bonne taille. L'une d'entre elles (PADME) exploite cinq agences régionales et 37 bureaux de crédit à travers le pays, avec un encours de crédit s'élevant à 17 milliards de FCFA et un plafond de crédit actuel de 10 millions de FCFA par prêt. En vertu d'un accord avec ECOBANK, PADME transfère des clients ayant besoin de plus de 10 millions de FCFA à l'unité PME/PMI de la banque, qui peut prêter jusqu'à 30 millions de FCFA pour un projet solide. PADME fournit les services de suivi des clients pour s'assurer de leur capacité de remboursement. Avec le plafond de prêt actuel, la plupart des IMF ne seraient pas en mesure de financer l'achat d'équipements importants par un producteur ou un groupe de transformateurs sans une certaine forme de participation à un fond à frais partagés.

LES COOPÉRATIVES DE CRÉDIT ENREGISTRÉES

Le système de CLCAM enregistrées et réglementées par la Loi uniforme de l'UEMOA de 2007 pour la réglementation des systèmes financiers décentralisés représente une alternative aux sources de crédits pour les producteurs agricoles individuels et les groupes de producteurs. Les CLCAM fonctionnent au niveau des communes et sont

accessibles dans tout le pays pour une grande partie de la population rurale. Les CLCAM sont regroupées dans une Union Régionale au niveau du département et il existe aussi une Fédération des CLCAM basée à Cotonou au niveau national. La fonction de ces mutuelles consiste à rassembler l'épargne des membres et à l'utiliser pour accorder des crédits en tirant profit de cette épargne.

Les prêts accordés par les CLCAM sont principalement à court terme (jusqu'à 12 mois) et utilisés pour le crédit à la production (maïs, soja, noix de cajou), mais certaines CLCAM accordent des crédits à moyen terme (jusqu'à 2 ans) pour l'acquisition de petits équipements ou d'animaux. Les conditions de garantie des prêts ont tendance à être rigides, de préférence un titre foncier, mais s'il n'est pas disponible, un privilège sur l'équipement et une caution personnelle suffiront. La structure des taux d'intérêt est assez élevée, à 24 % par an sur le solde dégressif pour un prêt de production de 12 mois et l'emprunteur doit déposer 10 à 20 % du montant du prêt sur un compte bloqué. En théorie, un CLCAM pourrait prendre un « mandat » sur les cultures entreposées. En ce moment, les CLCAM interviewées à Nikki et à Savalou n'octroient pas de crédit sur la base de mandats de récolte en raison d'un manque de système d'entrepôts bien-organisés et actifs aux alentours immédiats. (Voir Institutions de soutien.) Les agents de crédit de toutes les CLCAM interviewées ont indiqué que l'existence d'un bureau de crédit fiable et accessible augmenterait leur confiance dans les emprunteurs potentiels et induirait probablement les CLCAM à consentir à un plus grand nombre de prêts agricoles.

FINANCEMENT DE L'ACHETEUR

Au Bénin, le manque d'accès au financement de la production est un problème majeur pour les petits producteurs et leurs groupes de producteurs. Dans d'autres pays tels que le Ghana ou la Côte d'Ivoire, les petits producteurs essaient parfois d'accéder à des crédits auprès des fournisseurs d'intrants et, le cas échéant, à des taux exorbitants. Au Bénin, la disponibilité des intrants est limitée aux régimes soutenus par le gouvernement (comme le coton) ou à travers les différentes Unions Régionales de Producteurs (URP). Beaucoup de producteurs ne sont pas situés à proximité des sites d'accès aux intrants par le biais du système de l'URP, et le paiement est prévu en espèces, alors que le calendrier et les quantités d'intrants disponibles sont aléatoires.

L'utilisation de l'agriculture contractuelle fondée sur des accords contractuels formels impliquant des intrants fournis par l'acheteur (crédit en nature) n'est pas très répandue au

Bénin. Les producteurs n'ont pas confiance dans les relations formelles avec les entités d'achat et ont une forte tendance à s'engager dans la « vente parallèle » avec d'autres acheteurs lorsque les prix changent. Les acheteurs n'ont pas confiance dans la capacité des associations de producteurs à fournir la qualité et la quantité nécessaires pour l'acheteur à un moment donné. En conséquence, dans quatre des cinq chaînes de valeur ciblées pour l'analyse AgCLIR (karité, maïs, manioc et noix de cajou), les petits producteurs et leurs groupes de producteurs ont souvent besoin d'obtenir (mais sans y parvenir) un pré-financement de la part de l'acheteur pour répondre à leurs coûts de production ou aux coûts de collecte des produits bruts semi-transformés.

Les intermédiaires qui achètent les produits bruts ou semi-transformés auprès des producteurs sont rarement disposés à s'engager à fournir un financement de pré-production aux producteurs. Ils sont souvent dissuadés de recourir au crédit auprès des banques ou d'autres institutions financières, même pour des fonds de roulement à court terme pour faire des achats, en raison du coût perçu de crédit élevé (de 11 à 14 % allant jusqu'à 18 %), des conditions de garanties de prêt parfois onéreuses (titres fonciers, biens mobiliers garantis), des exigences de dépôt élevées et d'une vaste paperasse. Ils signalent aussi que les producteurs de céréales et d'autres produits non transformés ne sont pas bien organisés et sont incapables de suivre les normes de productions établies afin de produire en qualité et en quantité nécessaires pour une commande importante. Ces schémas de commercialisation hétérogènes découragent les intermédiaires souhaitant se mettre d'accord sur les paiements de prêts bancaires réguliers ne correspondant pas au cycle commercial. En l'absence de crédit d'exploitation à des conditions alignées sur leurs cycles commercial, les femmes et les intermédiaires de marché participent souvent à une ou plusieurs tontines, ou des groupes d'épargne informels, pour répondre à leurs besoins en fonds de roulement à court terme.

INSTITUTIONS DE SOUTIEN

FONDS DE GARANTIE DE PRÊTS

Plusieurs banques interviewées ont signalé qu'une garantie de prêt partielle fournie par un établissement tiers représenterait une incitation à accorder plus de prêts aux PME/PMI dans le secteur agricole. Une opération à risque partagé ayant été examinée par une banque intéressée emploierait une garantie de 50 % de la valeur du prêt, combiné avec des investissements de 20 à 25 % par l'entrepreneur et une garantie de l'entrepreneur à 25 % du coût du projet.

PRINCIPALES INSTITUTIONS DE SOUTIEN

- Fonds de garantie de prêts
- Fonds de partage des coûts
- Bureaux de crédit
- Services de développement des affaires
- Programmes d'entreposage
- Associations de producteurs, syndicats et services de vulgarisation agricole
- Prestataires d'assurance agricole
- Notaires et registres des titres
- Institutions chargées de l'exécution

Depuis sa fondation en 1990, le Fonds National de Garantie et d'Assistance aux Petites et Moyennes Entreprises (FONAGA), un fonds de garantie lancé avec l'aide du GdB et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), mais fonctionnant maintenant indépendamment du gouvernement, a accordé des prêts à de nombreuses petites ou moyennes entreprises privées avec des garanties partielles. Après avoir fait sa propre analyse de faisabilité et sa « diligence raisonnable » sur un dossier de prêt envoyé par une banque, FONAGA peut donner une garantie à hauteur de 50 % du prêt demandé, en vertu d'un accord officiel avec l'institution financière concernant les conditions de son utilisation. FONAGA a fourni des garanties à la fois à des prêts à court terme et à des prêts de moyen à long terme pour des entreprises privées des secteurs commerciaux, des services et de l'agriculture. La direction de FONAGA indique que dans le passé le fonds a fourni des garanties à des activités agricoles, y compris pour la production de volaille, de bétail, de noix de cajou, de karité et d'huile de palme. Les emprunteurs qui bénéficient d'une garantie de prêt de FONAGA doivent lui payer une commission.

Il est possible d'avoir accès à une garantie de FONAGA de deux façons. Une banque peut contacter FONAGA pour réaliser plus de diligence raisonnable sur la faisabilité d'un projet ou d'un emprunteur potentiel. Si FONAGA délivre une recommandation solide et s'engage à une garantie partielle, les banques d'utilisateurs disent qu'ils vont envisager un prêt de façon « plus favorable ». Deux banques interviewées ont fait usage de la garantie de prêt partielle fournie par FONAGA. Les opérateurs d'entreprise s'adressent aussi à FONAGA pour obtenir une garantie de prêt et/ou de l'aide pour développer un plan d'affaires viable pour accéder à un prêt.

Une institution partenaire, le Centre de Promotion et de d'encadrement des Petites et Moyennes Entreprises (CePEPE), fournit des services de conseil commerciaux à toutes les entreprises recevant une garantie de prêt. (Voir Services de développement des affaires ci-dessous.)

FONAGA a accordé 120,5 milliards de FCFA en garanties à court terme et 2,466 milliards de FCFA en garanties de moyen à long terme depuis 1991. À la fin de l'année 2012, les engagements de garantie à court terme en circulation (88 % de toutes les garanties) s'élevaient à 4,8 milliards de FCFA, soit une baisse d'environ 20 % par rapport aux activités de garantie en 2011 en raison d'un ralentissement économique au Bénin cette année. Les garanties en circulation à moyen ou à long terme (12 % de toutes les garanties) s'élevaient à 660 millions de FCFA à la fin de l'année 2012.

À l'heure actuelle, FONAGA dispose d'un fonds de garantie limitée de 2 milliards de FCFA vis-à-vis de la forte demande de crédit agricole. Au cours des deux dernières années, FONAGA n'a garanti que neuf prêts, dont quatre pour l'expansion de la production agricole par des groupements de producteurs, pour qui l'Agence Française de Développement (AFD) a été le prêteur et le CePEPE a fourni une assistance technique et un suivi de gestion du prêt. Le prêt garanti moyen (à 50 % du montant total) au niveau des entreprises individuelles a été relativement faible, s'élevant à 57 327 dollars seulement.

Deux grandes banques commerciales qui ont récemment utilisé ces garanties expriment leur satisfaction générale quant à la gestion et la capacité du FONAGA à effectuer la « diligence raisonnable » pour les dossiers d'entreprises de services présentés par la banque pour l'examen des garanties de prêt. En même temps, chacune de ces banques a principalement travaillé avec FONAGA sur les prêts accordés à des entreprises de services. L'une d'entre elles a signé un accord de « partenariat » avec FONAGA pour l'octroi de prêts à des PME de services et ses entreprises commerciales, mais ne travaille pas avec eux pour les prêts agricoles. Une seconde banque récente utilisatrice de FONAGA signale que « dans ce pays, il n'y a pas vraiment de garanties pour les prêts agricoles ». Ces deux banques récentes utilisatrices des garanties de FONAGA signalent le besoin de plus de financement et plus d'assistance technique, y compris pour la formation de techniciens FONAGA pour la réalisation d'analyses de projet et de « diligence raisonnable » pour les projets agricoles, si les fonds doivent être mis à la disposition de FONAGA pour étendre les garanties de prêts agricoles.

BANQUE AGRICOLE

La mise en place d'une Banque Agricole a été proposée par le gouvernement du Bénin afin de répondre à divers besoins non satisfaits concernant le financement du secteur agroalimentaire. Après un décret en 2009 traitant la création de la banque en tant qu'intermédiaire financier, le gouvernement a souscrit le capital auprès d'un certain nombre d'investisseurs privés, avec un objectif de 58 %. À l'heure actuelle, plusieurs ministères ont des opinions divergentes quant à la façon dont la banque pourrait fonctionner avec des mécanismes de facilitation de crédit tels que les fonds de garantie. La Banque Agricole n'est pas encore active et fonctionnelle et aucune autre information n'est disponible pour le moment. Toutefois, selon un bailleur de fonds, il semblerait que le gouvernement ait pris des mesures pour rendre les souscriptions de capital, l'avenir de la Banque Agricole semble donc incertain.

En réponse à l'absence persistante de facilités de crédit adaptées à l'agriculture, le gouvernement du Bénin a proposé de soutenir la création d'un Fonds national de développement agricole (FNDA) dans le cadre du projet de Facilité d'Appui aux Investissements Agricoles (FAIA). Le FNDA serait un fonds public utilisé pour fournir (1) des fonds à long terme pour les banques et les IMF destinés aux prêts aux projets d'investissement (notamment dans l'agro-industrie), (2) des garanties de prêts, et (3) une subvention sur les taux d'intérêt pour les prêts accordés. Le programme d'aide belge a rencontré des difficultés pour aider le gouvernement béninois à faire connaître le FNDA à d'autres contributeurs de fonds, en raison de divergences d'opinion entre les ministres sur la façon de le mettre en œuvre conjointement avec un projet de la Banque agricole, prévu à l'origine dans la stratégie du GdB pour le développement du secteur (voir encadré).

En même temps, un fonds de garantie privé appelé FINAGRO est organisé par des promoteurs privés pour faciliter les prêts bancaires à l'agro-industrie et aux emprunteurs agro-industriels grâce à l'offre de garanties pour des prêts à court, à moyen et à long terme. Le siège de FINAGRO devra normalement se trouver à Cotonou, avec des unités techniques dans plusieurs grandes zones de production. La phase pilote initiale de six mois s'adressera aux entreprises de transformation à valeur ajoutée des noix de cajou, de l'ananas, et de l'huile de palme, ainsi qu'aux cultures localement consommables telles que les légumes et le maïs. Il devrait normalement être capitalisé avec 1 milliard de FCFA et offrir

des garanties de prêts aux petites et moyennes agroentreprises, aux coopératives et autres organisations professionnelles agricoles. Ces entreprises agricoles seront tenues de contribuer un minimum d'investissement de 5 millions de FCFA et de payer un certain nombre de commissions à FINAGRO en échange de la prise en charge de jusqu'à 80 % du risque sur le prêt.⁶⁴

LES FONDS À FRAIS PARTAGÉS

La Note conceptuelle UCF pour le 2e Compact du MCC au Bénin décrit brièvement et recommande un complément d'étude des fonds à frais partagés (FFP) comme moyen d'encourager les producteurs agricoles privés à investir dans les infrastructures (telles que les installations de stockage) et tout en leur facilitant l'accès au crédit. Sous réserve d'une étude de faisabilité pour définir le mécanisme de partage des coûts, le FFP serait ouvert à des clients de toutes les banques et de plusieurs IMF, si le client satisfait aux critères d'admissibilité spécifiques des institutions financières (tels que la disponibilité d'une garantie de prêt, une organisation de la chaîne de valeur solide et un plan d'affaires viable pour l'utilisation du crédit d'équipement). Les bénéficiaires cibles seraient des entreprises gérées par et appartenant à des groupes (telles que les associations de producteurs ou de transformateurs). Lorsque le concept FFP a été brièvement décrit, l'une des trois grandes banques commerciales interviewées a exprimé un intérêt à participer à une telle opération. Cette banque a dit que si la part des coûts sur l'achat d'équipements ou sur l'investissement en infrastructure était de 50 %, la banque émettrait une lettre de crédit garantie pour l'achat. Une autre grande banque a déclaré qu'un fonds à frais partagés ne représenterait pas une incitation à faire un prêt d'investissement à moyen terme, ajoutant que « c'est la qualité de l'entrepreneur et du projet qui compte—PAS la taille du prêt demandé ».

LES BUREAUX DE CRÉDIT

À l'heure actuelle, il n'existe pas de bureau de crédit fonctionnant au service des institutions financières au Bénin. Dans le cadre de son initiative de 2009 pour l'amélioration du climat des affaires, la Banque mondiale a soutenu la création d'un bureau de crédit. Ses activités ont été lancées à Cotonou et a principalement opéré dans la région de Cotonou. Les opérations de ce bureau de crédit ont été suspendues l'année dernière en raison de l'impossibilité de généraliser son utilisation par les banques en raison d'un manque de formation des banques concernant son usage, ses procédures et ses services, d'un

⁶⁴ Financière de l'agro-industrie du Bénin : Fiche de synthèse (2013).

manque d'approbation de la part de la BCEAO et de l'émission d'informations uniquement négatives sur les emprunteurs. La Banque mondiale se prépare à relancer le bureau de crédit, dans le but d'étendre ses services aux régions en dehors de Cotonou. Les branches du bureau de crédit seront tenues de recueillir et de fournir des informations positives ainsi que des négatives sur les emprunteurs. Le gouvernement du Bénin a approuvé le plan de mise en œuvre et une loi réglementant l'utilisation du bureau de crédit qui est en cours d'élaboration. La réussite de ce projet représente un défi dans une économie où les banques ne sont pas habituées à payer pour les services des bureaux de crédit. En l'absence d'un bureau de crédit, les banques peuvent utiliser la Centrale des Risques, une liste d'information concernant les emprunteurs mise à jour par la BCEAO. Les banques sont tenues de fournir leurs données et peuvent obtenir des informations aussi bien positives que négatives concernant les emprunteurs. Un bureau de crédit de microfinance destiné à fournir des informations positives et négatives sur les emprunteurs aux IMF était en place, mais ne disposant pas des fonds de fonctionnement nécessaires, selon la Cellule de surveillance pour les IMF, le CEI ne fonctionne pas pour le moment.

LES SERVICES DE DÉVELOPPEMENT DES AFFAIRES

La principale institution offrant des services de conseil commercial aux entreprises non agricoles et agricoles dans les secteurs secondaires et tertiaires est le Centre de Promotion et de d'encadrement des Petites et Moyennes Entreprises (**CePEPE**). Fondée avec le soutien du PNUD en 1990, le CePEPE offre des formations aux entrepreneurs dans les domaines comprenant notamment la gestion financière, la gestion d'entreprise, la planification d'entreprise et le marketing. L'un des programmes de formation offerts est le très apprécié programme GERME financé par le PNUD offrant une série de modules de formation commerciale. Le CePEPE fournit également des services techniques aux entrepreneurs pour l'élaboration de plans d'affaire et à des banques pour l'analyse des dossiers de prêt. Quand une garantie de prêt est accordée par FONAGA, le CePEPE fournit des services de suivi post-prêt sur une base d'honoraires de services, payés par le bénéficiaire de la garantie. Les services du CePEPE sont pris en charge par les fonds des bailleurs de fonds et les honoraires de services des entrepreneurs et des institutions financières. Une autre source des services de conseil aux entreprises pour les micros et petites entreprises est PADME, une grande IMF qui fournit des

services techniques à ses clients dans les domaines de la comptabilité, du marketing et de la gestion financière, ainsi que des services de suivi post-prêts.

PROGRAMMES D'ENTREPOSAGE

Le Bénin présente actuellement peu d'activités en termes de programmes de *warrantage* offrant des services de stockage de récoltes aux producteurs leur permettant d'utiliser les « bons » ou récépissés qu'ils reçoivent au point de stockage pour accéder à des crédits de production auprès d'une institution financière. La principale activité de *warrantage* a commencé il y a trois ans avec un projet pilote de 15 entrepôts mené dans différents endroits avec le soutien du PNUD, du FENU (Fonds d'équipement des Nations Unies), et d'autres bailleurs de fonds. Le programme PA3D utilise le modèle d'entrepôt de mandat pour aider les petits agriculteurs au niveau communal à développer et diriger des entrepôts pour réduire les pertes de céréales et stocker les graines entre les récoltes. En utilisant des récépissés d'entrepôt reçus lors du stockage du maïs en tant que garantie du prêt, un producteur peut recevoir une avance sous la forme d'un petit prêt (par exemple, 10 millions de FCFA, remboursable en cinq mois) pour des intrants destinés à d'autres activités ou pour les dépenses du foyer. Les prêts sont accordés par une IMF locale, mise en contact avec les producteurs participants à travers le PNUD. Selon le PNUD, 20 à 30 producteurs peuvent utiliser un entrepôt de 150 tonnes pour le stockage des céréales à un moment donné. Le programme a connu un franc succès au niveau de la création d'un modèle de « co-gestion » de l'entreposage à l'échelle de la commune. En même temps, le projet n'a été appliqué qu'à petite échelle, et son impact sur les producteurs et leurs compétences en gestion n'a pas encore été évalué.

LES ASSOCIATIONS DE PRODUCTEURS, LES SYNDICATS ET LES SERVICES DE VULGARISATION AGRICOLE

Les associations de producteurs ont été mises en place par les producteurs dans un certain nombre de chaînes de valeur, notamment celle de l'ananas, de la noix de cajou, du karité et d'autres cultures. L'objectif a été de mieux organiser les producteurs et de les aider à garantir des intrants, de meilleurs marchés et des prix plus élevés. Comme cela est indiqué plus haut, les banques classifient souvent au bas de l'échelle ces associations de producteurs en termes d'organisation et de capacités d'associations au soutien des producteurs pour répondre aux normes de qualité et pour livrer les quantités voulues dans les délais prévus. Un système d'URP a été légalement enregistré auprès du Ministère de l'agriculture pour

faciliter la distribution d'intrants aux producteurs membres et fournir une assistance technique par l'intermédiaire d'UCP au niveau de la commune. Deux UCP dans les zones d'intervention proposées ont déclaré que les intrants ne sont pas toujours disponibles à temps et dans les quantités nécessaires. Il est difficile de savoir si l'assistance technique des URP est véritablement efficace au niveau de la production. En outre, les services de vulgarisation agricole sont disponibles via le service de vulgarisation du CARDER, géré par le gouvernement, qui opère par le biais des agents de vulgarisation situés au niveau de la ville dans chaque département afin d'aider les producteurs à la sélection d'intrants, la plantation et l'entretien des cultures.⁶⁵ Le CARDER est capable de fournir des services aux producteurs à ces niveaux, mais n'a pas eu beaucoup de succès au moment de les aider à mieux s'organiser sous la forme de groupements de producteurs et de commerçants. (Pour plus d'informations sur le CARDER, voir les chapitres « Accès aux infrastructures de commercialisation » et « Concurrence loyale ».)

PRESTATAIRES D'ASSURANCE AGRICOLE

Une société mutuelle d'assurance privée appelé AMAB (Assurance Mutuelle Agricole du Bénin) a été mise en place pour assurer les cultures, la production animale (sauf la volaille et la pisciculture), les entrepôts et les bâtiments de ferme, sur la base d'une prime annuelle que doivent payer les agriculteurs (individus ou groupes). L'AMAB a été lancée par le gouvernement béninois en réponse à l'absence d'assurance-récolte et est sous-traitée par une entité privée. L'AMAB a démarré avec un capital initial de 800 000 dollars, tel que requis pour une assurance mutuelle en vertu du Code des Assurances de la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances. Lancée au printemps 2012, l'AMAB est maintenant dans la phase de commercialisation et essaye de « vendre » ses services aux producteurs en les informant sur la nécessité et l'utilité de l'assurance agricole, en travaillant depuis ses 12 bureaux dans l'ensemble des 12 départements. La direction de l'AMAB dit que cela a été difficile, car il n'y a pas de « culture d'acceptation » de l'assurance agricole et les ressources de

l'AMAB sont limitées. L'absence d'un registre fiable sur les titres fonciers des parcelles agricoles au niveau du village représente aussi un problème supplémentaire.⁶⁶

NOTAIRES ET REGISTRES DES TITRES

Un certain nombre de notaires offrant leurs services dans le secteur privé en certifiant une variété de documents opèrent dans les zones urbaines du Bénin. Les notaires sont convoqués par les banques, les entreprises privées et les particuliers pour l'exécution des titres de propriété de toutes sortes de biens mobiliers, tels que les équipements ou les véhicules. Après l'établissement d'un titre sur un morceau de bien mobilier, le propriétaire ou la banque ou toute autre institution financière utilisant la propriété pour obtenir un prêt peut déposer le document certifié auprès du Conservatoire, un établissement public pour l'enregistrement des biens mobiliers. Les banques ont indiqué qu'il est relativement facile d'établir un titre à l'aide du processus du Conservatoire.

INSTITUTIONS CHARGÉES DE L'EXÉCUTION

L'application des accords de prêt reçoit des avis mitigés de la part du secteur privé béninois. Comme indiqué, les banques peuvent se rendre auprès d'un notaire pour établir le titre des biens mobiliers pour la titrisation de prêts. La banque peut alors transmettre l'acte notarié au Conservatoire, qui enregistre le titre de propriété mobilière. Toutefois, les accords de prêt sont difficilement appliqués à travers le système judiciaire du Bénin, ce dernier étant lent et surchargé par un grand nombre d'affaires.⁶⁷ Plusieurs banques et une CLCAM ont indiqué que la réalisation d'une réclamation par le système judiciaire pouvait prendre un an ou davantage. Si une institution financière ne peut pas conclure autrement le moindre accord de remboursement avec l'emprunteur ou le garant, elle doit réclamer la propriété, ce qui impose la validation de l'emplacement et de l'état de l'actif par un inspecteur local, puis par un notaire, et enfin par un huissier, pour que la propriété puisse être saisie et mise aux enchères. Les banques ont répondu à ce défi par un sur-nantissement, exigeant un nantissement valant près de 200 % de la valeur du prêt.

⁶⁵ Le CARDER a remplacé l'organisation d'extension précédente, le Centre régional pour la promotion agricole (CeRPA), en février 2013. Voir <http://www.gouv.bj/content/transformation-des-cerpa-en-carder-le-document-d-op-rationnalisation-valid>.

⁶⁶ Un projet de l'assurance indicielle, *Assurance Récolte Sahel*, est en cours au Sénégal, au Mali, au Burkina Faso et au Bénin sous l'égide de PlaNet Guarantee. Le projet, qui s'étend jusqu'en 2015, n'a pas encore pris son envol au Bénin, mais est destiné à assurer la protection de l'assurance indicielle contre le risque de sécheresse des producteurs de maïs et de coton dans le nord du pays. Voir « Assurance Récolte Sahel : Développer un marché de l'assurance agricole au Sahel », présenté au forum sur l'épargne et le crédit, Agence suisse pour le développement et de la coopération : Berne (13 septembre 2013), disponible sur http://www.sdc-employment-income.ch/en/Home/Financial_Sector/Savings_Credit_Forum.

⁶⁷ Voir le chapitre sur l'exécution des contrats pour plus d'informations sur le système judiciaire béninois.

DYNAMIQUES SOCIALES

CULTURE DU DÉFAUT DE PAIEMENT

Comme indiqué dans le chapitre « Exécution des contrats », les producteurs agricoles et les regroupements de producteurs opérant au Bénin démontrent un manque généralisé de confiance dans les relations officielles avec les entités d'achat. Les prix du maïs, du manioc et d'autres produits ont tendance à fluctuer considérablement en fonction de l'offre et de la demande du marché, et les producteurs ont tendance à s'engager dans des ventes parallèles lorsqu'ils peuvent obtenir un meilleur prix. Les acheteurs sont réticents à conclure des accords contractuels formels tels que des accords d'agriculture contractuelle, ce qui limite également la disponibilité de crédit en nature pour les intrants des acheteurs. La plupart des producteurs et de nombreux groupes de producteurs n'ont pas les moyens de garantir un crédit à la production auprès d'une banque ou d'une CLCAM. Un travail supplémentaire est nécessaire pour « vendre » aux producteurs les avantages à long terme dont ils bénéficieront une fois qu'ils disposeront de clients stables et fiables.

LA MÉFIANCE DU GOUVERNEMENT ET LE MANQUE D'INFORMATION SUR LE MARCHÉ

Il existe parmi les producteurs un niveau élevé de méfiance vis-à-vis du gouvernement. Les producteurs, y compris ceux qui sont membres de l'UCP, ne se fient pas à l'information des prix du marché provenant de l'ONASA, le service d'information de l'État. Ils trouvent que l'information fournie ne leur est pas utile, car la source est gérée par le gouvernement et donc perçue comme manquant de transparence. L'absence d'informations en temps réel du marché encourage les producteurs à vendre individuellement à plusieurs acheteurs et sape l'accès de l'acheteur au financement des intrants.

PERCEPTIONS DE LA BANQUE VIS-À-VIS DES ENTREPRISES AGRICOLES

Le secteur agricole reste mal desservi en termes de crédit dans la plupart des régions du Bénin. L'un des facteurs déterminants est la perception qu'ont les banquiers des producteurs et des entreprises de taille moyenne comme étant « informels ». Les petits producteurs dans la plupart des régions sont analphabètes et ne connaissent pas les établissements de crédit ni les obligations impliquées dans la prise de crédit. Beaucoup d'entreprises agricoles de petite et moyenne envergure ont tendance à s'appuyer uniquement sur leurs propres ressources en capital et celles de la famille pour démarrer une entreprise. Pour ces raisons, de nombreuses entreprises agricoles sont considérées par les banques comme étant « informelles » et risquées sur le plan commercial.

LES FEMMES ET LE CRÉDIT

Les femmes entrepreneurs, qu'elles soient productrices agricoles, transformatrices ou intermédiaires de marché, n'ont pas accès aux services financiers officiels, qu'ils soient proposés par les banques ou les associations de crédit mutuel telles que les CLCAM. L'un des principaux obstacles au crédit pour les femmes est le manque de titre foncier qui pourrait être utilisé comme base pour obtenir un crédit. Les femmes sont moins susceptibles d'avoir un titre de propriété que les hommes en raison des systèmes traditionnels de propriété foncière et des coutumes d'héritage. Les établissements de crédit sont donc moins susceptibles de considérer sérieusement l'octroi de prêts aux femmes comprises dans les groupes de producteurs ou de transformateurs. Beaucoup de femmes ne sont pas familières avec les institutions financières formelles ni avec les avantages et les exigences liés à la prise de crédit. Les femmes qui ont prospéré jusqu'à devenir propriétaire et/ou gérantes d'établissements de taille moyenne ont tendance à éviter de demander le moindre crédit bancaire car les coûts et les conditions de remboursement ne sont pas alignés avec leurs besoins et leurs cycles d'affaires. Ces femmes contribuent souvent à une ou plusieurs tontines, ou des groupes d'épargne informels, pour répondre à leurs besoins de fonds de roulement à court terme.

RECOMMANDATIONS

Fournir un soutien financier et technique à un fonds de garantie capable d'assumer jusqu'à 50 % du risque lié aux prêts accordés dans le domaine de l'agro-industrie, sous réserve de définir des critères d'admissibilité clairs concernant l'emprunteur et le prêteur et de requérir un investissement de l'emprunteur d'au moins 20 % du coût du projet.

Diverses entreprises de l'industrie agroalimentaire sont totalement ou partiellement verrouillées sur le marché du crédit parce qu'elles ne disposent d'aucun titre de propriété ou d'autres biens pouvant servir de garantie de prêt ; d'aucun antécédent de crédit auprès d'une institution financière formelle ; et/ou aucune expérience concernant les exigences formelles de prêt. Certaines entreprises agroalimentaires sont particulièrement touchées : les producteurs cherchent des crédits de fonds de roulement à court terme pour les intrants ou des crédits d'investissement à moyen terme (jusqu'à six ans) pour l'outillage et autres investissements liés à l'infrastructure, tout comme les entreprises agroalimentaires renommées de taille moyenne dans les secteurs secondaire et tertiaire qui cherchent des crédits à moyen terme pour investir dans l'équipement et la modernisation des installations.

Les garanties doivent être mises à leur disposition et à celle d'autres entreprises de l'industrie de l'agroalimentaire (que ce soit individuellement ou détenue et opérées en groupe) dans la production, la commercialisation, la transformation, le stockage et le transport des produits agricoles. Le fonds de garantie doit être structuré de manière à couvrir les prêts sur des périodes allant jusqu'à six ans (la durée moyenne d'un prêt bancaire à moyen terme est d'environ cinq ans). Le risque de crédit à la fois pour la banque prêteuse et le fonds de garantie devrait être atténué en partie par l'extension d'appui technique pour le fonds de garantie, pour lui permettre d'assurer le suivi de chaque entreprise bénéficiaire d'un prêt garanti et d'assurer une saine gestion et la capacité de remboursement. La stratégie pour le fonds de garantie et son exécution via des réunions d'information et d'autres événements, devraient mettre l'accent sur l'information et l'éducation des entreprises de production et de transformation détenues et dirigées par des femmes concernant les objectifs, les modalités, l'accès et l'utilisation du fonds de garantie pour aider à sécuriser les prêts. Le plan de garantie devrait inclure un service de développement des entreprises (SDE) de la part d'un fournisseur de services fiable tel que le CePEPE afin d'aider les demandeurs à déterminer leurs besoins d'emprunt, les applications complètes du financement, et d'assurer la réussite de la mise en œuvre des programmes de financement. Il devrait également inclure la formation et l'assistance technique sur site en réalisant une analyse solide du projet sous forme d'un dossier de prêt à l'entreprise agricole et d'une vérification préalable du propriétaire/exploitant souhaitant obtenir le crédit.

Sur la base de l'analyse des synthèses disponibles et des « conventions » écrites, et la clarification des informations fournies par les promoteurs des deux fonds de garantie agricole proposés (le fonds public FNDA et fonds privé FINAGRO), ainsi que l'état actuel et les limites de FONAGA, il est recommandé que le 2e Compact du MCC envisage de fournir les fonds de garantie et l'appui technique liés au fonds de garantie FINAGRO. Cette recommandation est basée sur l'analyse de cinq facteurs utilisés pour la comparaison des deux propositions de fonds, cette analyse indique que FINAGRO offre au MCC un potentiel bien supérieur à celui du FNDA pour réaliser l'impact souhaité sur la croissance agro-industrielle, pour le faire au sein des chaînes de valeur ciblées et établir des relations durables entre les principaux intervenants dans un délai de cinq ans.⁶⁸

⁶⁸ Une description résumée et détaillée de FNDA et FINAGRO, de leurs objectifs proposés, structures, produits et partenariats techniques est disponible sur le projet EAT.

Les avantages évidents du soutien d'un fonds privé tel que le FINAGRO comprennent :

- Une structure simple et facile à utiliser permettant de faciliter l'accès au financement pour les entreprises agroalimentaires, en servant d'interface financière directe entre les banques, les autres institutions financières et les promoteurs de l'entreprise ;
- Un produit financier simple et facile à comprendre, c'est-à-dire des garanties sur le court-terme (de crédit de production et d'exploitation) ainsi que des prêts à moyen et long terme dans les secteurs agricole et agro-industriel ;
- Des stratégies solides visant à fournir le suivi technique et financier nécessaire auprès des entreprises financées par le biais d'une garantie de prêt, en utilisant les ressources techniques du fonds proposé ainsi que un ou plusieurs fournisseurs de services de développement des affaires extérieures ;
- La disposition proposée d'un mécanisme permettant d'alerter les banques et les autres institutions financières concernant les risques de remboursement potentiels relatifs aux crédits garantis ; et
- Un mélange de partenaires techniques et financiers prévu pour participer au capital et soutenir sur le plan technique le mécanisme de garantie FINAGRO proposé.

Offrir un programme de services de soutien pour les institutions financières et les acteurs de l'agro-industrie à tous les niveaux des chaînes de valeur ciblées, tels que des séminaires, un programme de formation pour prêteur, et/ou un programme de « visite d'étude », afin d'aborder les compétences techniques nécessaires pour analyser les produits et projets agricoles et évaluer les risques.

Les séminaires conjoints réguliers permettraient aux institutions financières et aux entreprises agroalimentaires de développer et d'intensifier le dialogue et la compréhension mutuelle des questions clés impliquées dans le développement de l'industrie agroalimentaire au Bénin, d'examiner les rôles de chaque acteur clé dans le processus de développement du secteur et d'identifier les mécanismes de coopération et de partage des risques entre l'institution prêteuse et l'entreprise qui emprunte. Les séminaires devraient être organisés par thème ou par domaine technique et devraient se dérouler deux fois par an au cours des trois premières années du 2e Compact du MCC.

La formation de prêteur devrait être donnée deux fois par an au cours des trois premières années du 2e Compact du MCC et devrait être axée sur l'amélioration des capacités d'analyse de crédit des banques, des sociétés de leasing, des associations coopératives de crédit tels que les CLCAM, et les grandes IMF qui participent ou envisagent de s'engager dans le crédit agricole, ainsi que le personnel du fonds de garantie proposé. Les sujets à aborder dans l'adaptation et la mise en œuvre de la formation proposée comprennent : la formation des gestionnaires de crédit et des responsables de crédit dans les banques et d'autres institutions financières pour qu'ils réalisent l'analyse des projets et l'analyse des risques en fonction des flux de trésorerie des entreprises agricoles (pour les crédits de production à court terme ainsi que les prêts à l'investissement à moyen terme) ; la formation permettant de réaliser la « vérification préalable » des emprunteurs potentiels ; la formation concernant l'octroi de crédits de production aux groupements de producteurs dans le cadre de l'agriculture contractuelle ou warrantage (extension de crédit basée sur la chaîne de valeur) ; la formation visant à travailler avec divers mécanismes de partage des risques ; la formation visant à réaliser un meilleur suivi du crédit dans le cas des prêts à des groupes de producteurs ainsi qu'aux entreprises individuelles ; et la formation visant à améliorer les délais de remboursement et la récupération du prêt pour tous les types de crédits agricoles. Ce type de formation a été développé et testé avec succès dans un certain nombre de programmes de crédit agricole soutenus par des bailleurs de fonds, y compris les

outils d'analyse des flux de trésorerie de l'entreprise développés pour l'USAID et le Fonds international de développement agricole (FIDA). Ceux-ci pourraient facilement être adaptés pour être appliqués au Bénin, par l'embauche d'un consultant destiné à adapter et à offrir des modules de formation aux praticiens des institutions financières du Bénin.

Le programme « visite d'étude » devrait inclure les propriétaires/exploitants d'entreprises individuelles dans la production et la transformation, ainsi que des groupes de producteurs, des associations et des coopératives de travail dans l'industrie agroalimentaire qui cherchent à investir dans du matériel agricole ou d'autres infrastructures. Un effort particulier devrait être fait pour inclure dans ces visites d'étude des femmes propriétaires d'entreprise dans le domaine de la production agricole, de la transformation, et de l'exportation. Les visites d'étude doivent avoir lieu dans d'autres pays africains où des modèles prospères de crédit agricole à risque partagé ont été introduits avec succès dans les marchés ayant des caractéristiques similaires. Ces visites, recommandées à une fréquence de deux par an au cours des deux premières années du Compact devraient permettre aux prêteurs et aux propriétaires/exploitants d'entreprises agricoles à examiner ensemble des modèles de prêt dans les secteurs des finances agricoles pertinents et développés tels qu'en Côte d'Ivoire et au Ghana où des produits de crédit adaptés aux clients ont été mis au point et utilisés avec succès pour financer l'industrie agroalimentaire et pour partager les risques.



PAIEMENT DES IMPÔTS

Le fonctionnement du système fiscal d'un pays est souvent le reflet du contrat social d'ensemble entre l'État et ses citoyens. Lorsque le système fiscal est large, juste et administré de façon transparente, il soutient le dialogue public-privé répandu sur les priorités en matière de dépenses et peut constituer la base d'une démocratie stable. Si le système est corrompu, opaque, bureaucratique, ou excessivement dépendant d'une petite quantité de contribuables, ces distorsions se retrouvent souvent dans d'autres secteurs du gouvernement.

La fiscalité est un instrument essentiel de l'État pour permettre les investissements dans la santé, l'éducation, les infrastructures et les services sociaux qui sont nécessaires pour parvenir à une croissance économique et à un développement à long terme. Le financement à court terme issu de partenaires au développement et/ou des ressources naturelles ne correspond tout simplement pas aux avantages d'un système sain et fonctionnel des recettes fiscales en termes de durabilité, de transparence, et de promotion de la démocratie. Pour réussir, cependant, un système fiscal doit obtenir la participation de la population. Tandis que des sanctions sévères et des méthodes efficaces pour le suivi des fraudeurs peuvent encourager la participation de certains, la pleine participation à grande échelle peut uniquement être atteinte grâce à la création et la mise en œuvre d'un système qui soit équitable, transparent, et offre des avantages clairs en retour.

Au Bénin, comme dans de nombreux pays en développement, une économie informelle échappe à l'imposition en ne laissant qu'une petite partie des plus grandes entreprises de fournir la plus grande partie des recettes fiscales du gouvernement. Le système fiscal est caractérisé par des taux élevés et le recours systématique à des ajustements fiscaux par les autorités (redressements) qui ont souvent peu ou pas de fondement au niveau de la loi. Selon le rapport *Doing Business 2013* de la Banque mondiale, le taux d'imposition effectif total au Bénin

est de 66 %, l'un des plus élevés dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne et bien supérieur à la moyenne de 48,2 % des États membres de l'UEMOA.⁶⁹

La pression fiscale a augmenté ces dernières années à mesure que la base d'imposition a diminué. Les modifications apportées aux taux et aux règlements fiscaux, publiées chaque année dans la Loi de Finance, ne semblent pas être déterminées selon une quelconque stratégie visant l'utilisation de la fiscalité comme un moyen de croissance et de développement, mais sont déterminées par les besoins de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) pour atteindre les objectifs de recettes qui lui sont imposées par le processus budgétaire. Le secteur privé, à son tour, se sent victime d'un système fiscal qui semble traiter les entreprises comme des criminels et fournir quelques avantages en échange des paiements de taxes.

Toute réforme fiscale véritable nécessitera une simplification des tarifs et des procédures fiscales, l'expansion de la base d'imposition, et la sensibilisation des contribuables vis-à-vis de leurs droits, responsabilités et avantages relatifs à la participation au système fiscal, ainsi qu'un changement fondamental dans la mentalité de la DGID.

⁶⁹ Voir <http://www.doingbusiness.org/data> pour des ensembles de données spécifiques. Parmi les membres de l'OHADA, seules les Comores imposent un taux plus élevé, bien qu'il s'élève à 217,9 % en 2012, il est clair que le calcul réalisé en suivant la méthodologie de Doing Business n'est pas tout à fait exacte. La mesure de *Doing Business* est basée sur les impôts payés par une entreprise de fabrication de taille moyenne opérant dans la plus grande ville d'affaires du pays. Au Bénin, les impôts et contributions liés au travail constituent 27,3 % de ce total et une variété d'« autres taxes » en constituent 23,9 %, notamment des impôts liés aux licences et la propriété d'entreprise.

PRINCIPALES LOIS ET RÈGLEMENTS CLÉS

- Code général des impôts
- Arrêté N° 018 de février 2011 fixant les limites de chiffre d'affaires des régimes d'imposition
- Traité et directives sur la taxe sur la valeur ajoutée, les taxes d'accise, et l'imposition des revenus de l'UEMOA
- Loi de Finance
- Code des douanes (2006)
- Code de sécurité sociale
- Code des investissements
- Acte uniforme OHADA portant sur l'organisation et l'harmonisation des comptabilités des entreprises (2000)

CADRE JURIDIQUE

Le principal cadre juridique de la fiscalité au Bénin est le **Code général des impôts** (CGI)⁷⁰. Les amendements apportés au Code des impôts sont passés chaque année par l'Assemblée dans le rapport annuel de la Loi de Finances. De nombreuses taxes ont été nominalement harmonisées dans l'UEMOA, y compris la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la taxe d'accise et la taxe sur le revenu des sociétés (IRS), mais diverses exonérations fiscales, exonérations temporaires et taxes locales peuvent entraîner l'application de régimes fiscaux considérablement différents et saper le revenu global. Les recettes fiscales en pourcentage du PIB sont de 16,3 %, ce qui s'aligne avec l'objectif de l'impôt au PIB fixé par l'UEMOA. Bien qu'il soit impossible de le vérifier de façon indépendante, la TVA, selon la DGID, contribue à la plus grande part des recettes fiscales globales.

ACCÈS AUX LOIS

En général, les contribuables ont peu ou aucune connaissance de leurs droits et responsabilités en vertu de la législation fiscale. Le Code des impôts est disponible en ligne, de même que les formulaires de déclaration de revenu, mais ces ressources ont peu d'impact dans un pays où seulement 1,8 % de la population a accès à Internet et où 42,4 % sont analphabètes.⁷¹ La DGID dispose de bureaux dans chaque commune, en plus du bâtiment principal de la DGID à Cotonou. Une synthèse de la législation fiscale est disponible

en copie papier auprès de la DGID à Cotonou, mais les bureaux régionaux ne sont pas en mesure d'offrir aux contribuables des discussions en personne avec un inspecteur des impôts, une perspective intimidante, étant donné que les inspecteurs des impôts admettent volontiers qu'ils taxent ceux qui sont « visibles » grâce aux signes extérieurs de leur richesse. À Cotonou, les contribuables qui se joignent à l'un des deux Centres de Gestion Agréée (CGA) peuvent également accéder à des services de conseil en fiscalité, en plus de l'aide en matière de comptabilité et des allègements fiscaux à court terme. La DGID prétend diffuser des annonces radio et télévisées et organiser des événements publics chaque année afin de sensibiliser le public aux changements indiqués dans la Loi de Finances ; toutefois, aucune entreprise interrogée n'a déclaré avoir entendu parler de ces services. De plus, aucune « hotline » ou autre service d'assistance téléphonique n'est disponible auprès des contribuables.

TYPES DE TAXES

Les entreprises sont taxées au Bénin selon l'un des trois régimes, en fonction de la taille de l'entreprise : le régime forfait, qui s'applique aux entreprises dont les ventes annuelles sont inférieures ou égales à 40 millions de FCFA ; le régime réel simplifié, applicable aux entreprises dont le chiffre d'affaires se situe entre 40 et 300 millions de FCFA ; et le régime réel, qui s'applique aux entreprises dont les ventes annuelles sont supérieures à 300 millions de FCFA.⁷²

Le régime applicable affecte à la fois le type de taxes payées et la fréquence de paiement. En bref, la complexité du régime et le nombre d'impôts payés augmentent avec la taille de l'entreprise.

Impôts sur les bénéficiaires. L'impôt sur les Sociétés (IS) au Bénin a été harmonisé avec les dispositions de la directive de l'UEMOA de 2008 sur l'impôt des sociétés, ce qui a réduit le taux d'imposition des sociétés de 38 à 30 %. L'IS s'applique à toutes les entreprises, indépendamment de leur forme juridique ou activité, sous réserve de certaines exceptions qui incluent les coopératives agricoles, les associations et chambres de commerce (voir l'article 146 du Code général des impôts).

Les particuliers sont assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), qui taxe les revenus selon un barème progressif appliqué aux revenus de l'unité de ménage avec un taux marginal le plus élevé de 45 %. Les ménages dont le revenu annuel est inférieur à 300 000 FCFA sont exonérés,

⁷⁰ Code Général des Impôts.

⁷¹ Voir <http://www.internetworldstats.com/af/bj.htm> et <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/BEN.html>. Le taux d'analphabétisme est particulièrement élevé chez les femmes, les hommes étant environ deux fois plus alphabétisés que les femmes. Voir http://www.unicef.org/infobycountry/benin_statistics.html.

⁷² Arrêté n° 018 MEF/DC/SGM/DGID/DLC fixant les limites de chiffre d'affaires des régimes d'imposition (2011).

assujettis à un impôt minimum de maximum 200 000 FCFA ou d'1 % de la valeur de leurs créances. Des déductions sont accordées aux personnes dépendantes et les femmes sont considérées de la même façon que les enfants. Si une femme est divorcée, son ex-mari conserve la déduction pour tous les enfants.

Bien que les coopératives agricoles soient exonérées de l'impôt sur le revenu en vertu du Code des impôts, les producteurs agricoles qui travaillent indépendamment ne le sont pas.⁷³ Cependant, la DGID considère que les revenus potentiels des producteurs agricoles sont trop insignifiants pour valoir le coût administratif de leur recherche et de leur collecte. Néanmoins, tel que décrit par l'un des producteurs d'ananas, les producteurs paient des impôts de toute façon, indirectement, parce que les prix qu'ils reçoivent pour leurs produits sont affectés par le coût fiscal supporté par les partenaires commerciaux situés plus haut dans la chaîne.

Taxes à l'importation/exportation. Les importations et les exportations du Bénin sont soumises au tarif extérieur commun (TEC) établis par les pays membres de l'UEMOA en 2000. Néanmoins, les entreprises indiquent que l'effet d'harmonisation du TEC est annulé dans la pratique par un certain nombre de taxes intérieures appliquées à la frontière qui augmentent les coûts d'importation de manière significative. Ces taxes (principalement la TVA et les droits d'accise) sont collectées par le service des douanes et payées au compte du Trésor de la DGID. Un importateur a déclaré que l'effet combiné de tous ces impôts était équivalent à près de 50 % de la valeur de la marchandise importée.

Les taux d'exonération sont fixés par l'Assemblée dans la Loi de Finance chaque année. Les intrants agricoles sont complètement exonérés d'impôts, et l'équipement et autres matériaux tels que les fournitures d'emballage sont soumis à un taux réduit de 6,05 %. Les matériaux d'emballage importés pour la réexportation devraient être exemptés de l'impôt, bien que les entreprises diffèrent sur le fait de recevoir cet avantage dans la pratique.

Les droits de douane ne sont pas encore intégrés entre les pays membres de la CEDEAO, mais on s'attend à ce que la CEDEAO adopte son propre TEC en 2014, avec des dispositions conformes à la TEC de l'UEMOA.

Il n'y a pas de taxes à l'exportation sur les produits agricoles.

⁷³ Les producteurs sont toutefois exonérés du paiement du brevet. Voir CGI, livre I, partie II, titre I, chapitre IV, annexe I.

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le Bénin impose une TVA de 18 % sur toutes les ventes de biens et de services au Bénin, en conformité avec la directive de l'UEMOA de 1998.⁷⁴ Les contribuables se plaignent qu'ils ne reçoivent pas le remboursement des crédits d'excès de TVA, le crédit étant plutôt retenu par la DGID et appliqué aux paiements de TVA à venir. Les contribuables dont les ventes annuelles ne dépassent pas 40 millions de FCFA (soit ceux qui sont soumis au Régime Forfait) ne sont pas tenus de s'inscrire à la TVA mais ils peuvent choisir de le faire.

Impôts sur les salaires et les cotisations de sécurité sociale. Les taxes sur l'emploi, y compris les cotisations de sécurité sociale et les impôts sur les salaires des employés, augmentent de manière significative le coût de l'emploi formel. Un ancien propriétaire d'une entreprise de transformation de fruits et légumes a déclaré que l'entreprise n'a pas réussi à faire de profits en raison du poids cumulé de la fiscalité, notamment des taxes sur les employés. Les employeurs sont soumis à une taxe de 4 % sur les salaires des employés (Versement patronal sur salaire (VPS)), alors que l'employé est taxé à 15 % (Impôt progressif sur les traitements et salaires (IPTS)). Les cotisations de sécurité sociale sont facturées au taux de 19 % sur le salaire brut de chaque employé.⁷⁵

Les taxes locales. La décentralisation du pouvoir vers les gouvernements locaux a eu lieu en 2002 et a inclus la décentralisation du droit de percevoir la taxe. Les collectivités locales perçoivent des taxes sur les entreprises et sur la terre ainsi que diverses taxes administratives (ordures, véhicules, électricité, eau, marchés, etc.). Les taxes professionnelles et les impôts fonciers existent sous deux formes : ceux qui sont d'abord collectés uniquement au nom de la localité (patente et contribution foncière) et ceux qui doivent être partagés avec l'État (taxe professionnelle unique (TPU) et taxe foncière unique (TFU)).⁷⁶ Les commerçants présents sur les marchés locaux sont soumis à des frais dus à l'utilisation de stands qui peuvent varier entre 75 FCFA/jour et 300 FCFA/jour, en fonction de la taille de l'espace.

⁷⁴ Directive n° 02/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant sur l'harmonisation des législations des États membres en matière de TVA (révisée en 2009).

⁷⁵ Ce taux comprend la contribution de la sécurité sociale (15,4 %) et une prime d'assurance accidents du travail de 1 à 4 %. Deloitte & Touche, Bénin : *Faits saillants sur la fiscalité* (2013).

⁷⁶ La contribution foncière s'applique à un taux de 4 à 6 % de la valeur locative des propriétés en friche et de 15 à 30 % de la valeur locative des propriétés actives. La TFU s'applique de façon similaire au taux de 5 et 6 %, respectivement, de la valeur locative des propriétés en friche et actives.

En outre, les administrations locales perçoivent une taxe de développement local (TDL) appliquée à chaque camion qui sort de la commune. La taxe est fixée statutairement à des taux de 1 à 5 FCFA/kg ou par tête de bétail. Dans la pratique, le produit n'est pas pesé, mais c'est plutôt le responsable local qui examine le camion afin d'effectuer une estimation, et un règlement est négocié par le transporteur.

LES INCITATIONS FISCALES

Les nouvelles entreprises peuvent recevoir un sursis de diverses taxes pour les premières années de fonctionnement. La patente est levée au cours de la première année, et l'IRPP est réduit de 25 % pendant deux ans et de 50 % la troisième année, sous réserve d'un impôt minimum de 200.000 FCFA. Bien que favorable et utile dans la promotion de la formalisation des entreprises, ces politiques peuvent également entraîner des effets de distorsion. Par exemple, une entreprise a indiqué qu'il est devenu pratique courante de fermer une entreprise et de l'ouvrir à nouveau sous un nom différent tous les deux ans pour éviter l'impôt.

Les contribuables qui deviennent membres de l'un des Centre de gestion agréés reçoivent également une réduction de leurs impôts pour une période de quatre ans. Ces centres ont été créés dans le but express d'encourager les entreprises à se formaliser en réduisant les coûts de transaction liés à la formalisation. Les membres doivent payer une cotisation annuelle ainsi que certains petits frais de service. (Voir la discussion dans Institutions de soutien ci-dessous.)

Dans le cadre du **Code des investissements**,⁷⁷ les entreprises peuvent demander à être traitées à titre de Zone franche industrielle (ZFI). Les ZFI reçoivent des allègements fiscaux très lucratifs, qui durent parfois jusqu'à 10 à 15 ans. Ces accords sont effectivement des contrats privés conclus avec le gouvernement, dont les termes ne sont pas disponibles au public. Les entreprises signalent que le processus de demande est long, mais que les avantages valent tout à fait la peine d'attendre. Au moins une entreprise a dû attendre deux ans pour que sa demande soit traitée. Dans le cadre du Code des investissements, les entreprises étrangères sont libres de conclure des affaires au Bénin de manière égale par rapport aux entreprises du Bénin. S'ils cherchent des privilèges spéciaux, ils seront tenus, comme les entreprises du Bénin, de fournir des justifications. Il peut y avoir une discrétion

administrative dans ce processus, qui fonctionne au détriment des entreprises étrangères, mais le Code des investissements est neutre.⁷⁸

Les incitations fiscales peuvent être un moyen très efficace de promouvoir l'investissement du secteur privé en ligne avec les stratégies et les objectifs du gouvernement. Cependant, ces politiques ont nécessairement un effet de distorsion et peuvent avoir un effet relativement important sur les recettes de l'impôt global. Par conséquent, elles doivent être surveillées, réévaluées et éliminées quand elles ne remplissent plus leurs objectifs. Au Bénin, une étude de l'exonération fiscale et des dépenses a été menée par le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et soumis au Conseil des Ministres en Juin 2012 avec l'intention de créer un plan d'action pour la surveillance continue des dépenses fiscales. Cette étude n'était pas disponible et on ne sait pas quelles mesures, s'il y en a eu, ont été prises récemment.

INSTITUTIONS CHARGÉES DE L'EXÉCUTION

DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS ET DES DOMAINES (DGID)

Le recouvrement de l'impôt national est la responsabilité de la Direction générale des impôts et des domaines (DGID). L'institution est organisée en divisions selon la taille des entreprises : les grandes entreprises sont gérées par le Centre des grandes entreprises ; les moyennes entreprises par le Centre des impôts des moyennes entreprises (CIME) ; et les petites entreprises par le Centre des impôts des petites entreprises (CIPE). Chaque contribuable se voit attribuer un numéro d'identification fiscale unique, lors de l'enregistrement d'une nouvelle entreprise (Identifiant Fiscal Unique (IFU)), qui doit être utilisé sur tous les formulaires d'impôt.

PRINCIPALES INSTITUTIONS CHARGÉES DE L'EXÉCUTION

- Direction générale des impôts et des domaines (DGID)
- Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)
- Gouvernements locaux
- Ministère de l'Économie et des Finances (MEF)

⁷⁷ Code des Investissements du Bénin.

⁷⁸ Loi n° 90-002 du 9 mai 1990. Voir, en particulier, les articles 10, 24 et 26.

Lors de l'enregistrement d'une nouvelle entreprise, un contribuable est sensé se rendre auprès du centre concerné afin d'obtenir des informations et des instructions concernant la façon de se conformer à leurs obligations. Le paiement des impôts est également réalisé dans les centres ou au siège de la DGID à Cotonou. Le CIME et le CIPE ont des succursales dans chaque commune, mais le CGE est situé uniquement à Cotonou, ce qui peut compliquer la tâche des grandes entreprises situées dans le Nord. Les bureaux de la DGID à travers le pays ne sont pas encore reliés à un système central, il y a donc un délai entre le moment où le dépôt et le paiement sont effectués et le moment où l'information arrive à Cotonou. Les contribuables ont déclaré qu'il est très important de conserver des documents et d'obtenir un récépissé de dépôt et de paiement. Selon la DGID, elle travaille avec le soutien du gouvernement du Canada pour installer un système de dépôt en ligne à l'aide d'un système électronique appelé SIGTAS.

Les contribuables sont sensés déclarer leurs impôts en utilisant les formulaires et procédures prévus par la DGID. Ces déclarations se traduisent souvent par un ajustement (*redressement*) effectué par l'inspecteur des impôts, ajustement qui peut être réduit par la négociation et le paiement d'un paiement compensatoire à l'inspecteur. En conséquence, la sous-déclaration des revenus et/ou de l'échec de l'introduction du dossier sont la norme. Cette situation crée un cercle vicieux dans lequel la DGID prétend que les contribuables sont malhonnêtes, et les contribuables considèrent que la DGID les traite comme des criminels. Ce cycle est particulièrement aigu dans le cas du régime forfait, qui est calculé sur la base de certains indicateurs simplifiés de revenus plutôt que par le biais d'un calcul complexe du revenu net. Les agents fiscaux effectuent des « visites de site » pour vérifier les renseignements fournis et souvent revoir les calculs sur base de divers signes extérieurs de richesse (par exemple, le nombre de voitures, de maisons, de femmes).

Si un contribuable souhaite contester un redressement, il ou elle peut faire appel au bureau administratif de la DGID qui a effectué la modification et, en cas d'échec, au ministère des Finances. En cas d'échec au niveau administratif, le contribuable peut faire appel devant les tribunaux. L'article 198 du Code général des impôts prévoit la création d'une Commission des impôts chargée d'entendre les litiges de petites entreprises dans le cadre du régime forfait. Les conditions générales de la Commission doivent être fixées sous forme de règlement de la part du ministère des Finances, mais aucune réglementation de ce type n'a été adoptée et la disposition reste en suspens.

La création de cette commission, en particulier si elle est composée de représentants des secteurs public et privé, pourrait représenter une grande avancée vers le rétablissement de la confiance des contribuables envers la DGID.

Les multiples contribuables et les fournisseurs de services fiscaux ont indiqué que les agents du fisc sont mal formés et que leurs actions sont motivées plus par les besoins financiers et le gain personnel que par une compréhension de la loi. Les membres de la direction du siège de la DGID à Cotonou semblent axés de façon similaire sur l'application systématique de la loi et sur la « recherche » des fraudeurs sans penser au rôle de la fiscalité en tant qu'instrument de la politique et moyen de développement. La DGID a décrit le secteur agricole comme « embryonnaire » et a déclaré qu'il devait devenir un secteur fort avant de pouvoir être imposable, en dépit du fait que les institutions publiques dont les services sont essentiels pour ce type de croissance (recherche agricole, financement, et formation, par exemple) souffrent toutes de ressources insuffisantes pour s'acquitter de leurs mandats.

SERVICE DES DOUANES

Le service des douanes (**Direction Générale des Domaines et Droits Indirects (DGDDI)**) collecte les droits de douane, la TVA et autres taxes sur les importations et les exportations, qu'elle verse sur le compte de la DGID au Trésor. Les impôts au port sont payés via le guichet unique exploité par une société privée (SEGUB). SEGUB vérifie que l'importateur ou l'exportateur soit au courant de toutes les taxes avant d'autoriser la cargaison. Bien que certaines entreprises se soient plaintes du grand nombre de taxes dues au port, tous les contribuables ont donné au port des notes élevées en termes d'efficacité et de transparence et ont exprimé leur confiance vis-à-vis du fait que les impôts payés au port allaient effectivement dans les caisses du Trésor public plutôt que dans la poche d'un fonctionnaire.

GOVERNEMENTS LOCAUX

Après la décentralisation, les gouvernements locaux ont reçu un soutien technique et financier substantiel pour développer leurs capacités. Onze ans plus tard, la corruption et la faible capacité sont encore la norme, au point que le Parlement a convoqué une commission d'enquête sur la façon dont les dollars des donateurs ont été dépensés. Les entreprises se plaignent que la décentralisation a donné lieu à un plus grand nombre de taxes, à moins de transparence, et à plus d'opportunités pour la corruption au nom d'un plus grand nombre de fonctionnaires, sans aucune amélioration correspondante dans les services publics. Par exemple, tandis

que les agents fiscaux étaient généralement présents uniquement au sein des grands marchés, ils sont maintenant présents sur tout le territoire et vont souvent de stand en stand afin d'exiger le paiement. Étant donné le large éventail de taxes et les frais administratifs relevant de la compétence du gouvernement local, les contribuables ont du mal à comprendre leurs droits et sont mal équipés pour argumenter contre les demandes des agents.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Une grande partie des incitations de distorsion dans le système fiscal semble prendre racine dans la pression fiscale considérable placée sur la DGID par le bureau budgétaire du ministère des Finances (Direction du Budget). Avec une grande masse salariale publique et de nombreuses demandes d'aide et d'investissement publics pour le développement du pays, il n'est pas surprenant que la petite base d'imposition soit insuffisante pour financer les objectifs stratégiques du gouvernement.⁷⁹ Chaque année, la Direction Générale des Affaires Économiques (DGAE) prépare un résumé de la situation macroéconomique du pays en termes de taux de croissance, de niveau de l'inflation et d'investissement sur la base duquel il propose un niveau de dépenses et de revenus nécessaires en ligne avec la politique et les objectifs du gouvernement. Ce document constitue la base de l'objectif budgétaire dont la DGID devra prendre la charge.

La DGID a indiqué qu'elle a l'habitude d'avoir plus d'une voix allant à l'encontre de cette évaluation, sur base de sa propre compréhension réaliste de ce qu'il est possible de collecter. À l'heure actuelle, à la fois la DGID et la Direction du Budget reconnaissent que les objections de la DGID sont plus susceptibles d'être remplies avec une augmentation de personnel destinée à traquer les fraudeurs. La DGID détermine ensuite en interne quel est le taux d'imposition à appliquer pour atteindre ses objectifs. En conséquence, les modifications apportées aux taux d'imposition, publiées chaque année dans la Loi de Finances, sont déterminées non pas en fonction d'une quelconque stratégie visant l'utilisation de la fiscalité comme un moyen de croissance et de développement, mais sont déterminées par les besoins de la DGID pour atteindre les objectifs de recettes qui lui sont imposés par le processus budgétaire. Selon la DGID, ce processus n'a eu aucun effet néfaste sur le système, et les recettes ont continué de grimper chaque année. Pourtant, selon les comptables locaux, le nombre de contribuables a

continué de se réduire au fur et à mesure que les contribuables évitent l'enregistrement officiel de manière à éviter l'imposition.

À son crédit, le gouvernement béninois a réussi à maintenir un budget relativement équilibré au cours des 5 à 10 dernières années. Mais si cela doit se faire au détriment de la taxation rationnelle et sur le dos d'une poignée de hauts contribuables fortunés, la fin ne justifie pas nécessairement les moyens, et le système a peu de chances d'aboutir à une croissance économique d'envergure sur le long terme.

INSTITUTIONS DE SOUTIEN

CENTRES DE GESTION AGRÉÉS (CGA)

Dans un effort de régir le secteur informel, le gouvernement béninois a créé la CGA, les taxes et les centres de services de comptabilité qui sont destinés à inciter les petites entreprises à se formaliser à travers l'offre d'allègements fiscaux et de services commerciaux à bas prix. Le pilote initial prévoyait quatre centres, mais seulement deux ont été mis en place. En raison de difficultés financières, les deux centres ont combiné leurs efforts et sont maintenant logés dans le même bâtiment à Cotonou. Chacun des centres emploie deux comptables, en plus des administrateurs, dont chacun est responsable de 20 à 30 membres contribuables. Combinés, les deux centres servent seulement 150 petites entreprises. Quarante pour cent des membres sont des femmes, et 20 à 25 pour cent des entreprises opèrent dans le centre agricole.

Les opérations à petite échelle des centres reflètent un manque de capacité des ressources humaines ainsi que la mauvaise sensibilisation du public et une portée géographique limitée. Parmi les agroentreprises interrogées dans le cadre de cette évaluation, aucune (ni même le représentant de la DGID à Parakou) n'avait jamais entendu parler des CGA. Une étude de 2010 a conclu que les quatre années de réduction d'impôts offerte par le CGA n'est pas l'une des principales raisons invoquées par les contribuables pour devenir membres. Les meilleures motivations consistaient à obtenir un accès plus facile au crédit et à des services de comptabilité.⁸⁰ Ce constat, ainsi que l'évolutivité limitée du modèle d'affaires, jette un doute sur l'efficacité du CGA comme un outil permettant de réduire le manque de formalité.

⁷⁹ La masse salariale du secteur public est estimée à environ 5,5 % du PIB et consomme 47,6 % du budget national, bien au-dessus de la moyenne régionale de 35 %.

⁸⁰ CAPOD, *Problématique d'élargissement de l'assiette fiscale au Bénin : Analyse de la contribution des centres de gestion agréés* (2010).

PRINCIPALES INSTITUTIONS DE SOUTIEN

- Centres de gestion agréés (CGA)
- Comptables
- Direction générale des affaires économiques (DGAE)
- Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE)
- Groupe de travail fiscalité (GTF)
- Cadre de concertation

COMPTABLES

Les comptables au Bénin sont régis par l'Ordre des Experts-Comptables et Comptables Agréés en République du Bénin (OECCA). Si un expert-comptable n'est pas un membre direct de l'OECCA, son travail doit être certifié par un membre officiel avant d'être soumis à la DGID. Les tarifs facturés par les comptables suivent un calendrier de paiement (barème) établi par l'OECCA et sont basés sur la taille de l'entreprise et sur son bilan. La plupart des comptables se trouvent à Cotonou, mais il y aurait selon certaines sources deux cabinets d'expertise comptable à Parakou. L'OECCA suit les normes comptables de la Fédération internationale des comptables.

ANALYSE ET STATISTIQUES FISCALES

L'analyse et la collecte des données nécessaires pour l'établissement du budget et la planification budgétaire sont effectuées par la DGAE et l'agence nationale de statistiques l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE). Le secteur privé participe également directement à l'analyse fiscale et aux efforts de réforme via le Groupe de travail fiscalité (GTF), un groupe de travail composé d'une variété d'associations issues du secteur privé, de bailleurs de fonds, de chambres de commerce et d'entreprises qui ont été créées par le secteur privé avec l'aide de bailleurs de fonds en 2006. Le GTF propose une « plateforme » annuelle de recommandations détaillées en matière de réforme fiscale auprès du ministère des Finances.⁸¹ Un organe consultatif public-privé, le Cadre de concertation, a été créé par arrêté ministériel en 2008 et devrait fournir un forum de rencontres régulières entre le ministère des Finances et les représentants du secteur privé pour discuter des questions

budgétaires et des réformes de l'EAF au Bénin.⁸² Selon le GTF, cet organe ne se réunit pas régulièrement et éprouve des difficultés à démarrer.

DYNAMIQUES SOCIALES

L'ÉCONOMIE INFORMELLE

Des études montrent que plus de 95% des entreprises béninoises opèrent dans le secteur informel. Ces entreprises n'échappent pas tout à fait à l'impôt ; le manque de formalité est souvent un spectre et comme indiqué par la DGID, le réseau des impôts capte à un niveau ou à un autre les entreprises qui peuvent être « repérées ». Néanmoins, une étude récente a révélé que les taxes sur le secteur informel contribuent seulement à 1 % de toutes les recettes de la DGID.⁸³ En revanche, si seulement 5 % de ces entreprises venaient à se formaliser et à payer l'intégralité de leurs impôts, l'augmentation potentielle des recettes fiscales est estimée à 29 milliards de FCFA par an.⁸⁴ C'est l'équivalent de 4,3 % des recettes estimées de l'impôt national pour le budget national 2012 et devrait être une incitation suffisante pour élaborer des approches efficaces vis-à-vis de la formalisation de l'économie informelle.⁸⁵

CONTREPARTIE

À la base, le système fiscal existe pour financer l'ensemble des services sociaux, des investissements et des protections qui constituent le contrat social entre l'État et ses citoyens. Lorsque les contribuables estiment qu'ils reçoivent peu en échange de leurs contributions (Contrepartie), ils sont beaucoup moins enclins à participer et seront probablement attirés par le secteur informel. En tant que pays à la pauvreté importante, il est compréhensible que les responsables gouvernementaux locaux et nationaux aient déclaré que leurs grandes priorités en matière de dépenses sont de financer la santé, l'éducation et la sécurité sociale. Pourtant, avec un petit budget, il reste peu pour investir dans les routes, les marchés et les infrastructures d'électricité qui favorisent la croissance économique. Les entreprises ont exprimé à plusieurs reprises qu'elles craignaient ne rien recevoir en échange de leurs impôts. Elles n'ont pas tort, le secteur privé formel (environ 5 % de tous les acteurs) paie 99 % de toutes les recettes fiscales nationales. Il apparaît urgent d'ouvrir un dialogue public

⁸¹ Voir, par exemple, *Plateforme 2012 des propositions fiscales du secteur privé Béninois au sujet du projet de loi de finances, gestion 2013*.

⁸² Arrêté n° 3177/MEF/DC/CTAF/SP du 27 octobre 2008 portant sur la création du cadre de concertation entre le ministère de l'Économie et des Finances et le secteur privé.

⁸³ CES Bénin, *Rapport sur le secteur informel* (2011).

⁸⁴ CAPOD, *Problématique d'élargissement de l'assiette fiscale au Bénin : Analyse de la contribution des centres de gestion agréés* (2010).

⁸⁵ En 2012, le total des recettes fiscales prévues regroupant la douane, les taxes et la trésorerie a été estimé à 680,1 milliards de FCFA. *Budget général de l'État 2012*.

concernant les priorités en matière de dépenses et d'engager le secteur privé comme un véritable partenaire dans le développement économique et social du pays.

CORRUPTION

En 2009, dans le cadre de l'enquête auprès des entreprises (*Enterprise Survey*) de la Banque mondiale, 64 % des entreprises béninoises ont classé la corruption comme représentant un obstacle majeur.⁸⁶ La corruption au sein de la fonction publique est endémique et s'étend bien au-delà des autorités fiscales nationales et locales jusqu'à inclure le secteur de la justice, de la gendarmerie et de la police comme les pires contrevenants. Un homme d'affaires a affirmé que la corruption s'étend aux plus hauts niveaux du gouvernement et qu'en fait, plus le poste est important et pire est la corruption. Cette culture de la corruption se répand également dans le secteur privé et contribue au sentiment de méfiance partagé par les intervenants, à tous les stades de la chaîne de valeur. D'ailleurs, les seules véritables formes d'organisation efficaces au sein du secteur privé observées par l'équipe d'évaluation correspondent aux associations qui semblent exister dans le seul but de favoriser le comportement anticoncurrentiel tel que la collusion des prix et le contrôle du marché.

Les petits pots de vin et autres paiements obtenus par les différents services publics le long des principales routes commerciales (*tracasseries*) peuvent être assimilés à une taxe informelle significative pour les entreprises, en particulier lorsque cela concerne des marchandises périssables.⁸⁷ Tandis que les transporteurs sont les premières victimes de ces transactions, le coût est largement distribué via les frais qu'ils facturent pour leurs services. Les entreprises ont estimé que près de 10 % de leurs profits sont consacrés à des paiements informels effectués à l'attention d'agents publics. Lorsqu'ils sont combinés aux coûts liés à l'enregistrement de l'entreprise, aux licences et aux taxes, la formalisation de l'entreprise peut devenir une proposition perdante. Un transporteur a indiqué qu'il ne pouvait pas se permettre de se normaliser, parce que les fonctionnaires ne respecteraient pas les documents officiels de toute façon.

Le gouvernement du Bénin a récemment créé une nouvelle autorité de lutte contre la corruption (Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC)). Bien qu'il soit trop tôt pour dire dans quelle mesure l'ANLC sera efficace, on peut espérer que cet organisme réussisse à introduire les réformes nécessaires pour lutter contre la corruption dans la fonction publique.

RECOMMANDATIONS

Améliorer le respect volontaire des obligations fiscales par la réforme du système de déclaration, de paiement et d'audit des impôts, réduire les possibilités de corruption et accroître la transparence dans l'administration fiscale. Cette réforme devrait également inclure un examen approfondi et la rationalisation des taux d'imposition et des dépenses, conformément aux priorités du gouvernement béninois.

La prévalence de la corruption au sein du service des impôts a favorisé un climat de méfiance entre les contribuables et la DGID, ainsi que la fuite de grandes quantités de recettes fiscales dans les poches des inspecteurs des impôts. Les anecdotes des exploitants indiquent que pour chaque 2\$ engagés dans une entente de règlement formel, 1\$ est versé à l'inspecteur des impôts. Le fait de briser ce cycle de l'évasion fiscale et des paiements de règlement illégaux augmenterait le revenu national et réduirait le fardeau sur les ressources administratives fiscales.

Cette réforme devrait prendre place dans un contexte d'examen détaillé et étendu et de rationalisation des taux d'imposition et des dépenses. Le MCC et l'UCF devraient aider le gouvernement béninois, les gouvernements locaux et le secteur privé afin de définir collectivement une stratégie concernant l'imposition du secteur agricole permettant d'encourager la croissance économique, avec une indication claire du rôle des documents publics et des dépenses fiscales dans la réalisation ces objectifs. Les fondations de ce processus ont déjà été posées par le GTF, et un cadre existe pour la consultation public-privé à travers le Cadre de Concertation.

La nouvelle procédure de l'administration fiscale doit remplacer les redressements réguliers par un système d'audits à petite échelle axée sur le risque associé à l'augmentation des sanctions pénales et civiles dans les cas de fraude et d'évasion fiscales. La réforme nécessitera la sensibilisation et la formation des contribuables et des fonctionnaires vis-à-vis de la conformité avec le nouveau système, et la mise en place d'un forum neutre pour les appels, tels que la Commission des Impôts.

⁸⁶ Voir <http://www.enterprisesurveys.org/Data/ExploreEconomies/2009/benin>.

⁸⁷ West African Trade Hub, *Regional Agricultural Transport and Trade Study*, Rapport technique n°41 (2011) (constatant que le montant des pots de vin demandés tous les 100 kilomètres pour les produits non-périssables est de 2 à 13 dollars, mais que pour les oignons périssables ce montant s'élève au Bénin à 80,42 dollars).



CONCURRENCE LOYALE

Le passé marxiste-léniniste du Bénin se fait sentir dans presque tous les aspects de la concurrence et de la régulation des marchés de son secteur agricole. Le gouvernement impose de lourdes restrictions sur les relations commerciales à différents niveaux de la chaîne de valeur; et le cadre juridique permet à l'État de toucher et de contrôler presque tous les aspects de l'organisation et de la gestion des coopératives. Les producteurs et autres agroentreprises n'ont pas non plus accès aux intrants essentiels, qui sont étroitement contrôlés par le gouvernement. En même temps, il n'y a pratiquement pas de régulation des comportements anticoncurrentiels entre parties privées, tels que la collusion sur les prix et la répartition des parts de marché entre les intermédiaires. La situation est aggravée par un système complexe, datant principalement de l'indépendance, de lois et de règlements qui entrent en conflit les uns avec les autres et avec les obligations du Bénin dans le cadre des traités régionaux, permettant par conséquent l'application arbitraire de la loi par les organismes de réglementation.

Il n'est pas étonnant que ces défis limitent l'activité commerciale et conduisent les acteurs économiques à se réfugier dans le secteur informel. Les consommateurs finaux et les producteurs pauvres des zones rurales sont particulièrement touchés par ces politiques, tandis que des intermédiaires et autres partenaires commerciaux situés plus haut dans la chaîne restreignent la concurrence afin d'extraire des bénéfices supplémentaires sur les transactions commerciales. Dans le secteur du karité, cette dynamique a un impact particulièrement négatif sur les femmes, qui représentent plus de 95 % de tous les cueilleurs de noix de karité.

Le cadre juridique et institutionnel régissant les marchés agricoles au Bénin nécessite une refonte fondamentale si le potentiel du secteur doit être réalisé, mais les réformes devront faire face à une forte opposition de la part d'intérêts bien établis au sein des secteurs public et privé. En outre, le gouvernement aura besoin d'aide dans la création et le développement d'institutions de régulation efficaces, essentielles à la promotion et la protection des marchés ouverts et compétitifs pour les intrants et la production agricole.

Ce chapitre proposera un bref aperçu des structures juridiques, institutionnelles et sociales (formelles et informelles) qui influencent la concurrence dans le secteur agricole béninois. Il passera en revue les principaux éléments du cadre des traités internationaux et du droit local et abordera les éventuelles divergences. Lorsque des efforts accrus pour mettre la législation et la pratique béninoise en conformité avec les traités pourront améliorer la « concurrence loyale », ils seront mis en évidence. Le rôle de l'État à la fois comme acteur et comme régulateur du marché sera discuté. Il sera recommandé à l'État de fournir davantage d'efforts dans le but d'être moins perturbateur en tant qu'acteur du marché, et d'être à la fois plus ouvert et plus strict en tant que régulateur du marché. Une plus grande transparence est encouragée en permettant une plus grande autonomie pour les coopératives et des conditions beaucoup plus libres pour l'accès au marché, en particulier pour les fournisseurs d'intrants agricoles. L'application plus stricte de la réglementation est demandée pour protéger les marchés de différents types de comportements anticoncurrentiels et pour veiller avec soin à ce que l'action de l'État ne renforce pas les ententes au détriment des acteurs les plus faibles de la chaîne de valeur.

PRINCIPALES LOIS ET RÈGLEMENTS CLÉS

- Traité sur l'établissement de l'UEMOA
- Traité sur la concurrence de l'UEMOA
- Projet de loi sur la concurrence
- Loi portant sur les activités commerciales
- Décret de la commission permanente
- Loi portant sur les prix et les stocks
- Loi portant sur les coopératives
- Traité de l'OHADA sur les coopératives
- Loi de protection des consommateurs
- Loi SPS et loi sur l'hygiène

CADRE JURIDIQUE

Le Bénin est membre d'un certain nombre d'organisations commerciales internationales et économiques, notamment l'OMC, l'UEMOA, l'OHADA, la CEDEAO et la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). En tant que membre, le Bénin est formellement tenu de se conformer à l'ensemble du droit de l'UEMOA, à moins de recevoir une exemption. Il est également tenu de se conformer à l'OHADA.

DROIT DE LA CONCURRENCE

Conformément à l'article 88 et suivants du **Traité constitutif de l'UEMOA**,⁸⁸ le Bénin a approuvé l'interdiction générale des accords anticoncurrentiels, des abus de position dominante sur le marché, et des aides publiques susceptibles de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certains produits. Cette obligation de base a été élaborée en détail dans le **Traité de la concurrence de l'UEMOA**,⁸⁹ et d'autres décrets d'application et décisions judiciaires.⁹⁰ Toutefois, ces sources de droit ne peuvent pas fournir les améliorations promises. Un engagement au niveau national est encore nécessaire pour mettre les actes juridiques du Bénin et la pratique administrative en conformité avec la lettre et l'esprit des dispositions internationales de l'UEMOA, de l'OHADA et

d'autres traités. La prise de conscience locale des obligations conventionnelles est limitée. Le **projet de loi de la concurrence** du Bénin est en cours de discussion, mais n'a pas été partagé avec les membres de l'équipe. Son avenir est incertain, apparemment en raison de l'opposition substantielle au sein du gouvernement et du secteur privé.⁹¹ Tant que cette loi et d'autres conventions conformes au traité ne seront pas votées, comprises et mises en œuvre, les termes essentiels du traité pourraient demeurer en suspens au lieu de représenter une source fonctionnelle et de mise en application du droit national.

LA RÉGLEMENTATION DES ACTIVITÉS COMMERCIALES

En l'absence d'un véritable droit de la concurrence, la concurrence au sein des activités commerciales au Bénin est régie par divers règlements et lois relatifs aux marchés agricoles et aux activités commerciales. Ces lois comprennent notamment une loi courte, large et mal rédigée de 1990 (**Loi fixant les conditions d'exercice des activités de commerces**), un décret de 1988 ordonnant la création d'une Commission permanente interministérielle consacrée à la fourniture des facteurs de production des produits agricoles et au commerce en général (**Décret de la commission permanente**),⁹² et une ordonnance de 1967 sur les prix et les stocks (**Loi sur les prix et les stocks**).^{93,94} Malgré des décennies de réformes au nom de la libéralisation et de la privatisation, le gouvernement continue de s'appuyer sur cet assortiment de réglementations des marchés nettement non-libérales qui imposent des limites importantes au niveau de l'intégration verticale dans la chaîne de valeur, encouragent les interventions gouvernementales au niveau du marché, et permettent un contrôle substantiel du gouvernement sur les prix.

⁹¹ Quelques conseils possibles sur certains termes du projet ont été fournis en réaction à la réponse du Bénin à un questionnaire de 2010 de la CNUCED sur les politiques en matière de concurrence de divers pays, mais on ne sait pas comment ou si le projet a changé depuis lors. http://unctad.org/en/Docs/tdrbpconf7session3_en.pdf.

⁹² Décret n° 88-30 du 20 janvier 1988 portant sur la création de la Commission permanente d'approvisionnement des facteurs de production, de commercialisation des produits agricoles et du commerce général (Décret de la Commission permanente).

⁹³ Ordonnance n° 20/PR/MAEP du 5 juillet 1967 portant sur la réglementation des prix et des stocks. Voir aussi le Groupe intergouvernemental d'experts sur le droit et la politique de la concurrence, Genève, Table ronde sur l'impact des cartels sur les pauvres, du 8 au 10 juillet 2013, Contribution du Bénin, 2-3 (constatant que « certaines dispositions de la Loi n° 90-005 du 15 mai 1990 fixant les conditions d'exercice des activités de commerce en République du Bénin et ... (la Loi sur les prix et les stocks) sont, cependant, utilisés en cas de besoin pour résoudre les problèmes de concurrence »).

⁹⁴ La loi sur les marchés publics et les règlements qui régissent les achats de l'État, y compris l'achat d'intrants agricoles, n'ont pas été examinés. Pour fournir des conclusions et des recommandations plus précises, il serait nécessaire de réaliser des recherches plus poussées sur l'état actuel des lois et des décrets afin de déterminer ceux qui sont toujours en vigueur et de trouver toutes les lois et les règlements pertinents.

⁸⁸ Traité modifié de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

⁸⁹ UEMOA Règlement sur les pratiques commerciales anticoncurrentielles, Règlement n° 02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002. (Traité de la concurrence de l'UEMOA).

⁹⁰ Un examen détaillé de la loi et de la politique nationale du Bénin sur la concurrence puisqu'il se rapporte aux lois et pratiques de l'OMC, l'UEMOA, la CEDEAO, et de l'OHADA n'entrerait pas dans le champ d'application de cette brève présentation. Pour une introduction minutieuse au droit de la concurrence de l'UEMOA et du Bénin, le lecteur est renvoyé à la *Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement : Examen Collégial Volontaire des politiques de concurrence de l'UEMOA du Bénin et du Sénégal* (Nations Unies, New York et Genève, 2007), 153 et suiv.

La Loi sur les activités commerciales impose des restrictions importantes sur les relations commerciales et accorde au GdB un contrôle extraordinaire sur les marchés agricoles.⁹⁵ Cette loi divise les entreprises commerciales en deux catégories : les entreprises béninoises (article 7) et les entreprises étrangères (article 8). Curieusement, elle ne fait nulle part la distinction entre les entreprises étrangères et béninoises, sauf en cas de délit de « camouflage ou de collusion », ce qui comprend les tentatives de faire passer une entreprise étrangère comme une entreprise béninoise (article 40). Toutefois, les restrictions sur les activités commerciales des étrangers sont bien présentes dans un décret de 1994 qui stipule que seuls les citoyens béninois peuvent être autorisés au statut d'acheteurs, les intermédiaires habilités à acheter directement auprès des producteurs les produits agricoles régis par une campagne commerciale.⁹⁶

La Loi sur les activités commerciales exige que toutes les entreprises soient membres de la Chambre de Commerce et de l'Industrie du Bénin (CCIB) (article 11.3F) et que chaque commerçant dispose d'une licence professionnelle (carte professionnelle) (article 13). La loi classe les entreprises commerciales selon la fonction— commerce intérieur (gros, demi-gros et commerce général) et commerce extérieur (importations et exportations) (article 10)—et sépare les activités de distribution et celles de la production (article 15) et interdit ensuite aux producteurs de franchir la ligne afin de commercer directement avec les détaillants ou les consommateurs finaux, sauf dans des cas limités approuvés (article 16). Sauf dans le cas de certains produits répertoriés, la loi interdit également à la même entité de vendre au détail et en gros au même emplacement (article 19) et interdit aux non commerçants de stocker des marchandises, limitant explicitement le droit des producteurs agricoles à stocker les denrées alimentaires (articles 27-28). Les exportateurs et les producteurs trouvent ces restrictions lourdes et croient qu'elles ne font que renforcer la position des intermédiaires. Les intervenants signalent que ces lignes fonctionnelles sont défendues sérieusement, conduisant plusieurs personnes interrogées à se plaindre de l'inefficacité causée par les blocs imposés sur l'intégration verticale. (Voir ci-dessous les institutions de soutien et de discussions en matière de dynamique sociale au sein des campagnes.)

⁹⁵ Loi n° 90-005 du 15 mai 1990 fixant les conditions d'exercice des activités de commerce en République du Bénin, telle que modifiée par la Loi n° 93-007 du 29 mars 1993.

⁹⁶ Arrêté n° 29 MCT/D-CAB/DCI/SACPA, du 31 mars 1994 définissant la compétence de l'acheteur de produits agricoles. Les campagnes pour la commercialisation de certains produits agricoles sont abordées plus en détail dans le chapitre « Institutions chargées de l'exécution ».

La Loi sur les activités commerciales prévoit également une autorisation pour le gouvernement de se mêler des affaires du secteur privé et d'interférer sur les marchés agricoles. La loi prévoit l'obligation pour les importateurs et les grossistes de divulguer leurs stocks auprès du ministère du Commerce (article 25) et permet au gouvernement de limiter les importations pour une grande variété de raisons (articles 30 et 32), sans fournir de normes pour l'octroi ou le refus des permissions. Par exemple, tout en permettant la libre importation depuis la France et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (article 30), toutes les autres importations sont interdites sans autorisation (article 31). La loi aborde les délits de fraude, de concurrence déloyale (article 41) et de vente discriminatoire (article 42), sans fournir aucune indication et sans aborder les éventuels conflits avec d'autres lois. La loi peut être appliquée par de fortes amendes, des peines de prison, la fermeture de l'entreprise, la perte de licence, et des saisies d'actifs.

En vertu de la Loi sur les prix et les stocks, le ministère des Finances a le pouvoir de contrôler et de limiter le stockage des produits et des marchandises, y compris par les producteurs agricoles, via des déclarations et des restrictions concernant le stockage des denrées alimentaires, produits ou marchandises en l'absence d'une démonstration de nécessité (articles 30-33). Les ventes en gros sont interdites à tout le monde, sauf auprès des marchands enregistrés et des coopératives agricoles et peuvent être appliquées par des inspecteurs, des saisies, des fermetures d'entreprises, des amendes et des peines de prison (article 21).

Malgré l'affirmation selon laquelle les prix sont libres, la Loi sur les prix et les stocks permet à l'État de soumettre tous les prix à sa portée en cas de besoin (article 2), avec peu d'indications sur la façon dont ce pouvoir sera exercé. Alors que la plupart des aspects concernant la fixation des prix de la Loi sur les prix et les stocks peuvent être tombés pour la plupart en désuétude, l'article 39 confère au ministère des Finances le pouvoir, rédigé en termes généraux, d'arrêter toute collusion de fixation des prix, discrimination de prix, ainsi que tout autre comportement anticoncurrentiel tel que la vente de produits défectueux, l'abus de pouvoir sur le marché, et la dissimulation des stocks à la vente. Aucun de ces sujets n'est bien développé dans la loi et beaucoup de chevauchement existe au niveau des pouvoirs accordés au ministère du Commerce dans la Loi sur la protection des consommateurs de 2007 et la Loi des activités commerciales.

La Loi sur les activités commerciales limite également la fixation des prix en permettant uniquement l'application de marges entre le producteur ou l'importateur et le consommateur final, quel que soit le nombre d'intermédiaires. Elle n'indique pas comment elles sont calculées, si elles nécessitent un décret d'application, ou si cela est lié à la Loi sur les prix et les stocks (Art. 17). Rien n'indique que cette règle de la marge soit encore appliquée, mais si elle reste en vigueur, elle pourrait être utilisée à tout moment pour presque n'importe quel produit.

Le contrôle du marché le plus actif du gouvernement béninois semble se limiter essentiellement aux produits pharmaceutiques, au pain, au pétrole et aux trois cultures qui font l'objet de « campagnes » annuelles : le coton, la noix de cajou et la noix de karité. En vertu du décret de la Commission permanente, les cultures couvertes par les campagnes ne peuvent qu'être transportées pendant le délai prévu par la campagne, et ne peuvent pas être vendues à un prix inférieur au prix minimal fixé au cours de la campagne.⁹⁷ Le gouvernement envisage d'étendre les « campagnes » à d'autres cultures, telles que l'ananas et le maïs. La Loi sur les prix et les stocks permet en outre à l'État de fixer les prix maximums, de manière à définir les marges de profit pour les différents acteurs de la chaîne de valeur, et généralement pour contrôler les marchés des produits visés. Cependant, il semble que mis à part pour le coton, le gouvernement limite son rôle à la fixation d'un prix minimal et à la durée de la campagne—et à l'application des interdictions de transport en dehors de la période de campagne. (Voir la discussion ci-dessous sous « Institutions de soutien » et « dynamiques sociales ».)

De plus amples recherches sont nécessaires pour déterminer comment et où cette loi pourrait dévier des règles de l'OMC, de l'UEMOA, de l'OHADA, ou de toute autre obligation conventionnelle, mais il semble tout à fait possible qu'elle puisse le faire de diverses façons. Néanmoins, les intervenants gouvernementaux n'ont exprimé aucun intérêt à la modifier, sauf peut-être en assouplissant les conditions relatives aux petites et moyennes entreprises (PME) dont les infractions sont mineures, telles que l'omission d'étiquettes d'indication du prix (article 18).

LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE COOPÉRATIVES

L'Ordonnance de 1966 portant Statut Général de la Coopération au Bénin⁹⁸ et son Décret d'application⁹⁹

fournissent un cadre de travail pour toutes les formes d'action coopérative, dans tous les secteurs, notamment l'agriculture, la finance et l'éducation. Ce cadre de coopération semble être toujours en vigueur, ce qui signifie que toutes les coopératives doivent se conformer à ses dispositions ou faire face à des amendes, poursuites, peines de prison, dissolutions d'entreprises. Aucune norme n'est établie dans le cadre de cette loi concernant tout exercice du pouvoir discrétionnaire de l'État face à des coopératives. Le cadre ne prévoit pas non plus de recours judiciaire contre les décisions de l'État. Bien qu'il soit difficile de savoir si cette loi s'applique à des organisations telles que la Chambre de commerce et le Patronat, au vu de la loi, il semble que cela soit possible. Au moins théoriquement, il semble prudent de supposer que toutes les décisions, tous les documents et dossiers ainsi que la gestion des principales coopératives, peuvent être remis en question par les fonctionnaires en charge.

À l'opposé, l'**Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives** de 2010 récemment adopté est fortement axé sur la gouvernance interne et les rapports entre les membres de la coopérative. L'Acte est rédigé avec soin, est complet et réfléchi. L'OHADA fournit un outil détaillé, crédible au plan international et pratique pour que les coopératives indépendantes gèrent leurs affaires. La façon dont le modèle d'autorégulation de l'OHADA s'adapte à l'approche étatiste de ces anciens actes juridiques béninois n'est pas du tout évidente. Philosophiquement, ils s'opposent l'un à l'autre.

Il semble y avoir de l'activité du côté coopératif afin de mettre leurs statuts en conformité avec l'OHADA, sans doute sous la direction de l'État. Cependant, il ne semble pas y avoir d'efforts parallèles du côté de l'État pour limiter ses pouvoirs vis-à-vis des coopératives et de se conformer davantage avec l'approche de l'OHADA. Il est probable qu'il n'y en ait aucun. Cela est important pour le marché concurrentiel, parce que cela signifie qu'aucune des coopératives agricoles dans les chaînes de valeur sont des acteurs économiques véritablement indépendants.

⁹⁷ Décret de la Commission permanente, Art. 9.

⁹⁸ Ordonnance n° 59/IPR/MDRC, portant sur le statut général de la coopération.

⁹⁹ Décret 516/IPR/MDRC du 28 décembre 1966, fixant les modalités d'applications du statut général de la coopération.

La vision du monde dans l'ancien cadre des coopératives est ressortie à plusieurs reprises au fil des entrevues effectuées avec les intervenants. Les membres de l'équipe ont souvent entendu des propos de haut en bas sur la nécessité d'« organiser » les différents secteurs. La plupart de ces intervenants semblaient informés par l'approche dirigiste classique. Même si le droit de l'OHADA a changé, ni la mentalité de l'administration, ni le droit national n'a apparemment suivi. L'équipe a été soulagée d'entendre enfin un groupe de producteurs exprimer le souhait de s'organiser par eux-mêmes—plutôt que d'être organisés par des instances supérieures—que ce soit par le gouvernement ou par un bailleur de fonds. Il est clair que le contrôle excessif de l'État autorisé en vertu de l'ancienne loi sur la coopération peut avoir découragé l'esprit d'initiative.

LOI PORTANT PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Bien que le Bénin ne dispose pas d'un droit de la concurrence, il possède une loi en matière de protection du consommateur récente et ambitieuse qui compte quelques éléments du droit de la concurrence.¹⁰⁰ Cette loi de 2007 couvre pratiquement tous les produits et services de consommation et oblige les vendeurs et les fournisseurs de services à se conformer à de nombreuses exigences relatives à l'emballage, l'information des consommateurs, la qualité des produits, les garanties, les clauses contractuelles, et la protection contre la fraude.

Dans le cadre de la **Loi portant protection des consommateurs**, tous les produits non agricoles locaux et importés sont tenus d'être enregistrés après que leur « qualité, sécurité et efficacité » aient été évaluées dans le cadre défini de « normes nationales ou internationales ».¹⁰¹ La loi n'aborde pas les particularités de l'évaluation ou de l'enregistrement des produits, ni les frais ou les délais nécessaires. Elle n'empêche pas ce processus de nuire à la concurrence. Elle ne fait pas le lien entre les règles de sécurité relatives aux aliments, plantes et animaux.¹⁰²

La Loi sur la protection du consommateur entre dans le domaine du droit de la concurrence en interdisant les ventes et les prix discriminatoires. L'article V de la loi contient une variété de pratiques commerciales réglementées et interdites, y compris les ventes promotionnelles et de liquidation, les

accords de non-concurrence,¹⁰³ les primes de vente, la vente à perte, le refus de vente, et les conditions discriminatoires. Ces concepts sont mal élaborés dans la loi. La loi prévoit des inspections, des saisies, des amendes et des peines d'emprisonnement pour les infractions, avec l'application d'une double peine en cas de récidives.¹⁰⁴

PROTECTION DES PLANTES ET DES ANIMAUX

Le Bénin a adopté un large éventail de **droit de l'hygiène**,¹⁰⁵ un **droit SPS** de base,¹⁰⁶ et divers décrets d'application SPS. Comme à l'accoutumée dans le cas des lois et des réglementations, l'accent est davantage concentré sur la protection de la santé publique et de l'environnement plutôt que sur la promotion du commerce.¹⁰⁷ Les actes juridiques examinés, par exemple, n'ont inclus aucun propos reflétant l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) de l'OMC¹⁰⁸ concernant l'harmonisation, visant à utiliser les moyens commerciaux les moins restrictifs pour atteindre des objectifs de santé publique légitimes fondés sur des preuves scientifiques ou un traitement équitable des produits non béninois. Les membres de l'équipe ont indiqué que la pratique consiste à exiger des tests détaillés en laboratoire et sur site avant d'autoriser l'importation sur le marché de tous les nouveaux pesticides, herbicides, insecticides, ou variétés de plantes par des entités privées. Ces autorisations peuvent prendre des années et coûter très cher, surtout lorsque les autorités locales doivent s'appuyer sur des laboratoires étrangers.¹⁰⁹ Pour les achats publics par la SONAPRA—qui arrivent souvent en retard, provoquant la détresse des producteurs—ces exigences sont levées, mettant le secteur privé dans une situation désavantageuse. Les semences sont problématiques dans un marché largement dominé par le gouvernement et les ONG.

¹⁰⁰ Loi n° 2007-21 du 16 octobre 2007, portant sur la protection du consommateur en République Bénin (Loi sur la protection des consommateurs).

¹⁰¹ Article 25, Loi sur la protection des consommateurs.

¹⁰² Loi 91-004 du 11 février 1991 portant sur la réglementation phytosanitaire en République du Bénin.

¹⁰³ Article 38, Loi sur la protection des consommateurs, dans lequel le paragraphe 2 contient une norme confuse selon laquelle « [une] clause de non-concurrence n'est pas légale, sauf si elle définit le contenu d'une obligation légale ».

¹⁰⁴ Voir la section « Institutions chargées de l'exécution » ci-dessous pour de plus amples détails.

¹⁰⁵ Pour un bref aperçu, voir http://www.bj.refer.org/benin_ct/Droit/site1_1/hygiensante.html.

¹⁰⁶ Loi 91-004 du 11 février 1991 portant sur la réglementation phytosanitaire en République du Bénin.

¹⁰⁷ Pour un bref aperçu des règles régissant les pesticides voir *Importation, fabrication et distribution des produits phytopharmaceutiques. Fiduciaire Conseil et Assistance—Droit des Affaires au Bénin* (2008).

¹⁰⁸ L'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS).

¹⁰⁹ Auparavant le Bénin a dû compter sur des laboratoires étrangers pour effectuer des tests ISO accrédités. Sous la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition et dans le cadre de l'ABSSA, le Bénin cherchera à obtenir une accréditation ISO pour le Laboratoire central de sécurité des aliments (LCSSA). Voir https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224984/Cooperation-framework-Benin.pdf.

MÉNAGE JURIDIQUE ET ACCÈS AUX DOCUMENTS

Il est difficile de savoir quels actes juridiques sont toujours en vigueur, et encore plus difficile de savoir ce qui se passe dans la pratique. Lors d'une conversation, par exemple, un intervenant du ministère a sorti une loi de 1960, une des années 1980, et une autre des années 2000, le tout avec quelques contradictions. Après un examen plus détaillé, il s'est avéré qu'ils contiennent également des incohérences vis-à-vis de l'OHADA et/ou des obligations conventionnelles de l'UEMOA. L'intervenant a ensuite expliqué comment le ministère a essayé, dans la mesure du possible, d'utiliser les amendes inférieures conformes à la loi de 1960 dans le cas des PME plutôt que les amendes élevées des années 2000. Bien que la sensibilité administrative envers les propriétaires d'étals de marché soit louable, il ne s'agit pas d'un substitut à l'application d'une réglementation claire, bien adaptée, et fonctionnelle. Les Lois contiennent généralement la clause du rédacteur paresseux stipulant que « tout ce qui entre en conflit avec la loi est abrogé »—sans fournir d'autres précisions sur ce qui est réellement modifié. Le manque de détail en matière de bonne gestion législative incite à une discrétion excessive, une concurrence interministérielle, et une incertitude pour le secteur privé. La qualité de la rédaction juridique est très mitigée. Même lorsqu'elles sont bien rédigées, les lois octroient généralement un large pouvoir discrétionnaire de réglementation aux ministères avec un minimum de directives pour la mise en œuvre. Les réglementations d'ampleur sont ensuite transmises à la participation d'un public limité et aucune étude d'impact n'est effectuée.

L'accès aux actes juridiques s'est également avéré très problématique. Les offres en ligne sont limitées, inégales, et difficiles à rechercher. Les affaires sont inégalement prises en charge par les offres actuelles en patchwork des actes juridiques publiés. Le portail centralisé du gouvernement financé par la Banque Mondiale « e-Benin », bien qu'il s'agisse d'une étape dans la bonne direction, ne fournit aucune base de données consultable des lois et règlements. Différents organismes ont été libres d'offrir ce qu'ils voulaient sur le site, et la majorité ont fourni peu de contenu. D'autres, comme le MAEP, ont tout simplement fourni une liste de fichiers PDF, nommés d'après la date de l'acte, sans légende. Les sites Web des différents ministères contiennent généralement peu d'actes juridiques, voire aucun. Le Registre national, qui comprend toutes les lois et les décrets présidentiels, est disponible sous forme imprimée seulement et uniquement par abonnement payant. Les services en ligne privés, tels que celui offert par la CCIB ou <http://www.droit-afrique.com/>, peuvent s'avérer être

des sources d'information plus fructueuses. Même au niveau régional, la fonction de recherche ne fonctionne pas correctement sur le site Web de l'UEMOA. Le site de l'OHADA est une exception hors concours, avec des documents juridiques clairs, accessibles et complets. Mais même dans ce cas, de nombreuses d'informations utiles sont néanmoins disponibles uniquement sous réserve de paiement.¹¹⁰

INSTITUTIONS CHARGÉES DE L'EXÉCUTION

Protection contre la concurrence déloyale. Les principaux ministères chargés des questions de concurrence dans le secteur agricole sont les **Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP)** et le **Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Petites et Moyennes Entreprises (Ministère du Commerce)**. Aucune de ces institutions de mise en œuvre nominale chargées de la régulation de la concurrence n'a proposé de mesures visant à garantir la liberté et la compétitivité des marchés. Il pourrait n'y en avoir aucune, ou presque aucune, perpétuant ainsi un problème souligné il y a une décennie :

Les paysans devraient avoir la possibilité de fournir directement les grossistes non-résidents. Mais... (sans) une politique claire sur la promotion de la concurrence... les entreprises locales cherchent souvent à protéger leurs intérêts, en levant des obstacles aux producteurs et aux commerçants étrangers. ... Actuellement, une politique étatique anti-collusion est nécessaire, et le plus tôt sera le mieux. Ceci met en lumière l'échec de l'application des règles dans le pays. ... (Dans la pratique courante) aucune mesure (d'État) n'est prise pour vérifier si la concurrence est effective. Nous n'avons pas été capables, dans aucun marché, d'observer le contrôle de l'État sur les obstacles à l'accès au marché.¹¹¹

Le Bénin est un petit marché, et un certain nombre de personnes interrogées ont déclaré être convaincues que les marchés destinés à l'achat de certains produits, y compris le karité, ont effectivement été répartis entre les intermédiaires avec des accords informels, mais bien respectés. D'autres produits, tels que le maïs, semblent être beaucoup plus compétitifs. La collusion entre les intervenants existants est beaucoup plus difficile sur les marchés où les nouvelles entrées sur le marché sont autorisées, encouragées, et qui

¹¹⁰ Voir <http://www.ohada.com/accueil.html>.

¹¹¹ Anselme Adegbi, Houinsou Dedehouanou, Sylvain Kpenavoun et Clemens Lutz, « Dix ans de libéralisation du marché du maïs au Bénin », Rapport de recherche CDS n° 20(Décembre 2003) 68-69 (Étude sur le maïs).

offrent une politique et un environnement de mise en œuvre dans lequel ils peuvent s'épanouir. La recherche actuelle n'incite pas à considérer que les nouveaux entrants sur le marché disposeraient d'une protection efficace contre les comportements de collusion des intervenants existants cherchant à défendre leurs parts de marché existantes, mais plutôt le contraire. L'absence d'un organisme ou d'au moins un département bénéficiant d'une autorité et d'une formation claire permettant de poursuivre les affaires de concurrence laisse les concurrents potentiels sur le marché livrés à eux-mêmes pour décider s'il convient de prendre le risque ou non.

Les producteurs et les exportateurs ont exprimé le souhait que l'État lève son interdiction concernant leurs transactions directes. Si l'État supprimait cette interdiction—qui peut être exécutée à la fois par l'État et par des intermédiaires informels, des mesures d'autodéfense pour certaines cultures—les revenus des producteurs augmenteraient et la concurrence s'en verrait améliorée.

Le **Conseil national de la concurrence semble** jouer un rôle marginal, voire aucun rôle, dans la régulation de la concurrence, et se limite à fournir un service de conseil dans le domaine réglementaire concernant la fixation des prix et les conditions de vente discriminatoires.¹¹² Le Décret concernant les prix et les stocks est mis en œuvre par le ministère des Finances, mais les membres de l'équipe n'ont pas examiné les activités du ministère.

LES «CAMPAGNES», ACCORDS INTERPROFESSIONNELS ET LE CONTRÔLE DU MARCHÉ

Comme indiqué plus haut, plusieurs des principales cultures, y compris le coton, le karité et la noix de cajou, sont soumises à des « campagnes » annuelles. Dans ces campagnes, un prix de vente minimum est fixé, ainsi qu'un délai au cours duquel le transport des produits est autorisé. Le prix de vente semble être fixé à la suite d'un processus de discussion entre l'association interprofessionnelle concernée (ou un groupe comparable) et la Commission Permanente, probablement sous la direction du MAEP.

Les ventes en dehors de la période de campagne sont interdites et les tentatives de vente ou de transport peuvent conduire à la confiscation des biens, l'évaluation d'amendes, et peut-être à l'application d'une peine de prison. L'évaluation n'a permis de découvrir aucun document qui permette de définir

les campagnes, sauf pour le coton. Plusieurs intervenants du ministère pensaient que la solution à l'absence d'« organisation » dans diverses cultures consistait à mettre en avant le « succès » qu'ils avaient rencontré dans le cas du coton, en étendant le modèle à d'autres cultures. La politique du coton du Bénin, telle que pratiquée au cours des dernières années, semble difficile à concilier avec la lettre et l'esprit des obligations et conventions commerciales ni avec les besoins des producteurs. Au lieu d'élargir l'espace en faveur d'acteurs efficaces et compétitifs au sein du marché privé, l'expansion du modèle de coton entraînerait la réduction du marché et renforcerait les cartels imposés.

Il est difficile de savoir si les campagnes pour le karité et la noix de cajou dépendent aussi de l'existence d'un accord-cadre interprofessionnel, similaire à celui (bien développé)—même s'il s'avère hautement problématique—qui est utilisé pour le coton. Il est également difficile de savoir comment les signataires du secteur privé d'un tel système sont sélectionnés, ou s'ils sont vraiment représentatifs. Compte tenu de la concentration du pouvoir et de la richesse orientée vers un seul individu détenant le contrôle de l'Association Interprofessionnelle du Coton (AIC) lorsqu'elle a été privatisée en premier lieu, il est raisonnable de craindre que le même résultat puisse provenir de la formalisation des cultures de karité, de noix de cajou, et peut-être d'autres cultures suivant un modèle similaire.

PRINCIPALES INSTITUTIONS CHARGÉES DE L'EXÉCUTION

- Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP)
- Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Petites et Moyennes Entreprises
- Conseil national de la concurrence
- Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire (ONASA)
- Agence Béninoise de Sécurité Sanitaire des Aliments (ABSSA)

BOUTIQUES TÉMOINS

Le MAEP, à travers l'**Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire** (ONASA), possède et exploite une chaîne de 88 boutiques témoins, ces magasins d'État qui vendent de manière subventionnée le riz, le maïs et le sorgho dans les 77 communes, dont ils envisagent l'expansion. Bien que la mission fondamentale de l'ONASA soit la sécurité alimentaire en période de crise, les boutiques sont ouvertes

¹¹² Article 14, Loi sur la protection des consommateurs.

toute l'année et servent une clientèle essentiellement urbaine. Aucune preuve de nécessité n'est demandée. Pendant la saison sèche en 2013, les boutiques vendaient du riz pour 200 FCFA le kilo, tandis que les producteurs locaux essayaient de le vendre pour 520 FCFA.¹¹³ Une étude récente des producteurs de riz locaux a démontré qu'ils considèrent l'ONASA comme un quasi-monopole pratiquant une concurrence déloyale.¹¹⁴ La plupart ont refusé de vendre à l'ONASA.¹¹⁵ Pour arrêter la distorsion du marché, l'auteur de l'étude a recommandé d'accroître le prix de vente pour le riz à 420 FCFA et de limiter les ventes lors des périodes de sécheresse.¹¹⁶ Les intervenants ont également exprimé de graves préoccupations au sujet de la fuite en dehors des boutiques, bénéficiant aux deux responsables locaux et aux employés du magasin. Si l'objectif est de fournir un filet de sécurité alimentaire pour les pauvres, plutôt que d'étendre ce système, le MAEP doit se concentrer sur un modèle plus orienté, moins perturbateur et moins facilement abusif.

INTRANTS AGRICOLES

Le Bénin détient une longue histoire de participation profonde de l'État dans le cadre des achats et de la distribution des intrants agricoles. Les ONG et les partenaires du développement ont également été profondément impliqués au fil des ans dans le cas des intrants agricoles. Dans certains marchés d'intrants, en particulier pour certaines semences clés, il semble qu'il y ait très peu de place pour l'entrée du secteur privé, compte tenu du niveau d'activité du gouvernement et des ONG.¹¹⁷ Pour un pays où un tel pourcentage de la population vit si près du seul de la faim, les problèmes de sécurité alimentaire peuvent facilement conduire à la conclusion que le secteur privé ne bénéficie pas de la confiance nécessaire pour prendre les devants en fournissant des intrants clés.

Au cours d'entretiens, des intervenants ont souvent décrit les difficultés rencontrées par le secteur privé pour se procurer—et par le secteur public pour l'approvisionnement—en intrants nécessaires. Plusieurs producteurs ont indiqué recevoir si tard leurs semences de la part des fournisseurs de semences de l'État qu'ils étaient obligés de les manger, plutôt que de les planter.¹¹⁸ Le plus révélateur a été le commentaire d'un fonctionnaire sur la ligne de front de la fourniture d'intrants pour les producteurs. Il dit à moitié en plaisantant qu'il s'était caché dans son bureau pour éviter la colère justifiée des producteurs en raison de leurs commandes en retard ou non honorées. Le plus touchant encore a été l'histoire de ce jeune producteur ambitieux possédant 10 hectares, ne disposant d'aucune machine ni d'aucun moyen d'obtenir les intrants nécessaires à la culture correcte de son maïs et de son manioc. Il ne voulait recevoir aucune subvention—il souhaitait juste avoir accès aux bons produits et au bon moment. Le contrôle du marché par l'État laisse trop souvent les producteurs sans autre endroit où aller à l'exception des fournisseurs de l'État, ou de leurs mandataires, alors que ceux-ci sont incapables de répondre à leurs besoins. Même en contrebande, l'engrais agricole nigérian semble difficile à trouver. C'est peut-être parce que les trafiquants ne peuvent pas concurrencer les prix des intrants de coton fortement subventionnés. Selon plusieurs sources, les producteurs ont recours à cette aide pour la production d'autres cultures, même lorsqu'elle est mal adaptée et peut-être dangereuse pour les produits alimentaires. Ces problèmes frappent l'agriculture du Bénin depuis des années. Cette évaluation a confirmé ce qu'une multitude d'études précédentes avaient indiqué—que le cadre institutionnel incomplet du système des intrants agricoles doit être repensé depuis ces fondements.

¹¹³ ONASA, *Stratégie des « boutiques témoins » contre l'insécurité alimentaire au Bénin : Efficacité et perspectives pour l'Afrique*, présentation du Dr Emile N. Hougbo, Université d'Abomey-Calavi, Bénin, 1^{ère} Conférence AGRAR, Yamoussoukro, (Présentation de la stratégie des boutiques témoins de l'ONASA), (2013), diapositive 49.

¹¹⁴ Présentation de la stratégie des boutiques témoins de l'ONASA, diapositive 51.

¹¹⁵ Présentation de la stratégie des boutiques témoins de l'ONASA, diapositive 52.

¹¹⁶ Présentation de la stratégie des boutiques témoins de l'ONASA, diapositive 50.

¹¹⁷ Par exemple, le rapport de coordination PADER a examiné les problèmes de la multiplicité d'acteurs institutionnels dans la production de semences au Bénin, notamment MAEP, PADER «(i) des structures de recherche (AfricaRice LGB INRAB), (ii) des structures offrant un soutien consultatif pour la production de semences (DAGRI, DPQC, DPLR, DICAF, DGR, CARDER, ONG), (iii) des organisations de producteurs (de ANASEB, CRBC) et, plus récemment, l'ICRISAT/PROMISO-2 ». Aucune d'entre elles ne semblent être des vendeurs de semences du secteur purement privé.

¹¹⁸ « Les prévisions pour la production de maïs pendant l'année 2012/2013 sont en légère baisse depuis... 2011/2012. Cette diminution des prévisions est probablement due à la variation de la courbe des précipitations et à l'incapacité du gouvernement à fournir suffisamment de 'semences libres' et d'engrais subventionnés aux agriculteurs ». Département Américain de l'Agriculture (USDA), Bureau des affaires agricoles à l'étranger, *Benin Coarse Grains and Rice Report* (29 janvier 2013).

La réforme ne sera pas facile. La position dominante et imprévisible de l'État dans le cas des intrants agricoles, les très pauvres précédents du secteur du coton, la petite taille du marché intérieur, et le risque de relations entre les cartels locaux peut rendre l'entrée sur le marché peu attractive pour les nouveaux arrivants du secteur privé des intrants. Après 20 années d'échec de tentative de libéralisation, il peut être temps d'essayer une approche différente, comme indiqué dans le récent rapport suivant :

La libéralisation des intrants destinés au coton au Bénin devrait renforcer la compétitivité entre les distributeurs privés, favoriser la baisse des prix d'intrants (Kpade, 2011) et l'apparition de plusieurs chaînes d'engrais pour desservir un grand nombre d'producteurs, en fonction de la culture produite ou du secteur agricole des différentes régions du Bénin. L'approvisionnement des engrais au sein des « Boutiques témoins » par l'État... n'est pas encore une réponse appropriée. En effet l'offre est irrégulière, limitée à l'achat d'un sac par producteur et généralement difficilement accessible. L'ouverture du commerce des engrais au sein de différentes chaînes n'est pas encore une réalité après plus de 20 ans de libéralisation, bien que de nombreux importateurs/distributeurs privés aient été autorisés à entrer sur le marché, ce dernier est réduit à un oligopole privé (Bidaux et Soulé, 2005 ; Honfoga 2007). Toutefois, une libéralisation réussie devrait permettre de répondre aux divers besoins des producteurs.

Si les marchés des intrants agricoles du Bénin sont libéralisés, il faudrait le faire dans un contexte qui assure que les producteurs soient correctement protégés. Les risques de fausses semences ou de semences inappropriées, de produits chimiques dangereux et d'excès d'engrais sont réels et doivent être pris au sérieux par le gouvernement du Bénin. Bien qu'il existe de nombreux commerçants sans scrupules dans le monde, il existe également de nombreux fournisseurs sérieux d'intrants agricoles, vendant des produits de marque bien connus et dont la réputation est soigneusement entretenue et défendue. Le Bénin fait face à un sérieux défi en essayant d'exclure les entreprises sans scrupules, tout en encourageant les entreprises sérieuses et travaillant sur le long terme à entrer sur ses marchés locaux. En tant que petit marché à l'échelle mondiale, le Bénin a besoin de travailler plus dur pour essayer d'attirer les fournisseurs à long terme et de bonne réputation dont il a besoin. Ce chapitre contient de nombreuses raisons pour lesquelles les fournisseurs sérieux pourraient hésiter à entrer sur le marché local du Bénin. Plus les raisons poussant les entreprises sérieuses à hésiter sont nombreuses

et plus la porte est ouverte aux personnes sans scrupules pour introduire des produits contrefaits, dangereux et inefficaces. Le Bénin peut prendre des mesures pour attirer les marques mondiales dont il a besoin, par exemple, en s'engageant à aider à défendre la concurrence frauduleuse, tout en accélérant l'approbation pour la vente de bons produits.

Il est clair que chaque pays doit élaborer sa propre voie pour maximiser la sécurité de la production d'aliments sains pour la population et pour l'exportation. Les pesticides, les herbicides et les engrais peuvent tous nuire à l'environnement et à ceux qui les manipulent. Leur importation et leur utilisation doit être contrôlée pour assurer la qualité et l'utilisation responsable des produits, appropriés pour le sol et le climat. L'importation, le développement et l'utilisation des semences sont également des sujets complexes, que les pays choisissent, pour des motifs légitimes, de réglementer différemment. Les pays suivent également des approches très variées concernant l'endroit où l'État intervient sur le marché des intrants agricoles par le biais de subventions, d'achats de l'État, ou d'autres mesures. Bien que l'étude intensive du sujet complexe du marché des intrants agricoles au Bénin soit en dehors du champ d'application de la présente évaluation, les exportations spécialisées ont beaucoup écrit sur le sujet depuis de nombreuses années.¹¹⁹

LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR

Comme indiqué plus haut, la libéralisation du marché des intrants n'est pas seulement une question de concurrence de l'offre, elle est aussi liée à la protection des consommateurs et de l'environnement. Bien que la Loi sur la protection du consommateur prévoit un Conseil national de la consommation,¹²⁰ il n'existe aucun organisme indépendant créé pour appliquer la loi. Les pouvoirs d'exécution sont délégués au ministère du Commerce, à d'autres organismes publics qu'il nomme, et à la police judiciaire.¹²¹ La division

¹¹⁹ Voir à titre d'exemple, (1) *Projet d'appui à la diversification agricole (PADA), Plan de gestion des pestes et des pesticides du PADA* (Petrus D. Dahou, Novembre 2010) ; (2) *Gbetonomon*, Août 2012 ; (3) *Segmentation du marché d'engrais minéraux pour répondre aux besoins des cotonculteurs au Bénin* (B. G. Honfoga, Bulletin de la Recherche Agronomique du Bénin (BRAB) Numéro spécial Coton – Septembre 2012), (4) *Mise en place et fonctionnement régulier d'un cadre de concertation multi-acteurs : facteur d'efficacité d'une intervention d'appui à la production semencière au Bénin* (Dieudonné A. Messan, 9 février 2012 ; Organisme : Programme cadre PADER (Programme d'Appui au Développement Rural) (Rapport de coordination PADER)), ou (5) *Aide-mémoire, Mission conjointe d'évaluation de la faisabilité d'un appui coordonné des partenaires techniques et financiers aux efforts du gouvernement béninois face à la crise alimentaire*, du 04 au 15 août 2008.

¹²⁰ Articles 56 et 57, Loi sur la protection des consommateurs.

¹²¹ Article 46, Loi sur la protection des consommateurs.

L'EXEMPLE DE LA POLITIQUE PROPRE AU COTON ET DES INTRANTS

Le rôle de l'État comme régulateur de la « concurrence loyale » du secteur agricole semble souvent moins important que son rôle en tant qu'acteur du marché. En effet, ces institutions de régulation elles-mêmes sont à l'origine de la plupart des plus graves distorsions de marché dans le secteur. La première illustration, mais pas la seule, de cette situation est le coton. Le coton constitue un fil critique, le long duquel l'action de l'État et des privilèges injustifiés accordés à certaines entités privées ont remplacé le fonctionnement normal du marché, en bloquant les principaux intrants agricoles visant d'autres chaînes de valeur.¹

La direction par l'État du secteur du coton - et ses retombées sur les autres cultures - génère une litanie constante de plaintes des acteurs économiques issus des autres secteurs. Bien que le MAEP soit majoritairement responsable de la mise en œuvre de la politique du coton, de nombreux autres organismes sont impliqués. En d'autres termes, l'approche de l'État vis-à-vis du coton a souvent laissé d'autres cultures sans les intrants dont elles avaient besoin au moment où elles en avaient besoin. Les intervenants du marché du maïs, de la noix de cajou, du manioc et de l'ananas se sont tous plaints d'être pincés par l'incapacité de l'État soit à fournir les intrants dont ils ont besoin, soit à ne plus faire obstacle et à laisser le marché les approvisionner.

Les entrants potentiels sur le marché des intrants agricoles sont peu réconfortés par le rôle de l'État dans la création et, puis en 2012, dans la destruction et ensuite la nationalisation de ce qui était un cartel du coton privé intégré verticalement. Jusqu'en 2012, le marché des engrais, des herbicides et des pesticides était fortement contrôlé par un petit groupe d'intermédiaires agréés. Même si cela a été nationalisé, il s'agit d'un précédent inquiétant. L'accord-cadre sur le coton² entre le gouvernement béninois et l'Association interprofessionnelle du coton (AIC) a légalisé un cadre de travail très efficace permettant aux acteurs de l'industrie de fixer les prix, de contrôler les intrants et de contrôler toutes les activités dans le secteur. Ainsi, par exemple, tandis que l'article 8 affirme « la pleine liberté des acteurs du secteur privé pour organiser leurs relations sur la base de contrats librement négociés », il est ensuite précisé que ces contrats « libres » doivent se conformer aux exigences de l'AIC. Dans la pratique, tout le monde dans le secteur devait aller dans le sens de l'AIC, qui n'existait qu'à titre de concession quasi-étatique.

¹ « La promotion exclusive des cultures d'exportation (en Afrique de l'Ouest) se fait au détriment de la nourriture, de l'enlèvement des ressources productives telles que la terre, le crédit, les intrants et les services de vulgarisation ». *Les crises alimentaires en Afrique de l'Ouest : Une conséquence des politiques économiques*, Abel Gbetoenomon, Friedrich Evert Stiftung, Août 2012 (Gbetoenomon) (2012), 2.

² *Accord-cadre entre l'État et l'Association Interprofessionnelle du Coton* (janvier 2009).

anti-fraude et de protection des consommateurs du ministère du Commerce dispose d'un réseau d'agents présents sur les marchés à l'échelle du pays et essaye activement de protéger les consommateurs contre les divers abus de marché, tels que le manque d'étiquettes de prix et de vente de produits périmés et/ou faux. Les marchandises sont seulement autorisées sur le marché si elles répondent aux normes du ministère du Commerce, mais il est difficile d'établir la façon dont ces normes sont établies et s'harmonisent avec les règles internationales, régionales ou autres.

Toutes les responsabilités du MAEP pour la sécurité alimentaire ont été récemment transférées à la récente

Agence Béninoise de Sécurité Sanitaire des Aliments (ABSSA) qui rassemble près de 700 personnes. La protection des consommateurs est également assurée par l'ABSSA, qui possède une vaste surveillance pour assurer la qualité et la sécurité de tous les intrants et des produits agricoles.

INSTITUTIONS DE SOUTIEN

Au sein du secteur formel, le Bénin dispose d'une abondante variété de différents organismes à but non lucratif, de coopératives financées par des bailleurs de fonds, des associations, des fédérations, des chercheurs, et d'autres groupes dans le secteur agricole. Cette section portera sur les institutions de soutien qui jouent un rôle actif dans l'amélioration ou dans la détérioration des marchés équitables et concurrentiels au Bénin.

ASSOCIATIONS DU SECTEUR PRIVÉ

À l'extrémité inférieure de la chaîne de valeur, le Bénin dispose d'un large éventail de groupes de producteurs, organisés selon les différentes cultures. Ces groupes sont de capacités différentes, mais certains d'entre eux démontrent être plus actifs et efficaces dans la représentation de leurs membres. Les producteurs de noix de cajou, par exemple, semblent avoir été en mesure de s'organiser pour extraire des paiements plus élevés auprès des intermédiaires de cajou pendant la campagne de l'an dernier. Les revendications de l'État pour

s'immiscer dans les **organisations coopératives** en vertu de la Loi sur les coopératives peuvent avoir contribué à maintenir ces dernières passives et peut-être désorganisées, en particulier au niveau du producteur. Les intermédiaires semblent être très bien organisés dans certaines cultures ; ils peuvent avoir des accords informels visant à limiter la concurrence, et peuvent avoir une certaine capacité d'influencer la politique à leur avantage, comme la campagne de karité écourtée l'année dernière l'a laissé supposer. Les lois qui interdisent les producteurs de stocker des marchandises¹²² et/ou de vendre à des grossistes ou exportateurs¹²³ peuvent en outre consolider le pouvoir de marché vis-à-vis des producteurs intermédiaires.

Au niveau central, il existe de nombreux groupes et organismes engagés dans des activités qui peuvent influencer sur la concurrence loyale au Bénin. À l'extrémité supérieure, les groupes représentant les grandes entreprises telles que le **Conseil National du Patronat du Bénin** (CNPB) et le **Conseil des Investisseurs Privés au Bénin** (CIPB) jouent un rôle très actif en essayant d'influencer la politique. Le CNPB semble très porté sur la création d'un monopole officiel par « voix », dans lequel il aurait le pouvoir de fixer l'ordre du jour des discussions entre le secteur privé et public.¹²⁴ Bien que ce genre de monopole n'ait aucun effet immédiat sur le marché, il pourrait sérieusement fausser les politiques en faveur des grandes entreprises sur le long terme, excluant de fait les PME et le secteur informel de la table des négociations.

¹²² Loi sur les activités commerciales, l'article 27 et l'article 31 de la Loi sur les prix et les stocks prévoient tous deux que : « Il est interdit aux personnes ne possédant pas de licence industrielle ou commerciale et ne pouvant pas justifier la qualité des produits agricoles, de conserver pour la vente tout stock de produits et de denrées alimentaires ».

¹²³ L'article 16 de la Loi sur les activités commerciales, prévoit que : « Sauf pour les produits artisanaux et certains produits de subsistance, les ventes directes qui mettent le producteur en contact direct avec le détaillant ou le client final ne peuvent pas être organisées, sauf dans les conditions précisées dans un règlement publié par le ministère du Commerce ». L'article 21 de la Loi sur les prix et les stocks prévoit que : « Les ventes en gros peuvent uniquement être effectuées envers des entreprises dûment inscrites au registre du commerce... à des mutuelles fermières et de coopératives agricoles. Dans des cas exceptionnels, à des personnes pour qui ces achats sont uniquement destinés à leur seule consommation familiale... »

¹²⁴ La création récente d'un nouveau mécanisme de dialogue public-privé, l'*Autorité Nationale pour le dialogue public-privé*, prévoit 13 représentants du secteur privé, tous sélectionnés par le CNPB

BAILLEURS DE FONDS ET ONG

Un certain nombre d'**ONG et de bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux** sont actifs dans l'agriculture béninoise et soutiennent les producteurs, transformateurs, intermédiaires, universitaires et organismes gouvernementaux de diverses façons. La capacité des universitaires, avocats et consultants locaux pour atteindre l'excellence en matière de recherche est vraiment impressionnante. Beaucoup ont reçu le soutien de bailleurs de fonds. Sans le travail écrit et le temps offert par ces professionnels béninois hautement qualifiés, dont plusieurs sont cités dans les notes, il aurait été impossible de préparer ce rapport ou d'être orienté aussi rapidement. Tandis que l'engrais adapté peut encore être difficile à trouver, il n'y a aucune pénurie de ressources intellectuelles locales pour soutenir l'amélioration de la « concurrence loyale ».

Les bailleurs de fonds doivent faire en sorte d'être neutres vis-à-vis du marché, lorsque cela est possible. L'équipe a visité un producteur de beurre de karité très dynamique et entrepreneur situé à quelques centaines de mètres d'une récente coopérative soutenue par une ONG. La coopérative fortement subventionnée disposait d'un bien meilleur équipement, d'une ligne de crédits et achetait aux récoltants les noix de karité à un prix supérieur de 20 % par rapport à celui proposé sur le marché local—sous-évaluant le transformateur du secteur privé. Bien que cette mesure soit sans doute avantageuse pour les récoltants, son impact sur le marché et sa durabilité sont discutables.

PRINCIPALES INSTITUTIONS DE SOUTIEN

- Réseaux et coopératives informels
- Conseil National du Patronat du Bénin (CNPB)
- Conseil des Investisseurs Privés au Bénin (CIPB)
- ONG et bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux
- Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin (CCIB)
- Centre de Promotion des Investissements (CPI)
- e-Bénin et autres sites
- Universités et groupes de réflexion
- Organisations de traités commerciaux

CCIB

L'adhésion à la **Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin** (CCIB) est obligatoire pour toutes les entreprises du secteur formel et la CCIB est très active dans la formation et le soutien de ses membres, et ce de diverses façons. La CCIB effectue du lobbying au nom des membres, qui comprennent de nombreuses PME, mais a été limitée dans ses activités au cours des deux dernières années en raison de la controverse concernant l'élection d'un nouveau conseil d'administration.¹²⁵

CENTRE DE PROMOTION DES INVESTISSEMENTS

Le **Centre de Promotion des Investissements** (CPI) joue un rôle bien placé et peut-être de plus en plus important en définissant les principales questions de politique et en facilitant le dialogue public-privé. Après une période d'inactivité, le CPI a été relancé sous la direction de M. Nassar Yayi, le fils du président Yayi, sous la forme d'un forum clé où les grands problèmes affectant l'environnement des affaires peuvent être discutés ouvertement. Messieurs Yayi, père et fils, ont clairement exprimé l'intérêt de voir le CPI servir de parapluie inclusif où les intérêts de toutes les entreprises enregistrées, petites et grandes, étrangères et nationales, peuvent bénéficier de l'attention dont elles ont besoin. La structure n'est pas encore formalisée, un calendrier de réunions régulières n'a pas encore été établi et il est difficile d'établir la façon dont les différents acteurs du secteur privé et le gouvernement s'accorderont sur la façon dont l'ordre du jour est réglé. Les intérêts des PME ont tendance à être très différents de ceux des grandes entreprises. Par exemple, tandis que les PME manquent cruellement de crédits, les grandes entreprises ne sont pas confrontées à ce problème. Bien que les mécanismes de dialogue puissent jouer un rôle utile, il est important qu'ils ne soient pas pris en otage par des intérêts bien établis ni utilisés en vue de créer un monopole de fait. Ceci est davantage susceptible de se produire lorsque de petites élites prennent les choses en main et que l'information n'est pas largement partagée.

De nombreux pays exigent à présent des études d'impact réglementaires (EIR) et offrent au public un préavis suffisant et la possibilité de donner son opinion (à la fois dans le cadre d'audiences publiques et par écrit) concernant les projets de lois et règlements. En exigeant de partager les projets, les gouvernements offrent à l'ensemble de la population une manière souple, continue et orientée sur le sujet d'intervenir

auprès des intervenants gouvernementaux concernés au niveau du ministère. Bien qu'un mécanisme de dialogue bien intentionné et bien géré puisse aider à souligner les problèmes, il ne s'agit pas d'un substitut à la transparence auto-disciplinée fournie par les EIR et les processus de consultation publique. La démarche de la gouvernance dans les EIR et les consultations publiques est fondamentalement différente et bien plus démocratique que d'avoir un forum officiel de haut rang. Il permet à des groupes d'intérêt de se former, d'obtenir d'excellentes informations et d'interroger directement les représentants du gouvernement au sujet des pouvoirs qu'ils souhaitent exercer. Au lieu de canaliser tout cela par le bureau du Président, comme cela semble être l'idée sous-jacente du CPI, le processus d'EIR et de consultation publique répartit la responsabilité au niveau du gouvernement qui soutient les nouvelles règles. Les dispositions « coucher du soleil », qui exigent que les lois et les réglementations soient levées à moins qu'elles ne passent par un processus d'EIR et un processus de consultation publique, peuvent aussi être extrêmement efficaces avec le temps pour rendre l'administration plus réactive. Si le CPI devait prendre les devants et réussir à imposer ce genre de réforme, il fournirait un forum nécessaire pour débattre des politiques de plus haut niveau—sans être ralenti par les détails des propositions législatives et réglementaires individuels ou les batailles qui se produisent inévitablement lorsqu'une entité devient le seul lieu vers lequel peuvent se tourner les entreprises qui cherchent à obtenir réparation.

DYNAMIQUES SOCIALES

Il existe, comme indiqué plus tôt, un certain nombre de points pratiques liés à la « concurrence équitable » qui semblent limiter la capacité des producteurs agricoles à optimiser leur production et leurs revenus.

INFORMALITÉ

La plupart des activités de marché au Bénin a lieu dans le secteur informel. Les producteurs et les commerçants organisés de façon informelle travaillent souvent en étroite collaboration avec les commerçants nigériens pour la contrebande de grandes quantités de manioc et de maïs issues de la production du Bénin en direction de son grand voisin. Les relations amicales et familiales s'assurent que les emplacements loués dans les marchés publics sont étroitement tenus ou vendus sur le marché noir pour une prime non divulguée. Le marché en « territoires » est défini,

¹²⁵ Loi sur les activités commerciales, article 11.3. Le site CCIB sur <http://www.ccibenin.org/> énumère les services offerts ainsi que des liens vers une série d'études, de documents juridiques en ligne, de services professionnels et autres pour aider les entreprises.

divisé, et défendu par des moyens informels efficaces.¹²⁶ Dans l'espace vide laissé par l'absence d'application du marché, les pratiques collusoires peuvent s'épanouir.¹²⁷ Les relations personnelles et communautaires, plutôt que les structures officielles, les contrats écrits, ou l'état de droit, régissent et soutiennent majoritairement les fruits du travail béninois.

ACCÈS AU MARCHÉ NIGÉRIAN

L'accès au marché nigérian est étroitement contrôlé, à la fois de manière formelle et informelle, par les commerçants nigériens. Les producteurs et les intermédiaires béninois indiquent que le seul moyen efficace de vendre de nombreux produits agricoles au Nigeria est de vendre à des passeurs nigériens au sein d'un marché situé du côté béninois de la frontière. Le commerce officiel avec le Nigeria, selon un exportateur, nécessite l'obtention d'une certification de la NAFDAC (Agence nationale pour l'administration et le contrôle des aliments et des médicaments) octroyée par l'ambassadeur du Nigeria au Bénin. Le manque d'accès direct par les béninois au marché nigérian est un problème de longue date. Il peut laisser la majeure partie des profits de la vente au sein du grand marché nigérian au bénéfice des nigériens, plutôt qu'à celui des producteurs ou des intermédiaires du Bénin. Le gouvernement béninois continue ses efforts pour améliorer les relations commerciales officielles entretenues avec le Nigeria, mais les progrès restent lents.

LA CONCURRENCE LOYALE ET LES FEMMES

Les producteurs semblent souffrir d'une combinaison toxique de limites légales sur le stock des produits, de règlements de la coopérative intrusives, de limites légales sur la vente directe aux grossistes ou aux exportateurs, de limites juridiques artificielles sur le transport de produits « de campagne », et d'un manque d'application de la loi dans le cas de comportements de cartel entre les transporteurs et les intermédiaires. Cette combinaison maintient les producteurs

et leurs coopératives— les entités situées au bas de la chaîne de valeur—petits, faibles, et moins attrayants pour le financement que ce qu'ils pourraient être. Elle peut également les transformer en proies pour les intermédiaires, en diminuant leur incitation à planter ou à récolter, ainsi que leur capacité à planifier, abaissant encore davantage la richesse nationale.

Cette dynamique est principalement observée dans le cas du karité, pour lequel les récoltants souffrant de ces pratiques sont exclusivement des femmes. Par exemple, plusieurs acteurs de la chaîne de valeur du karité avec qui nous avons parlé—autres que les intermédiaires—se sentent gravement blessés par le calendrier de la campagne de karité de l'année dernière. Cette campagne au départ tardif les a affaiblis en forçant les producteurs à stocker les noix récoltées qui ont séché beaucoup plus longtemps que nécessaire. Cela les a obligés à vendre au rabais lorsque le transport a finalement été autorisé. Il a été allégué que ce calendrier résultait de pressions exercées par les intermédiaires qui voulaient à l'origine prolonger le temps de stockage avant que ces dernières puissent être vendues. Si ces allégations au sujet de la dernière campagne de karité sont vraies, elles sont profondément troublantes. Le marché est vraiment déformé si quelques intermédiaires de karité prospères peuvent réussir à s'entendre pour que le gouvernement manipule le dernier calendrier de la campagne afin de maximiser leur pression sur les prix de milliers de pauvres femmes récoltantes.

LE GOUVERNEMENT COMME ACTEUR DU MARCHÉ

Comme mentionné ci-dessus, dans la section « Institutions de mise en œuvre », le gouvernement béninois semble souvent davantage concentré sur son rôle d'acteur du marché plutôt que sur celui de régulateur du marché. Le problème sous-jacent est la conception du rôle de l'État et du leadership politique dans une économie de marché démocratique. Des décennies après la fin nominale de la dictature marxiste-léniniste du Bénin, de grandes traces subsistent. Elles sont visibles dans la nature de contrôle de l'État, la passivité forcée à l'extrémité inférieure de la chaîne de valeur et le manque de contrôle de l'État sur ceux situés à l'extrémité supérieure de la chaîne de valeur. Elles sont visibles dans le manque de freins et de contrepoids ou de clarté concernant la procédure intégrée dans les actes juridiques. Elles sont visibles dans le manque d'intégration des obligations découlant des traités—qui proviennent d'un point de vue fondamentalement différent—dans le droit ou la pratique nationale. Avec une volonté

¹²⁶ Par exemple: « dans certains domaines, il existe des preuves d'exercice de pratiques anticoncurrentielles entre les acteurs du secteur informel de subsistance. [...] De nombreux cas peuvent être cités dans les transports et en particulier dans la vente en vrac de produits pétroliers dans les rues et dans les villes. En effet, il est fréquent que ces acteurs exhortent au respect des niveaux de prix, avec la possibilité d'exercer des sanctions pécuniaires pour tous ceux qui ne s'y conformeraient pas ». Soumanou I. Moudjaïdou, *Application du droit et de la politique de la concurrence au secteur informel*, Cinquième Conférence des Nations-Unies chargée de revoir tous les aspects de l'ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives, Antalya, Turquie, du 14 au 18 novembre 2005, 4.

¹²⁷ « Par exemple, les paysans devraient avoir la possibilité de fournir directement les grossistes non-résidents. Mais la réalité est que l'État voulait se retirer de la commercialisation des produits alimentaires sans politique claire sur la promotion de la concurrence, sachant que les commerçants locaux cherchent souvent à protéger leurs intérêts, en créant des obstacles aux producteurs et aux commerçants étrangers ». Étude sur le maïs, 68.

politique, fondée sur une vision plus moderne et ouverte du rôle de l'État dans une économie de marché, ces traces peuvent disparaître au profit de tous les citoyens béninois.

Le système des intrants contrôlé par l'État échoue particulièrement à fournir aux producteurs les semences, engrais, pesticides ou herbicides dont ils ont besoin quand ils en ont besoin et les empêche de se tourner vers d'autres sources pour satisfaire leurs besoins. Cette pratique a un impact négatif sérieux sur leur capacité à produire des produits de qualité et dans les quantités possibles, et provoque la diminution de la richesse nationale. Évidemment, cela touche principalement les poches des pauvres. Si l'État est incapable d'aider, il doit au moins ne pas faire obstacle. Il peut le faire en limitant sa surveillance des intrants au minimum nécessaire pour protéger les consommateurs, la santé publique et l'environnement.

La méfiance envers les marchés et les acteurs du secteur privé imprégnait bon nombre de nos réunions avec les responsables gouvernementaux. Cette méfiance a souvent été exprimée par l'amalgame de questions tout à fait distinctes, ce qui d'une certaine manière mène à la conclusion que l'intervention étendue, importante et coûteuse de l'État était indispensable. Ainsi, par exemple, la méfiance généralisée des Nigériens, la peur des produits mal étiquetés ou défectueux, ou la crainte d'une mauvaise utilisation par les producteurs pourrait être utilisée pour justifier le besoin pour l'État d'acheter et de distribuer les engrais ou pesticides—comme s'il s'agissait de la seule solution envisageable.

Beaucoup de travail reste à faire pour veiller à ce que, lorsque l'État joue le rôle d'acteur du marché dans le secteur agricole, il structure ses activités de la manière la moins perturbante possible, en créant autant de place que possible à une concurrence véritable et équitable. Dans la mesure où l'État prévoit sa stratégie de sortie de la nationalisation du secteur du coton effectuée en 2012, il est essentiel que les leçons évidentes qui doivent être apprises le soient effectivement. La création d'un autre monopole d'initiés dans le secteur du coton serait une tragédie pour le Bénin et aurait le pouvoir de ruiner la situation pour tous les autres.

RECOMMANDATIONS

Revoir les principales lois agricoles du Bénin, les décrets et les pratiques administratives allant à l'encontre des obligations relatives à l'UEMOA, l'OHADA et à l'OMC, et permettre leur mise en conformité avec la lettre et l'esprit des conditions du traité qui promettent le plus grand impact potentiel.

Cette suggestion de « bonne gérance » vise à rendre la législation nationale et l'administration du Bénin plus en harmonie avec la philosophie et les principales modalités de libre-échange et de bonne gouvernance des traités convenus. L'accent devrait être mis sur les conditions qui affectent le plus l'économie agricole, bien que les réformes puissent avoir un impact économique plus large. Le but est de résoudre plusieurs problèmes. Tout d'abord, cela permettra d'exposer et de clarifier les divergences entre la pratique et les traités, qui devraient, en principe, prévaloir. Deuxièmement, cela fournira un motif et un outil pour permettre de supprimer toute confusion au niveau des lois qui se chevauchent et des décrets qui se substituent partiellement les uns avec les autres, sans jamais spécifier précisément ce qui reste de l'ancien acte juridique. Troisièmement, cela remplacera progressivement l'espace trop important accordé à la discrétion administrative par des procédures internationalement reconnues élaborées pour favoriser le commerce et l'investissement. Quatrièmement, cela permettra d'éliminer progressivement les bases juridiques qui confondent les rôles d'acteur du marché et de régulateur du marché de l'État et qui permette la profonde intrusion de l'État dans la fonction quotidienne des coopératives de toutes sortes du secteur privé.

Cette recommandation devrait être mise en œuvre en plusieurs étapes. Tout d'abord, il est nécessaire d'effectuer un examen des obligations conventionnelles les plus importantes en les comparant aux lois nationales, en allant bien plus dans le détail que ce qui a été possible jusqu'ici. Cela devrait permettre d'identifier les divergences avec « la lettre et l'esprit » et d'élaborer des recommandations initiales en faveur de changements visant la conformité. Cet examen devrait être effectué par une petite équipe d'experts externes et béninois. Deuxièmement, une fois que les enjeux sont ciblés, une équipe plus grande d'une quinzaine de personnes devrait être constituée parmi les acteurs reconnus du secteur privé, du milieu académique et d'acteurs gouvernementaux réformistes afin d'étudier, d'examiner et de rendre une évaluation éclairée permettant d'identifier les gagnants et les perdants de la réforme, et à quel prix. Ce groupe devra alors préparer un premier projet de textes législatifs révisés qui, selon les membres du groupe, se conforment aux conventions internationales, sont politiquement réalisables et ont un impact potentiel élevé sur le secteur agricole. Troisièmement, les résultats de ce groupe de travail devront faire l'objet d'une discussion plus large entre le secteur privé et le secteur public et qui aura pour but d'obtenir un engagement et un soutien envers des révisions légales, si possible, de la part des ministères et des acteurs économiques affectés. Quatrièmement, les

actes juridiques identifiés devront être modifiés par voie législative. Cinquièmement, les acteurs concernés issus du secteur privé et du secteur public doivent être formés aux différences causées par les réformes et, si nécessaire, apprendre à changer leurs systèmes et leurs comportements en conséquence.

Tandis que le gouvernement du Bénin prépare la libéralisation du marché du coton, l'apport d'une assistance pour assurer la création d'un marché compétitif, durable et ouvert destiné à fournir des intrants agricoles de qualité et en temps opportuns à des chaînes de valeur étrangères au coton.

Cette idée vise à créer un espace de marché clair, où les intrants des chaînes de valeur non associées au coton ne sont pas évincés par le secteur du coton tout puissant et contrôlé par l'État. Au fil du travail que le gouvernement mènera au cours des deux prochaines années pour annuler la récente nationalisation de la chaîne de valeur du coton, la façon dont il est libéralisé sera déterminante pour savoir si oui ou non un marché fonctionnel peut être créé pour les intrants non associés au coton. Une approche coordonnée des bailleurs de fonds en faveur de cette idée peut faire la différence entre une privatisation monopolistique faite au détriment de nombreuses chaînes de valeur non associées au coton et une autre qui laisse les autres cultures prospérer. Nous recommandons de commencer avec une étude de marché et juridique des deux possibilités et des obstacles concernant les intrants agricoles, en considérant quelques chaînes de valeur clés telles que le maïs et le manioc. Un plan d'affaires pour les entrants potentiels doit être préparé, en identifiant les contraintes et en décrivant les moyens de les éliminer. Ce plan devrait être validé par les principaux fournisseurs d'intrants potentiels et les coopératives de producteurs.

Les principaux facteurs de risque dus au gouvernement et affectant le plan devraient également être abordés. Par exemple, les moyens d'accélérer l'approbation de nouveaux intrants peuvent être développés, tels que l'acceptation de la reconnaissance des intrants de marques bien étudiées, approuvés pour une utilisation internationale et démontrés comme étant sûrs dans des conditions similaires au Bénin. Des moyens efficaces et crédibles doivent être décrits pour protéger les entrants potentiels sur le marché des distorsions du marché causées par le coton. Des solutions juridiques et administratives, garanties par le gouvernement (peut-être adossées à des prêts de bailleurs de fonds sous conditions spéciales ou même un droit de faire des réclamations d'arbitrage international), seraient mises en place

pour encourager l'accès au marché concurrentiel. Le plan et les solutions seraient alors « vendus » à des entreprises internationales de renom et des associations de producteurs, peut-être facilités par une conférence d'affaires et une campagne de sensibilisation du public, où l'offre et la demande peuvent se rencontrer. La formation des producteurs dans l'utilisation sûre des nouveaux intrants devrait également être envisagée.

Examiner le cadre juridique régissant la concurrence, y compris le projet de loi sur la concurrence, et soutenir l'adoption et la mise en œuvre du nouveau cadre de la concurrence conforme à l'UEMOA qui favorise une concurrence effective et la protection des consommateurs.

Cette recommandation ouverte encourage l'engagement avec le gouvernement en examinant, en commentant, puis en votant des réformes applicables au cadre juridique et réglementaire régissant la concurrence au Bénin, notamment l'adoption d'une loi conforme à l'UEMOA sur la concurrence. À certains égards, il s'agit d'un sous-ensemble de la première recommandation, mais en raison de son contexte et de son importance potentielle, elle est présentée séparément. Tandis que la première recommandation concerne des changements généraux pour assurer la conformité aux traités internationaux, cette recommandation concerne les cas spécifiques des projets de loi sur la concurrence qui sont actuellement en cours de traitement au sein du gouvernement et qui, selon les témoignages, font face à une opposition considérable de la part de puissants acteurs du marché (publics et privés) qui tirent profit du statu quo. Si les homologues gouvernementaux sont disposés et capables de partager une copie de ce projet et de recevoir des commentaires, cela pourrait aider à améliorer le projet. Si les défenseurs du projet de loi pensent que la coordination des bailleurs de fonds, que l'implication publique et que la publicité basée sur le projet pourront aider à assurer son adoption, alors ces mesures devraient être soutenues. En outre, une étude approfondie du cadre juridique actuel régissant les relations commerciales, comprenant la Loi sur les activités commerciales, le Décret de la Commission permanente et la Loi sur les prix et les stocks, doit être menée afin de garantir que l'ensemble du cadre juridique soit mis en conformité avec les principes du Traité de l'UEMOA sur la concurrence par l'adoption de la nouvelle loi sur la concurrence. Après l'adoption des réformes juridiques, le gouvernement aurait alors besoin d'une aide considérable pour favoriser la promotion d'une concurrence effective et d'une meilleure protection des consommateurs, y compris peut-être une aide destinée à mettre en place une autorité de régulation indépendante de la concurrence.



ACCÈS AUX INFRASTRUCTURES DE COMMERCIALISATION

La caractérisation du système de gestion de l'information et de l'infrastructure liées à l'industrie agroalimentaire du Bénin est essentiellement une question de dualisme. D'une part, l'État gère de façon centralisée la plupart des aspects de l'infrastructure à grande échelle affectant l'industrie agroalimentaire, y compris la collecte et la diffusion des informations sur le marché. D'autre part, un large éventail d'entreprises agricoles, d'associations et de prestataires de services opèrent dans un environnement des affaires peu structuré et souvent informel.¹²⁸ En dehors d'une mince activité d'exportation et d'autres processus agricoles en dehors du secteur du coton dirigé par l'État—principalement du karité, de la noix de cajou et de l'ananas—dans le cadre duquel l'organisation agro-industrielle, l'investissement dans les infrastructures et la logistique fonctionnent, la situation générale des marchés et des infrastructures agricoles au Bénin regroupe un ensemble d'acteurs, de besoins et d'initiatives fragmentés et mal desservis. Comme c'est le cas à travers l'Afrique de l'Ouest, la production agricole au Bénin reste, concernant la plupart des matières premières, un secteur dominé par les petits producteurs, ce qui augmente la difficulté de coordination entre les producteurs et les autres acteurs du marché.

L'infrastructure institutionnelle et matérielle dédiée à l'approvisionnement en intrants, aux contrats, aux services de vulgarisation, au stockage, au traitement, à la classification, au tri et au transport qui existe dans le secteur du coton géré par l'État est beaucoup moins développée dans d'autres cultures vivrières, en particulier dans le cas des produits de base tels que les céréales. Le point de vue général adopté par de nombreuses personnes issues du gouvernement et interrogées dans le cadre de cette évaluation est que les secteurs non associés au coton sont « libéralisés ».

Néanmoins, l'implication du gouvernement dans la détermination des prix, la structure du marché et les services de soutien essentiels, y compris certains aspects du contrôle de la qualité et de la réglementation, est toujours vivement ressentie par les acteurs du secteur privé. Du côté des prix et des intrants, la participation du gouvernement reste très importante, même si l'approvisionnement réel en intrants reste extrêmement faible en termes de volume de produit livré (engrais spécifiques aux cultures, produits chimiques, et semences certifiées) et de qualité du service public. Les activités d'achat et de vente étroitement contrôlées pour certains produits d'exportation limitent les gains potentiels d'une intensification des échanges pour les produits tels que le karité et la noix de cajou. Le gouvernement béninois continue de s'appuyer sur les commissions nationales de producteurs, de commerçants, de transformateurs et les différents

¹²⁸ Selon des enquêtes récentes, telles que le *Recensement général des entreprises* mené en 2010, un peu moins de 96 % de l'ensemble des entreprises du Bénin fonctionnent de manière informelle. Cependant, cela ne signifie pas nécessairement que ces entreprises échappent entièrement au paiement d'impôts, car un certain nombre d'impôts et de frais d'utilisation sont collectés à différentes étapes du processus de production, de transport et de commercialisation.

organismes du secteur public pour l'établissement des marges de prix affectés à une large gamme de cultures vivrières, ce qui souligne ses préoccupations persistantes en matière de filet de sécurité sociale concernant la récente crise de sécurité alimentaire de 2007 à 2009 et à son manque de confiance envers les marchés privés pour assurer un approvisionnement suffisant à des prix raisonnables.

Le rôle du secteur public dans l'investissement des infrastructures essentielles pour soutenir le développement agro-industriel est sévèrement limité par des contraintes budgétaires strictes et un manque de dialogue public-privé fructueux concernant la planification des infrastructures et de la finance. L'infrastructure permettant l'amélioration de l'accès aux marchés est un ensemble à plusieurs facettes de problèmes concentrés sur (1) l'accès à l'information concernant l'activité du marché, (2) les déficits clés dans l'infrastructure physique à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement de la ferme jusqu'au marché, et (3) l'infrastructure institutionnelle capable de réduire les coûts de transaction et d'améliorer l'action économique coordonnée par les acteurs de la chaîne de valeur. Le gouvernement dispose d'un système d'information de marché centralisé qui est exclusivement axé sur les céréales de base et donne la priorité à la sécurité alimentaire et aux inquiétudes de consommation sur le développement à long terme du marché. Les besoins en infrastructures physiques sont importants, mais concentrés sur l'accès au transport, une plus grande capacité de stockage et une meilleure gestion des installations de stockage, l'électrification rurale et l'accès à l'équipement permettant d'améliorer le conditionnement, la transformation ou l'emballage de différents produits agricoles.

Ce chapitre aborde les différentes façons dont les problèmes d'infrastructure, sous leurs caractéristiques « dures » et « douces », à savoir, leurs aspects physiques, institutionnels et liés à l'information, sont au cœur de la manière dont les produits agricoles sont commercialisés au Bénin. L'accent est mis sur le cadre juridique et réglementaire et sur le rôle des institutions clés dans le soutien au développement, à la maintenance et à la régulation des infrastructures publiques et privées, dans son état actuel, et sur les types de mesures qui promettent de livrer des résultats importants à l'avenir.

PRINCIPALES LOIS ET RÈGLEMENTS CLÉS

- Lois sur la décentralisation fiscale et administrative
- Décret administratif n° 2001-092
- Traité de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine
- Règlement n° 14 concernant les charges et les charges par essieu
- Traité de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
- Le Code international de l'électricité Bénin-Togo de 1968 (révisé en 2006)
- Le Code des marchés publics
- Loi portant réglementation phytosanitaire (n° 91-004)

CADRE JURIDIQUE

Transport. La responsabilité du développement de l'infrastructure, de l'entretien et de la gestion existe au niveau national, départemental et municipal. **La décentralisation fiscale et administrative** a eu lieu en 1999 et a transféré de nombreuses responsabilités directes et fonctions de planification administrative liées à l'infrastructure au niveau municipal.¹²⁹ Le secteur tertiaire des routes rurales, d'une importance particulière à des niveaux décentralisés du gouvernement, joue un rôle essentiel pour assurer l'accès des producteurs au marché et la consolidation des produits agricoles. Toutefois, de nombreuses municipalités, sinon la majorité, sont confrontées à des difficultés considérables dans la planification, le financement et l'exécution de ces responsabilités. Au niveau national, la planification des infrastructures à grande échelle dans le transport est gérée par la Direction des Travaux Publics (DTP) au sein du Ministère des Travaux Publics et des Transports, qui est également responsable de la mise en place de la stratégie globale du secteur pour le réseau routier national et d'autres infrastructures clés en matière de transports tels que les ports, le transport aérien et le transport ferroviaire. Le réseau routier national est administré par le DTP en vertu du **décret administratif n° 2001-092** et comprend 6 076 km de routes nationales et inter-états,¹³⁰ tandis que le réseau routier

¹²⁹ Les paramètres de la décentralisation au Bénin sont basés sur les Lois n° 97-028 sur « l'organisation de l'administration territoriale » et n° 98-005 sur « l'organisation des municipalités pour des fonctions spécifiques ».

¹³⁰ Le réseau routier national se compose de sept routes reliant les postes frontaliers entre le Bénin et ses voisins le Togo, le Burkina Faso, le Niger et le Nigeria. Ce réseau est pavé à hauteur d'environ 80 %, tandis que le reste du réseau routier national (39 routes au total) l'est à un peu moins de 9 %.

rural couvrant plus de 30 000 km est apparemment sous la responsabilité des gouvernements municipaux dans leurs localités. La DTP, tout à fait conscient des limitations de nombreux gouvernements municipaux dans l'exercice de leurs responsabilités de gestion liées à la route, est actif en aidant les municipalités via des sources supplémentaires de financement et d'expertise technique, tandis que l'État est également actif dans le développement de routes tertiaires destinées à permettre l'ouverture de zones de grande valeur et soutenir davantage la production de coton.

Des accords juridiques et réglementaires régionaux au niveau de la CEDEAO et de l'UEMOA ont permis d'harmoniser de nombreuses procédures douanières et de transit inter-États qui affectent directement le commerce agricole transfrontalier au sein du Bénin. L'harmonisation des politiques entre les 15 pays membres de la CEDEAO, et en particulier dans le petit groupe de 8 membres de l'UEMOA, représente à un degré significatif un cadre juridique et réglementaire visant la facilitation du commerce. En dépit de cette harmonisation, dont la majeure partie se rapporte aux principes de libre circulation des biens et des personnes au sein de chacune de ces zones d'Afrique de l'Ouest, l'accroissement du commerce transfrontalier et de la spécialisation régionale dans le commerce ont été lents à évoluer en raison d'obstacles non tarifaires et d'une application souvent arbitraire des formalités douanières. Le travail de l'Observatoire des Pratiques Anormales de l'UEMOA concernant la collecte et l'analyse des données et la sensibilisation aux pratiques discriminatoires ou autres actes de corruption dans le domaine du transport routier, a été un facteur majeur de la sensibilisation plus large aux avantages d'une meilleure supervision pour veiller à l'application des fonctions de contrôle frontaliers dans le cadre du commerce transfrontalier.¹³¹

La question des points de contrôle et le nombre d'arrêts nécessaires le long des principaux corridors de transport au Bénin, et à travers l'Afrique de l'Ouest, a reçu beaucoup d'attention de la part des politiques, en particulier au niveau de l'UEMOA et de la CEDEAO. Plus récemment, en juin 2013, le gouvernement béninois a suivi l'exemple du Conseil des Ministres de l'UEMOA en matière de réduction des postes de contrôle, et a voté un décret ordonnant que pas plus de trois postes de contrôle soient en vigueur au sein de chaque corridor de transport inter-état, indépendamment de la distance. En outre, ces postes de contrôle sont censés avoir des

représentants des trois corps en uniformes (à savoir, la police, la gendarmerie et les services des eaux et forêts) afin d'accélérer les contrôles et faciliter la circulation des biens et des personnes au sein du pays. À l'heure actuelle, cependant, le manque de respect vis-à-vis de la bonne régulation persiste à plusieurs niveaux. La plupart des transporteurs ne tiennent pas compte de nombreux règlements concernant les charges à l'essieu et ne peuvent pas satisfaire les nombreuses inspections de véhicules qu'exige la conformité à la réglementation du transport routier. Les pouvoirs publics tirent souvent profit de cet état de fait par des moyens qui dépassent leur mandat, grâce à une grande variété de contrôles arbitraires en bord de route qui augmentent de façon considérable le coût du fret sur les routes inter-états du pays et du réseau routier national.

ÉNERGIE

Le Bénin est fortement dépendant des importations d'énergie et fait face à des déficits importants dans le domaine de l'électrification rurale et de la stabilité de l'approvisionnement électrique, en particulier dans les zones rurales. C'est pourquoi l'accord juridique unifiant le Togo et le Bénin en un parc énergétique multinational est extrêmement important pour la coordination, la souveraineté et le développement du réseau électrique au Bénin. Le **Code international d'électricité Bénin-Togo de 1968**¹³² (Révisé en 2006) a donné naissance à la Communauté Électrique du Bénin (CEB), une société publique binationale supervisant l'achat d'électricité et la transmission entre les deux pays. Le rôle du service public d'électricité appartenant à l'État au Bénin (Société Béninoise d'Énergie Électrique (SBEE)) est donc lié à la structure de gouvernance en vigueur au sein de la CEB, y compris la façon de combler les pénuries systémiques et l'expansion du réseau. Ainsi, « l'indépendance énergétique » implique un ensemble complexe de problèmes de coordination.

Le **Code des marchés publics**¹³³ établit les procédures de passation des marchés pour entreprendre toutes sortes de travaux publics selon certains seuils monétaires, y compris les travaux de remise en état, de connexion et d'extension du réseau d'alimentation. Compte tenu des délais d'attente importants et d'un carnet de commandes de connexion et de vulgarisation à satisfaire, les seuils requis pour les marchés nationaux et internationaux en vertu du code semblent en décalage avec la réalité des activités menées par la SBEE et la nécessité d'acquiescer des intrants importés essentiels (principalement de l'équipement) de manière ordonnée et en temps opportun.

¹³¹ Pour plus d'informations, voir le rapport technique n° 41 du West Africa Trade Hub 2011, intitulé « Étude sur le transport agricole régional et la politique commerciale ».

¹³² *Code international Daho-togolais*.

¹³³ *Code des marchés publics* (Loi n° 2009-02).

LE STOCKAGE

Le cadre juridique pour les infrastructures de stockage est moins précis. L'ONASA, l'agence nationale de la sécurité alimentaire, gère le programme national de stockage de céréales de base à travers une série de **décrets administratifs** sous l'égide du ministère de l'Agriculture. Avec une capacité de stockage totale de plus de 42 500 tonnes réparties sur six régions, dont un peu moins de 60 % est actuellement opérationnel, l'ONASA a pour mission d'essayer de réguler la volatilité des prix des denrées de base pendant les périodes post-récolte et avant le début de la prochaine saison de plantation lorsque la rareté des produits fait monter des prix. Elle y parvient à travers ses propres programmes d'achat, de stockage et de distribution. De nouvelles installations de stockage sont construites et parfois louées à des commerçants privés, le plus souvent en consultation avec le Direction du génie rural (DGR) au sein du ministère de l'Agriculture et en conformité avec le Code des marchés publics mentionné ci-dessus. Bien qu'aucune des dispositions légales ne sont en vigueur pour la bonne gestion et l'hygiène des entrepôts liés à l'agriculture, la structure juridique se rapportant à **la sécurité alimentaire (loi n°91-004)** a plusieurs **décrets d'application** qui traitent des procédures d'inspection et de certification des produits agricoles destinés à l'exportation et aux marchés de gros. Il s'agit notamment de questions de traçabilité, de classement, de tri, et de vérification de la teneur en humidité liée à l'emballage. Enfin, plusieurs initiatives en cours au Bénin visent à promouvoir une meilleure gestion à l'instar du *warrantage* (un système de récépissé d'entrepôt), qui sera discuté plus en détail ci-dessous, alimentant de l'espoir dans la promotion de normes plus élevées dans l'utilisation et l'entretien des installations de stockage, malgré l'absence d'un cadre juridique et réglementaire global pour la gestion et l'exploitation de ce type d'infrastructure.

INSTITUTIONS CHARGÉES DE L'EXÉCUTION

Les institutions clés chargées de la mise en œuvre des marchés agricoles et de l'infrastructure axent principalement sur le réseau de transport et autres infrastructures industrielles fondamentales telles que l'approvisionnement en électricité et le stockage. Des institutions supplémentaires offrent des services ruraux importants tels que la vulgarisation agricole et les informations sur le marché.

PRINCIPALES INSTITUTIONS CHARGÉES DE L'EXÉCUTION

- Direction des Travaux Publics (DTP)
- Société Nationale pour la Promotion Agricole (SONAPRA)
- Communauté Électrique du Bénin (CEB)
- Société Béninoise d'Énergie Électrique (SBEE)
- Direction du génie rural au sein du ministère de l'Agriculture (DGR)
- Centres régionaux pour le développement rural (CARDER)
- Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire (ONASA)
- Institut national des recherches agricoles du Bénin (INRAB)
- Direction Générale du Commerce Intérieur (DGCI)
- Société De Gestion Des Marchés Autonomes (SOGEMA)

LE TRANSPORT

Au Bénin, la grande majorité des flux de produits de base autres que le coton est transportée via les réseaux routiers, en grande partie dans des véhicules informels. Les compagnies de transport officiellement enregistrés jouent un rôle très limité dans le transport des marchandises agricoles au Bénin, à moins qu'il ne s'agisse de produits importés du port de Cotonou. Malgré le fait que la DTP ait mis en place une stratégie de transport multimodal solide pour le développement économique du pays,¹³⁴ et notant les gains d'efficacité considérables obtenus dans le transport des marchandises depuis et vers le port au cours des dernières années (avec des investissements importants de la part du MCC), la prédominance du transport informel pour le commerce agricole reste un trait fondamental du dualisme décrit au début de ce chapitre. Ceci contraste avec le secteur du coton où l'État, de paire avec la SONAPRA, a été en mesure de mobiliser les syndicats des camionneurs pour transporter un flux stable d'approvisionnement sur la base des taux établis officiellement en kilomètre/tonnes. Pour la plupart des producteurs et des négociants en cultures vivrières, le

¹³⁴ Le ministère des Travaux publics et des Transports dispose d'une stratégie de développement du secteur de transport bien articulée couvrant les réseaux routier, ferroviaire, aérien et maritime pour la période 2007-2011, une version mise à jour est actuellement en cours d'élaboration. Ce document expose une compréhension claire des problèmes et des obstacles sous-jacents à l'amélioration du transport multimodal pour le développement économique, notamment du rôle de l'ingérence politique dans la restructuration des intérêts bien établis dans les syndicats du camionnage ainsi que dans le système ferroviaire, l'Organisation du Chemin de Fer Bénin-Niger.

transport de biens implique une forme opaque et instable de négociation des prix et des volumes par la route, généralement dans des véhicules plus petits, moins fiables et régulièrement soumis à de nombreuses vérifications et points de contrôle par les pouvoirs publics, augmentant ainsi le coût des transactions et le risque qu'un produit n'atteigne jamais le marché. Cependant, la DTP travaille en étroite collaboration avec plusieurs municipalités en matière de planification de l'infrastructure, de programmes locaux de construction et d'entretien routiers, afin de les aider à obtenir de l'aide financière pour la réforme et l'entretien de nouvelles routes. La DTP utilise généralement trois critères interdépendants pour la planification du secteur des routes : (1) l'amélioration de l'accès aux services communautaires de base tels que l'éducation et la santé, (2) l'amélioration de l'accès aux zones de production agricole, et (3) l'amélioration de l'accès aux marchés. Une organisation soutenue des acteurs de la chaîne de valeur autour des objectifs de meilleur accès au marché grâce à une infrastructure routière et de transport permettrait d'éliminer certains goulets d'étranglement liés à la productivité de commercialisation des produits agricoles.

L'ÉNERGIE

L'état du réseau électrique au Bénin est largement reconnu comme étant un obstacle considérable à la croissance économique en général, et au développement de l'agro-industrie en particulier. Plusieurs groupes d'intervenants, en particulier ceux qui gèrent les installations de transformation en dehors de la capitale, ont signalé que la nature instable de l'alimentation représente une contrainte sévère quant aux activités actuelles et aux décisions d'expansion. Par exemple, un représentant d'une usine de transformation de noix de cajou a évoqué que les coûts d'utilisation et d'entretien mensuels du générateur diesel étaient à peu près les mêmes que leur facture mensuelle de la SBEE, ce qui signifie que leur facture d'énergie est effectivement doublée en raison de la fréquence des interruptions d'approvisionnement.¹³⁵ Ce coût est aggravé par le fait que ces coupures ont tendance à causer des dommages aux machines dans l'usine tels que des courts-circuits de composants électriques et des dysfonctionnements au sein des opérations de l'usine nécessitant des appels répétés et coûteux au personnel externe de réparation.

Ces coupures de courant font partie d'un problème beaucoup plus systémique concernant la gouvernance de l'approvisionnement énergétique. L'électricité du Bénin provient de la **CEB**, qui détient le monopole de l'achat et du transport de l'énergie électrique sur le réseau de transmission reliant le Bénin et le Togo à un pool énergétique sous-régional. Le rôle de la **société SBEE** appartenant à l'État est essentiellement limité à l'achat d'électricité à la CEB et à la revente sur le réseau de distribution national. Malgré l'approvisionnement en l'électricité depuis la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria, la CEB ne peut toujours pas fournir assez d'énergie pour surmonter le déficit chronique d'environ 80 mégawatts pour le Bénin uniquement. Le réseau de distribution lui-même présente des problèmes considérables. Le taux de couverture est d'environ 34 % au niveau national, les zones urbaines et périurbaines sont couvertes à près de 57 %. La situation des zones rurales est bien pire avec à peine 3 % de la population rurale ayant accès au réseau d'électricité. La SBEE est consciente des problèmes que cela engendre pour le développement économique et souhaite voir renforcer la coordination avec les différents partenaires de développement sur le champ d'application territorial de divers projets afin de maximiser l'impact à proximité du réseau existant. En raison de l'importance des coûts fixes concernés, toute nouvelle demande de service nécessitant une extension du réseau dans la partie rurale doit être payée par la personne ou l'entité réalisant la demande. Malgré la publication d'une position financière nette positive au cours des deux dernières années¹³⁶ —2 milliards de FCFA en 2012 et 1,3 milliard en 2011 (après un déficit de 1,3 milliard de FCFA en 2010)—en comparaison avec les finances de la CEB, le tableau n'est pas aussi optimiste. La SBEE ne peut espérer de mettre en œuvre son plan stratégique pour les cinq à sept prochaines années sans aide extérieure. Le plan stratégique consiste principalement à étendre le réseau de distribution, augmenter la densité du réseau de distribution de haute tension (catégorie B) autour de Cotonou, réhabiliter les postes de contrôle et les tours à travers le pays, créer un centre de dispatching national et réhabiliter ses deux centrales thermiques.

¹³⁵ Un litre d'essence dans les zones rurales peut coûter environ 500 FCFA par litre, tandis que 1 kilowatt-heure d'électricité coûte 110 FCFA. Cet exemple contraste avec des informations non officielles similaires concernant le Ghana, signalant que le coût de fonctionnement d'un générateur pendant ne serait-ce qu'un jour peut s'élever au même montant qu'une facture mensuelle d'électricité.

¹³⁶ Un entretien avec le personnel senior de la SBEE a révélé que l'amélioration de la performance financière de l'entreprise est en grande partie attribuable à une réduction de sa propre production thermique, acquérant maintenant près de 90 % de son énergie auprès du CEB ; à une augmentation des tarifs d'électricité à partir de 2010-2011 ; à une série de décisions de gestion des coûts liées à l'externalisation des travaux de raccordement de routine ; et à un gel des embauches suite à un certain nombre de départs de personnel à la retraite.

LES INFRASTRUCTURES ET LES SERVICES EN MILIEU RURAL

En dehors des secteurs de la route et de l'électricité, les infrastructures essentielles en milieu rural pour le stockage, l'approvisionnement en eau en milieu rural, et l'accès aux machines pour le traitement pré- et post-récolte sont gérées par le **Direction du génie rural** (DGR), tandis que les services ruraux importants comme la vulgarisation agricole sont traités par le **Centres Régionaux pour le Développement Rural** (CARDER). En outre, le travail de **l'Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire** (ONASA) visant à fournir des services d'information sur le marché pour la plupart des denrées alimentaires de base est un autre élément important de l'environnement institutionnel pour la production et la commercialisation de produits. Toutes ces entités opèrent sous l'égide du MAEP.

L'infrastructure rurale. Les pertes après récolte découlant du degré d'isolement physique de certaines zones de production par rapport aux réseaux routiers nationaux et du manque d'infrastructures de stockage ont atteint un tel degré significatif au cours des dernières années que le ministère de l'infrastructure rurale a avancé l'idée de devenir une institution semi-publique. Cela lui permettrait de disposer d'un budget opérationnel plus autonome, de pouvoir intégrer directement des partenariats public-privé avec les acteurs du secteur privé et des ONG, et de répondre plus efficacement aux besoins des producteurs, des transformateurs et des commerçants. Par exemple, plusieurs intervenants ont signalés que les producteurs d'ananas sont régulièrement obligés de jeter une partie substantielle de leur production en raison d'un manque généralisé de stockage et d'installations de conditionnement, qui pourraient autrement les aider à préserver une plus grande partie de la production et des revenus.

La recherche agricole et les services de vulgarisation.

Le travail du CARDER, un service de vulgarisation, et son accumulation de connaissances concernant les différentes régions de production, les tendances saisonnières et de culture, et les comportements des petits producteurs est peut-être l'actif le plus important et le moins utilisé dont dispose le gouvernement du Bénin pour le développement de pratiques agricoles permettant d'améliorer la productivité et de mieux connecter les acteurs de la chaîne de valeur entre eux. En raison de contraintes budgétaires considérables, des problèmes liés au système de fournisseurs d'intrants contrôlé par le gouvernement qui n'est pas en phase avec les besoins de production des cultures vivrières, et d'un manque de coordination directe avec les institutions de recherche agricole

comme l'**Institut national des recherches agricoles du Bénin** (INRAB), le CARDER n'est pas déployé de manière à soutenir le genre d'échange des connaissances qu'un service de vulgarisation est généralement chargé d'exécuter.

Les systèmes d'information du marché. Il existe au Bénin un système d'information sur le marché actif, géré par l'État (SIM) et exploité par l'ONASA à travers un réseau d'agents sur le terrain qui collectent des données de prix sur les coûts de production et les prix de gros et de détail pour une gamme de produits de céréales de base. Le SIM de l'ONASA dispose d'une base de données historique contenant des données de prix longitudinales de 25 ans, il s'agit d'un aspect important de son rôle consistant à assurer un approvisionnement suffisant d'aliments de base et agissant comme un tampon contre la volatilité excessive des prix en période de pénurie. Cependant, Le SIM actuel n'est pas en mesure de promouvoir l'activité agroalimentaire à travers la diffusion d'information pertinente et en temps opportun concernant l'offre et la demande dans les marchés intermédiaires, le commerce de gros et de détail. La plupart des intervenants interviewés pour cette étude ont indiqué ne presque jamais tenir compte des activités du SIM géré par l'État dans la poursuite de leurs activités de production, de transformation, ou de négociation. Les méthodes de collecte des données de l'ONASA sont lourdes et lentes, et sa stratégie de diffusion par radio n'offre pas l'actualité et la pertinence dont la plupart des producteurs et commerçants ont besoin. Plus encore, même les données historiques présentes des lacunes importantes et sont considérées comme peu fiables par de nombreux intervenants. En donnant à des fournisseurs de services du secteur privé accès au SIM on peut compléter la vision du système actuel sur la sécurité alimentaire avec une approche plus centrée sur le marché pour faciliter les flux de marché en temps réel grâce à l'utilisation simple des technologies de l'information et de la communication (TIC) serait très bien accueillie par la plupart des acteurs de la chaîne de valeur. Plusieurs de ces initiatives sont déjà opérationnelles en Afrique de l'Ouest et devraient être examinées de près par les autorités de l'ONASA. Comme par exemple Esoko au Ghana, Manobi au Sénégal et les nombreuses expériences du projet de Systèmes d'information de marché et organisations de commerce en Afrique de l'Ouest (MISTOWA).

RÉGLEMENTATION DU MARCHÉ ET DU COMMERCE

La **Direction Générale du Commerce Intérieur** du ministère de l'Industrie et du Commerce (DGCI) joue un rôle important de structuration de l'activité des marchés de gros et de détail au Bénin, et organise aussi les activités de négociation de certains produits d'exportation comme le karité et la noix de cajou. La DGCI gère les **commissions nationales des marchandises**, un outil important de mise en relation des producteurs, des acheteurs, des exportateurs et des autres acteurs du marché avec les fonctionnaires du ministère pour établir les paramètres annuels de prix et les accords d'achat, y compris les dates officielles de début des campagnes de coton, de noix de cajou et de karité. Cette fonction est considérée par certains intervenants comme un aspect important de l'organisation de la négociation commerciale dans certaines chaînes de produits de base, notamment pour protéger les intérêts des petits producteurs et assurer la coordination entre les acteurs du marché dans les secteurs où l'État n'est pas aussi présent. Cependant, d'autres, en particulier les acteurs directement impliqués dans l'exportation, perçoivent ce « service » comme un mécanisme de contrôle de l'État sur le prix et la quantité.

En ce qui concerne les marchés de gros et de détail, la **Société de Gestion des Marchés Autonomes** (SOGEMA, l'organisme de réglementation de certains des plus grands marchés de Cotonou), également sous l'égide du ministère de l'Industrie et du Commerce, joue un rôle de premier plan dans la structuration de l'environnement institutionnel et physique du commerce des matières premières en vrac et des petits commerces de détail. Ses activités actuelles visent à réduire le niveau élevé de spéculation immobilière punitive concernant les différents types de boutiques et de stands des marchés, pouvant parfois atteindre jusqu'à 20 fois ce que le locataire désigné paie réellement et conduisant à des taux de plus en plus importants d'abandon du commerce agricole dans certains des plus grands marchés de la capitale. La SOGEMA tente de faire passer tous les marchés en milieu urbain de la capitale vers un système de tarification basé sur les mètres carrés plutôt que sur le type de stand, ce qui implique un processus complexe de cartographie, de conception, et de sensibilisation face à de considérables intérêts bien établis. Bien que ces efforts ne puissent pas éradiquer la spéculation, ils seront en mesure d'introduire une plus grande transparence dans la fixation des prix des étals de marché et feront obstacle aux loyers élevés imposés aux commerçants à plus petite échelle.

PRINCIPALES INSTITUTIONS DE SOUTIEN

- Association de producteurs et de commerçants
- Département de la Métrologie (Ministère de l'Agriculture)
- Chambre du commerce agricole
- Agence de Normalisation et de Gestion de la Qualité (ABeNOR)
- Agence de Promotion des Échanges Commerciaux (ABePEC)
- Division de l'Inspection Phytosanitaire

INSTITUTIONS DE SOUTIEN

Les principales formes d'organisation du marché dans le secteur agricole du Bénin sont : (1) les chaînes de produits de base tels que le coton, où les entrées, les sorties, la transformation intermédiaire et tous les schémas de production sont organisés au sein d'une chaîne d'approvisionnement où l'État intervient comme médiateur; et (2) les mécanismes de marché qui sont très largement informels, depuis la production jusqu'à la commercialisation.¹³⁷ Cela pose un ensemble unique de défis en ce qui concerne la façon dont le soutien aux institutions, gouvernementales et non gouvernementales, peut favoriser la professionnalisation et le développement durable des chaînes de valeur.

LES ASSOCIATIONS ET ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS ET DE NÉGOCIANTS

Une remarque souvent entendue de la part des intervenants tout au long de cette évaluation est que les chaînes de produits de base au Bénin ne sont pas organisées, et que ce manque d'organisation explique pourquoi elles ne fonctionnent pas comme de véritables chaînes de valeur. Cette observation maintes fois entendue semble, au moins à un niveau superficiel, être en désaccord avec une autre observation, à savoir qu'il existe un très grand nombre d'**associations de producteurs et de commerçants**, aussi bien en ce qui concerne les produits de base et les produits régionaux, dans l'ensemble du secteur agricole. Cependant, cette densité associative n'est pas synonyme d'une organisation réelle. Les municipalités visitées comptaient presque toutes plusieurs organisations de

¹³⁷ Certaines filières d'exportation comme la noix de cajou et le karité représentent une forme intermédiaire d'organisation du marché, présentant à la fois des aspects propres à l'organisation de l'État en termes de fonctions d'achat et de fixation des prix, ainsi que des caractéristiques informelles telles que le travail avec des producteurs et des transformateurs à petite échelle et informels.

producteurs, de commerçants, ou de transformateurs, généralement liées à de grandes fédérations régionales ou nationales. Certaines sont également représentées par la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles (PNOPPA), une organisation de lobbying faisant pression pour une représentation plus explicite du point de vue des producteurs dans les débats politiques nationaux sur la réforme du secteur agricole.

Alors que les associations et les organisations des acteurs du marché ne sont pas rares au Bénin, la capacité de parler d'une seule voix afin d'engendrer des actions publiques soutenues et de résoudre les problèmes d'infrastructure et de politique agricole est en effet manquant. Les producteurs et les commerçants ont des besoins similaires : plus de capacité de stockage et plus de professionnalisation des processus post-récolte de conditionnement, de tri, d'emballage et de stockage. Le rassemblement de suffisamment de denrées représente une première étape cruciale pour une forme stable de contrat, mais celui-ci est fortement limité par l'état des routes rurales. En conséquence, les acteurs des secteurs public et privé doivent travailler dans le cadre de structures de gouvernance décentralisées, avec la DTP et la DGR, pour assurer une hiérarchisation du programme de routes rurales.

POIDS ET MESURES

Bien que son domaine dépasse le secteur agricole, le **Département des poids et mesures** au sein du ministère de l'Agriculture (Département de la Métrologie) soutient la réglementation du domaine des poids et mesures et supervise donc un aspect essentiel de la négociation de l'agriculture. Le ministère détient le seul laboratoire internationalement certifié de test de masse dans la région de l'Afrique de l'Ouest et travaille en étroite collaboration avec la DGCI sur les plus grands marchés de gros et de détail au Bénin pour tester et s'assurer que des balances et des poids fonctionnant correctement sont utilisés. Pour le commerce de gros, le département met à disposition une grande balance portable pouvant supporter 100 kilos à la fois, plusieurs jours par semaine dans les plus grands marchés de Cotonou. Le département teste aussi des camions dans les grandes stations de pesage du port de Cotonou et aux principaux postes frontaliers. Pour lutter contre la fraude dans les transactions de gros entre les producteurs et les commerçants, en particulier dans les zones rurales, le ministère travaille avec la **Chambre d'Agriculture** sur un nouveau projet visant à mettre à la disposition des associations de producteurs de meilleurs instruments pour le pesage des produits avant qu'ils ne soient vendus et des

formations pour les producteurs sur l'importance et le bon usage de ces instruments afin d'accroître la confiance dans les transactions de marché.

CATÉGORIES, NORMES ET PROMOTION DE LA QUALITÉ

L'ensemble des normes et des standards professionnels relatifs aux chaînes de produits de base des fermes jusqu'aux marchés, jouent un rôle crucial dans l'environnement informationnel et institutionnel soutenant la commercialisation des produits agricoles. L'établissement de normes et le contrôle de qualité de la production vivrière et de la commercialisation constitue un ensemble de pratiques exercées par une variété fragmentée d'entités du secteur privé et public largement volontaire. Plus l'activité d'exportation ou le potentiel d'exportation d'un bon résultat est élevé, plus la tendance à assurer la coordination entre les acteurs du secteur public et privé pour affiner les catégories et les normes et promouvoir l'adoption de bonnes ou meilleures pratiques (pratiques qui sont en conformité) augmente. Par exemple, les entités du secteur public, telles que **l'Agence Béninoise de Normalisation et de Gestion de la Qualité** (ABeNOR) et **l'Agence Béninoise de Promotion des Échanges Commerciaux** (ABePEC) jouent un rôle actif dans la définition et la promotion de l'adoption à grande échelle de grades qualitatifs dans le domaine de la gestion post-récolte, du conditionnement, du tri et du conditionnement des produits agricoles transformés ou semi-transformés tels que l'ananas, la noix de cajou et certains mollusques. L'ABePEC est davantage engagée dans le développement de marchés et d'alliances internationales pouvant engendrer de nouvelles opportunités pour les coopératives de producteurs et de transformateurs de produits agricoles. L'agence contribue à l'élaboration des plans et des stratégies commerciales et fournit à l'agro-industrie un forum pour la commercialisation et la communication d'éléments clés concernant les pratiques d'assurance de la qualité.

Le travail de ces deux organismes tient compte des normes internationales, mais s'efforce aussi d'établir des catégories et des normes réalistes en ligne avec les conditions locales et d'en promouvoir l'adoption à travers le renforcement d'un consensus sur un large éventail de coopératives de producteurs, d'acheteurs et de vendeurs. L'entité régulatrice de la sécurité alimentaire, la **Division d'Inspection Phytosanitaire** sous l'égide du ministère de l'Agriculture, fournit un certificat phytosanitaire important pour les produits agro-alimentaires ou autres, importés et exportés. Sa mission consiste principalement à catégoriser et à vérifier l'étendue de l'infestation en insectes ravageurs des produits agricoles

destinés à l'exportation à travers des bases de données, une cartographie, et des analyses de laboratoire. La division développe également d'importants programmes de traçabilité, qui ne recouvrent actuellement qu'un nombre limité de cultures d'exportation.¹³⁸ Les commerçants du secteur privé prennent les devants en termes de développement de normes de qualité pour les produits tels que dans le secteur du karité, car ils traitent directement avec les exportateurs et ont donc une compréhension directe de la demande du marché. Les efforts de ces acteurs du secteur privé pour la promotion et même la formation directe des femmes impliquées dans le conditionnement et le traitement du karité sont importants, mais leurs efforts restent informels et entravent donc encore plus le dispositif de sécurité alimentaire et de traçabilité de certification de la production.

L'ENTREPOSAGE

Tel que cela a été évoqué précédemment, les besoins de stockage dans le secteur rural sont considérables. Cependant, il ne s'agit pas seulement de la capacité de stockage physique en elle-même, car l'utilisation efficace de l'entreposage comme stratégie pour une activité commerciale plus efficace est un aspect tout aussi important des problèmes d'infrastructures rurales. Conformément aux observations formulées ci-dessus à propos de la nécessité d'une plus grande organisation au sein et entre les groupes de producteurs, plusieurs partenaires nationaux et internationaux travaillent avec des groupes de producteurs sur de meilleures pratiques d'entreposage et sur la mise en œuvre éventuelle d'un système de récépissé d'entrepôt (*warrantage*). Bien qu'un tel système réel des récépissés ne soit pas encore opérationnel au Bénin, l'assistance technique externe sous la forme de plusieurs ONG avec le soutien d'organismes d'aide allemands et néerlandais ainsi que du PNUD, également soutenu par le CARDER, a joué un rôle important dans la formation de groupes de producteurs à de meilleures pratiques d'entreposage. Il s'agit notamment du tri et du conditionnement, de l'emballage, de la vérification du taux d'humidité, de l'utilisation de palettes, de la gestion des stocks, de la sécurité, de la séparation appropriée des produits chimiques, et de la formation des comités de gestion forts liés aux institutions de crédit mutuelles locales. Dans le cas d'un groupe de producteurs dans la commune de Nikki, les agriculteurs étaient représentés

dans un comité de gestion tripartite entre leur organisation de producteurs agricoles locale (l'Union Communale des Producteurs), la Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuelle (CLCAM), et des représentants du CARDER. Les conditions de stockage de l'entrepôt sont conformes aux principes convenus mutuellement, et l'entrepôt lui-même ne peut être ouvert qu'en présence des membres des trois organisations, la seule clé étant détenue par l'organisme de crédit. La vente des produits stockés n'a lieu qu'après une décision du comité de gestion de sorte qu'elle concorde avec les meilleurs intérêts des producteurs. Les producteurs individuels peuvent obtenir un crédit auprès de la CLCAM sur la base de la quantité des stocks entreposés. Des niveaux élevés d'intérêt perçus et l'incapacité d'utiliser ce même inventaire comme garantie de crédit auprès d'autres intermédiaires financiers limite encore la portée des avantages d'une telle initiative. Cependant, cet exemple de warrantage parmi d'autres mis en place au Bénin constituent des signes positifs de collaboration entre les institutions de soutien locales et externes pour une meilleure professionnalisation au sein des étapes clés des activités agricoles des fermes jusqu'aux marchés.¹³⁹

DYNAMIQUES SOCIALES

L'un des principaux défis pour l'émergence d'une activité agroalimentaire réelle au Bénin est le manque de coordination de fond entre les acteurs du marché. Comme le signale la section précédente, les questions d'organisation demeurent une priorité pour être en mesure de s'engager avec confiance dans la production agricole. Plusieurs mesures seront nécessaires dans les domaines décrits ci-dessous pour obtenir une coordination plus solide et des règles du jeu de coordination du marché plus claires.

LES PROBLÈMES DE CONFIANCE

La persistance du caractère informel et l'absence d'une base plus large de développement professionnel au sein de nombreuses chaînes de produits de base fondamentales au Bénin, sont le résultat d'un manque généralisé de confiance entre les acteurs économiques dans la plupart des phases de production et de commercialisation agricoles, ainsi qu'entre les entreprises agricoles (formelles et informelles) et les pouvoirs publics. À l'occasion de presque tous les entretiens réalisés pour cette étude, il a été directement question de signaler que l'une ou l'autre partie était à blâmer pour « concurrence déloyale », « non respect de la réglementation », « frauder le marché », « gérer leur entreprise au détriment des producteurs », « fixation des prix en fonction de leurs intérêts

¹³⁸ Le régime de réglementation de la sécurité alimentaire au Bénin est en transition dans le cadre du programme de réforme nationale du secteur agricole du Président appelé *Plan stratégique de relance du secteur agricole*. L'agence d'inspection phytosanitaire actuelle coexistera avec une nouvelle direction de la qualité et du conditionnement des aliments (Direction de qualité et du conditionnement des produits agricoles) sous l'égide d'une nouvelle agence de sécurité alimentaire centralisée appelée l'Agence béninoise de sécurité sanitaire des aliments (ABSSA).

¹³⁹ Voir le chapitre « Obtenir un crédit » pour plus d'information sur ces dispositions.

», ou « actions mafieuses ».Évidemment, de tels énoncés illustrent une grande variété de problèmes, mais ils soulignent également un thème central signalant que la coordination de marché est sous-développée et que la réglementation gouvernementale ne soutient pas et n'encourage pas correctement les comportements orientés sur le marché pouvant devenir des pratiques reproductibles permettant raisonnablement de projeter des rendements décents à partir des efforts personnels, si de tels comportements sont adoptés. Tel que les chapitres sur l'exécution des contrats et la concurrence loyale le montrent, le gouvernement peut appliquer un ensemble de règles et de procédures pour un secteur privilégié, par exemple en facilitant l'approvisionnement d'intrants fiables et les services de transport formels à des sociétés affiliées au secteur du coton, et en même temps imposer aux acteurs économiques des cultures vivrières l'application arbitraire de normes et de contrôles, tels que les points de contrôle routiers ou d'autres contrôles sur place dans les marchés de gros et de détail. Cet environnement politique imprévisible a pour effet de créer une plus grande incertitude dans les pratiques orientées sur le marché et favorise une culture de stratégies très individualistes de recherche du profit.

Le cas d'un producteur de soja dans la région de Borgou illustre bien ce problème. Le producteur avait sept tonnes de produit destiné à un acheteur à Cotonou qui n'était pas passé chercher le produit en question lors la semaine prévue. Le producteur, dont les graines de soja se trouvaient dans une école et n'ayant pas de place pour les stocker correctement, a appelé un groupe de commerçants nigériens la semaine suivante, qui est venu rapidement les chercher et a acheté les sept tonnes dans une transaction au comptant. Lorsque l'acheteur de Cotonou a appelé quelques jours plus tard en expliquant qu'il n'avait pas été en mesure d'organiser le transport à cause d'un décès dans sa famille, le producteur a dû l'informer que le produit avait déjà été vendu.

Lorsque des relations d'affaires durables parviennent à être établies, elles sont souvent limitées à des réseaux relationnels plutôt qu'à des relations contractuelles formelles. Qu'il s'agisse de l'accès aux informations sur les marchés ou du transport et de la vente, une grande partie des flux et des stocks de produits agricoles opèrent à travers des réseaux bien développés et largement informels de commerçants et de producteurs. Étant donné que ces réseaux sont fondamentalement relationnels, il est difficile pour les autres acteurs du marché d'y pénétrer, notamment en termes d'exécution des contrats commerciaux. Bien que ces réseaux

de contrats relationnels fonctionnent souvent bien, ils sont aussi instables et sapent la confiance quand l'une des parties n'a que peu ou pas de recours si l'autre venait à ne pas respecter ses engagements. Ces expériences présentent des aspects juridiques, réglementaires, informatifs et infrastructurels devant être abordés à travers des activités de sensibilisation sur la professionnalisation et les efforts visant une meilleure coordination du marché.

GENRE ET ACCÈS AUX MARCHÉS

Le rôle des femmes dans le secteur agricole du Bénin est important, et toute initiative significative pour soutenir le développement commercial des denrées agricoles doit tenir compte explicitement des spécificités de genre liées à l'emploi, l'amélioration des compétences, l'accès à l'équipement, les contraintes de mobilité, les multiples problèmes de garantie d'accès au crédit, et l'amélioration de l'accès aux informations de marché, notamment en ce qui concerne les normes de qualité. Les femmes ont tendance à dominer de nombreux aspects du commerce de gros et de détail des produits agricoles, en particulier dans les secteurs de base, ainsi que dans la production primaire/cueillette du karité. Elles sont également très actives dans les activités de transformation au sein de plusieurs chaînes de valeur, notamment celles du karité, de la noix de cajou et du manioc. La division du travail selon le genre dans la commercialisation des produits agricoles est souvent liée à la structure familiale. Cette réalité souligne l'importance d'une bonne compréhension de la façon dont les interventions de soutien des femmes dans certaines activités telles que la transformation ou la commercialisation sont liées à une dynamique de production domestique plus large. Par exemple, les efforts pour améliorer l'approvisionnement en intrants (engrais spécifiques aux cultures ou produits chimiques) qui généralement ciblent les hommes en vue de produire des rendements plus élevés et des résultats de meilleure qualité devraient également être accompagnés de programmes de sensibilisation qui ciblent les femmes à travers le SIM pour les aider à affiner leurs techniques de ventes et promouvoir une plus forte connaissance des prix qu'elles peuvent être en mesure de commander.

Enfin, compte tenu de l'importance des femmes dans la commercialisation des produits agricoles, les femmes doivent être mieux intégrées dans le processus de formulation des catégories et des normes de qualité. L'infrastructure institutionnelle qui entoure le développement, la promotion et l'adoption de normes de qualité a tendance à être largement technocratique, mais cela évolue vers une approche plus ouverte et fondée sur le consensus dirigée par l'ABeNOR.

Dans le secteur des exportations de karité, les acheteurs officiels jouent un rôle prépondérant dans l'élaboration d'un ensemble uniforme de normes et de pratiques de conditionnement et de manutention des amandes qui sont extraites, ainsi que de certains aspects de la transformation en beurre de karité. Bien que ces initiatives soient largement réalisées par le biais d'activités de formation menées par les acheteurs eux-mêmes et ne sont donc ni codifiées ni formalisées, elles représentent un exemple important de la façon dont les acteurs du marché prennent la responsabilité de communiquer des informations critiques sur la demande et de dispenser la formation nécessaire pour obtenir des résultats de qualité. Comment les programmes de sensibilisation et de formation pourraient être traduits en une augmentation des revenus pour les femmes impliquées dans la collecte et la transformation des noix de karité serait un élément d'information important sur lequel effectuer un suivi.

RECOMMANDATIONS

Afin de promouvoir un développement significatif et à long terme du secteur agricole et une réelle activité agroalimentaire au Bénin, l'augmentation de l'accès aux marchés à travers la réduction des déficits d'infrastructures critiques et des goulots d'étranglement d'information pour alimenter une meilleure coordination entre les acteurs économiques doit être une priorité centrale.

Créer des groupes d'action pour les routes rurales au niveau de la commune avec des représentants du secteur public et privé pour injecter une dimension de propriété et de responsabilité locale au développement du réseau routier rural.

En termes d'infrastructure physique, le problème le plus urgent est l'amélioration du réseau routier rural et la libération du potentiel productif de certaines régions qui sont effectivement coupées des marchés régionaux et nationaux, que ce soit en raison de la mauvaise qualité ou de l'absence de routes, sans oublier le caractère arbitraire et le niveau élevé de corruption dans la fonction de contrôle publique des transports de produits agricoles par la route. Le renvoi de la responsabilité concernant les réseaux de routes rurales au niveau municipal et la faible capacité des gouvernements locaux, explique le peu de progrès quant au développement du réseau routier depuis la décentralisation.

La création de groupes d'action pour les routes rurales au niveau de la commune permettrait d'encourager l'appropriation et la responsabilisation pour un plus large éventail d'acteurs

publics et privés au niveau local dans le développement du réseau routier rural. Ces groupes de travail public-privé seraient constitués de la communauté locale, de chefs d'entreprise et de représentants des administrations municipales et seraient chargés de la sélection des zones d'expansion et du suivi des besoins d'entretien dans leurs régions. Pour donner du mordant aux actions de ces groupes, leurs calendriers devraient être soutenus par un fonds de développement de la route locale transparent et alimenté par des recettes fiscales locales, des dons privés et d'autres sources de financement identifiées avec l'aide de la DTP. Les groupes se rapporteraient à la DTP pour la coordination d'une stratégie nationale globale et la maintenance d'une base de données du réseau routier à l'échelle locale. La DTP devrait également être habilitée à organiser des groupes de travail, à recommander des domaines d'intervention sur la base de lacunes identifiées dans le réseau supérieur impactant leurs régions, et à intervenir en cas de besoin si la politique locale ou la corruption menacent d'entamer la transparence ou la nature publique-privée de leur travail. Une attention particulière devrait être accordée à l'autorisation et la formation de ces groupes pour garantir que les femmes aient une voix.

Ouvrir le système d'information du marché aux fournisseurs de services du secteur privé

Le problème de l'amélioration de l'accès aux informations sur le marché du côté de l'offre et de la demande est une étape importante de l'augmentation de la productivité à travers la coordination du marché. À l'heure actuelle, le SIM géré par l'État est en grande mesure sans rapport pour les commerçants agricoles à grande échelle, et la plupart des petits producteurs interviewés au cours de cette étude ne tiennent pas compte de l'information sur les prix qu'il diffuse. Injecter une offre d'ensemble de services pour le marché dans la façon dont le SIM est géré, en particulier quant à sa capacité à lier la demande du marché avec des informations concernant le prix par transaction et par quantité d'information (idéalement lié à plusieurs catégories de qualité) en temps opportun, tout en préservant sa mission sous-jacente de sécurité alimentaire, est une étape nécessaire dans l'évolution du SIM. De cette façon, les objectifs de sécurité alimentaire seraient également renforcés sur le long terme. Une disposition court-term subvention-transversale avec les prestataires de services privés serait probablement nécessaire, au moins dans un premier temps, pour être en mesure de déployer le SIM et d'autres services aux producteurs, ou mieux encore, à des groupes de producteurs, afin de construire une base d'utilisateurs suffisante pouvant alors constituer une véritable plate-forme d'information sur l'offre et la demande ainsi que sur les stocks et les flux des transactions.

APPRENTISSAGE PAR LA PRATIQUE : LE CAS DE SONGHAI

Compte tenu des difficultés généralisées auxquels sont confrontés les producteurs et les commerçants dans le secteur agricole du Bénin, l'expérience du centre de formation agricole Songhai basé à Porto Novo est particulièrement importante. Fondée par un prêtre dominicain et tirant son nom d'un empire ouest-africain du XVI^e siècle, le centre enseigne l'autonomie et les meilleures pratiques dans à peu près tous les aspects de la production des cultures alimentaires, de la transformation et de nombreux aspects intermédiaires, tels que la fabrication d'outils, la production d'engrais organique et le développement de bio-carburant. En mettant l'accent sur les principes du développement durable, de la captation de valeur à travers la transformation, du recyclage et de la conservation, le centre Songhai apprend à des adolescents et des jeunes adultes à réussir comme fermiers. Le centre opère dans plusieurs campus spécialisés dans différentes cultures d'aliments à travers le pays. Le campus principal de Porto Novo étendu sur plus de 30 hectares, se spécialise dans différentes cultures de fruits et de légumes, ainsi que dans l'élevage et la pisciculture. Les campus du nord du Bénin sont plus axés sur les céréales de base et la pisciculture. La philosophie fondamentale de vivre sur la base de la production individuelle est l'essence de l'enseignement que le centre Songhai essaie de transmettre à ces étudiants en les encourageant à aborder l'agriculture comme une vocation. À cette fin, les élèves apprennent les meilleures pratiques à travers le travail de terrain et la gestion des activités agricoles, ainsi que par l'enseignement formel. Le centre collabore aussi étroitement avec des experts spécialisés de l'Institut national des recherches agricoles du Bénin (INRAB), des ONG nationales et internationales, et plusieurs organisations partenaires fondées sur des principes du centre Songhai dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne tels que la République Démocratique du Congo, le Malawi, le Nigeria, et le Sierra Leone. Bien que le centre Songhai ne soit pas en mesure d'enseigner à ses élèves comment surmonter les problèmes systémiques de déficit d'infrastructure ou d'accès au crédit, son approche d'apprentissage continu et d'autonomie fondée sur des pratiques agricoles et non agricoles permet à ses étudiants de mieux faire face à cette incertitude omniprésente.



EXÉCUTION DES CONTRATS

Globalement, une étude de la Banque mondiale sur la facilité d'exécution des contrats en 2013 classe le Bénin 178^e sur 183 pays.¹⁴⁰ L'enquête de la Banque mondiale a constaté qu'il faut en moyenne 795 jours pour faire exécuter un contrat, pour une valeur de 65 % du coût de la réclamation.¹⁴¹ Bien que le cadre législatif régissant les transactions commerciales soit solide, les contrats qui n'ont pas de garantie sont difficiles à faire exécuter. Les tribunaux de Cotonou ont du retard sur ce sujet et le coût juridique élevé est souvent prohibitif ou alors la partie défaillante est insolvable. Pour une grande partie du secteur de l'entreprise agricole, l'exécution des contrats ne peut être obtenue qu'à travers des négociations personnelles virulentes ou des menaces de la police. Par conséquent, il est nécessaire de renforcer les institutions locales existantes et d'offrir des services de médiation ou d'autres services juridiques alternatifs pour régler les différends et promouvoir plus de confiance et plus de respect des obligations contractuelles. En outre, un meilleur accès aux informations sur les transactions passées permettrait aux entreprises de mieux filtrer leurs partenaires commerciaux et donc de réduire leur prise de risque.

CADRE JURIDIQUE

DROIT DES CONTRATS

Le Bénin est membre de l'OHADA. Le **Traité de l'OHADA sur l'harmonisation du droit des affaires en Afrique de 1993**¹⁴² compte 16 États membres de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale. Conformément au traité de l'OHADA, les Actes Uniformes sont directement applicables dans les États membres et ont préséance sur toute loi nationale existante ou future en conflit avec les textes de l'OHADA. L'OHADA a adopté neuf Actes Uniformes afin d'harmoniser et d'unifier le droit des affaires dans les États membres. Le droit des contrats est régi par l'**Acte Uniforme de l'OHADA relatif au droit commercial général**.¹⁴³ L'Acte, adopté en 1997 et

révisé en 2010, s'aligne sur les meilleures pratiques internationales en matière d'obligations de chaque partie et de transfert de la propriété et du risque. Les contrats commerciaux de vente peuvent être écrits ou oraux et il n'y a pas de règles concernant la forme du contrat (voir article 240), sauf si le bien est régi par un régime différent (tels que les instruments financiers et l'électricité, (voir l'article 236). Pour étendre l'applicabilité de l'Acte à la lumière des grands secteurs informels dans les États membres de l'OHADA, la loi a été révisée en 2010 pour créer deux types d'opérateurs économiques : les *commerçants* et les *entreprenants*, avec un processus d'inscription simplifié pour ces derniers afin de faciliter la formalisation.¹⁴⁴

L'**Acte uniforme de l'OHADA relatif aux procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution de 1998**¹⁴⁵ prévoit un régime simplifié de recouvrement des

¹⁴⁰ Voir Banque mondiale, Doing Business 2013, disponible sur <http://www.doingbusiness.org>.

¹⁴¹ Id. De ces 65 %, plus de la moitié (36,5 %) est attribuable à des frais de justice, 17,3 % aux frais d'avocat et 10,9 % aux coûts d'application.

¹⁴² Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique.

¹⁴³ Acte uniforme sur le droit commercial général.

¹⁴⁴ Voir François-Richard Kpenou et Saturnin Afaton, *La justice au service du développement du Bénin* (Conseil des investisseurs privés au Bénin, 2013), 113-14.

¹⁴⁵ Acte uniforme sur l'organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution.

dettes non contestées pour les créanciers, où le montant de la dette est établie et à travers duquel la dette est due. Ce processus rédigé par un tribunal, dénommé « l'injonction de payer », fait suite à une procédure accélérée dans le cadre de laquelle les pièces justificatives de la dette sont soumises à la cour, et, plutôt que d'être appelé à une audience du tribunal, le débiteur est simplement informé de la décision. Le débiteur dispose alors de 15 jours pour s'opposer à la décision, à ce moment, si le débiteur ne rembourse pas volontairement la dette, le créancier peut porter la décision d'un tribunal à un huissier pour son exécution. Une procédure accélérée similaire est en place pour les injonctions de fournir des biens déjà payés mais non livrés.

Il existe d'autres lois pertinentes. L'**Acte Uniforme de l'OHADA relatif aux contrats de transport des marchandises par route** de 2003,¹⁴⁶ qui régleme les contrats de transport par la route lorsque le transport ou la livraison de marchandises a lieu sur le territoire d'un pays membre de l'OHADA. Les dispositions de la loi sont conformes aux bonnes pratiques internationales. L'**Acte Uniforme de l'OHADA relatif au droit de l'arbitrage** de 1999¹⁴⁷ régit l'arbitrage dans les États membres de l'OHADA. Selon la loi, les parties sont libres de convenir de la loi devant être appliquée. Le Centre de médiation et d'arbitrage décrit ci-dessous est conforme à l'Acte Uniforme relatif au droit de l'arbitrage.

L'OHADA a adopté une nouvelle loi sur les coopératives, l'**Acte Uniforme de l'OHADA relatif au droit des sociétés coopératives**,¹⁴⁸ en 2010. Conformément à la loi, les coopératives peuvent établir des contrats avec des tiers dans les limites de leur règlement intérieur (article 4). La nouvelle loi sur les coopératives de l'OHADA remplace le Statut général national de la coopération, l'Ordonnance n°59/PR/MDRC (1966), qui accordait une influence considérable à l'État sur la façon dont les coopératives étaient gérées. (Voir le chapitre sur la concurrence loyale pour une discussion plus approfondie.) Toutefois, le contenu de la nouvelle loi n'est pas bien connu parmi les coopératives ou les professionnels juridiques du Bénin, et il reste encore des doutes quant à savoir dans quelle mesure la nouvelle loi de l'OHADA remplace toutes les sections du Statut général de coopération ou si certaines parties restent en vigueur ; cela mérite de plus amples recherches.

¹⁴⁶ Acte uniforme sur le contrat de transport de marchandises par la route.

¹⁴⁷ Acte uniforme sur le droit de l'arbitrage.

¹⁴⁸ Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives.

L'adoption du nouveau **Code de procédure civile, commerciale, sociale et administrative**¹⁴⁹ en 2011 a modernisé les règles de procédure. Le code, adopté dans le cadre du Compact I du MCC pour le Bénin, est conçu pour accélérer le traitement des cas et améliorer l'efficacité du secteur de la justice. Le code est largement reconnu pour l'adoption de procédures plus cohérentes et plus efficaces, mais le système judiciaire ne dispose pas encore suffisamment de personnel pour respecter toutes les nouvelles procédures.

PRINCIPALES LOIS ET RÈGLEMENTS CLÉS

- Le Traité de l'OHADA relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (1993)
- L'Acte Uniforme de l'OHADA portant sur le droit commercial général (2010)
- L'Acte Uniforme de l'OHADA portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution (1998)
- L'Acte Uniforme de l'OHADA relatif aux contrats de transport des marchandises par route (2003)
- L'Acte Uniforme de l'OHADA relatif au droit d'arbitrage (1999)
- L'Acte Uniforme de l'OHADA relatif au droit des sociétés coopératives (2010)
- Code de procédure civile, commerciale, sociale et administrative (2011)
- Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises (1980)
- Décret de la Commission Permanente (1988)

En 2012, le Bénin est devenu un signataire de la **Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises** (CVIM, ou la Convention de Vienne), qui fournit un cadre uniforme pour la vente de marchandises entre entreprises dans les 79 États signataires.¹⁵⁰ L'Acte uniforme de l'OHADA relatif au droit commercial général a été calqué sur les principes énoncés dans la Convention de Vienne et contient des dispositions sur les contrats de vente qui suivent de près celles de la Convention de Vienne.¹⁵¹ Par exemple, le principe de bonne foi est un

¹⁴⁹ Code de procédure civile, commerciale, administrative, sociale et des comptes.

¹⁵⁰ http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/sale_goods/1980CISG_status.html (Les États membres comprennent de nombreux pays d'Europe, d'Amérique du Nord, d'Asie, et l'Australie et représentent une partie importante du commerce mondial).

¹⁵¹ Marcel Fontaine, Loi OHADA uniforme sur le droit des contrats, notes explicatives sur l'avant-projet (2004), disponible sur <http://www.unidroit.org/english/legalcooperation/OHADA%20explanatory%20note-e.pdf>.

principe d'interprétation de premier plan dans les deux textes. Les parties contractantes sont libres de refuser l'ensemble ou une partie des dispositions de la CVIM, mais l'application automatique de la CVIM est en vigueur dans le cas où les parties n'ont pas choisi d'autre loi applicable. Bien que la CVIM et l'OHADA soient compatibles, la CVIM permet l'exclusion des contrats qui relèvent d'un traité régional ou d'une loi régionale uniforme.¹⁵² Ainsi, la CVIM est notamment utile pour les entreprises établissant des contrats avec des parties dans d'autres États signataires hors de la région de l'OHADA.

LA LIBERTÉ CONTRACTUELLE

Au Bénin, la liberté contractuelle est limitée par le **Décret de la commission permanente** de 1988.¹⁵³ Le Décret, qui semble « seulement » être appliqué dans le domaine de l'exportation des cultures du coton, du karité et de la noix de cajou ne permet pas aux producteurs de vendre directement aux exportateurs mais oblige à faire appel aux services d'un intermédiaire agréé. En outre, le gouvernement limite le transport du coton, du karité et de la noix de cajou à une période de campagne, qui dure quelques mois chaque année et qui est souvent annoncée peu de temps uniquement avant son début. Les récoltes ne peuvent pas être vendues pour moins d'un prix minimum fixé chaque année par le gouvernement. Le gouvernement envisage d'étendre le modèle de la campagne à d'autres cultures, notamment l'ananas et le maïs. Le Décret et l'effet de distorsion du marché qu'il engendre est décrit plus en détail dans le chapitre sur la concurrence loyale. Cependant, il est important de souligner que ce décret représente une entrave formelle à la promotion et à l'adoption de l'agriculture contractuelle pour les cultures auxquelles il s'applique, car les exportateurs ne peuvent pas conclure de contrats pour l'achat de leur matière première directement avec les producteurs. En outre, l'obligation pour les exportateurs d'acheter à des intermédiaires rend le commerce équitable et la certification biologique très difficile en raison de la difficulté à retracer les origines d'un produit qui passe par d'aussi nombreuses mains. Bien que certains exportateurs créatifs aient mis en place un système de deux sociétés, l'une d'achat et de transformation des intrants et l'autre d'exportation du produit, l'inefficacité de ce système doit encore être étudiée et prise en compte. En outre, la période de campagne oblige les transformateurs à acheter leurs intrants pour toute l'année au cours de quelques mois, ce qui peut représenter un défi financier.

¹⁵² Articles 90 et 94 de la Convention de Vienne. Voir aussi Luca g. Castellani, "Ensuring Harmonisation of Contract Law at Regional and Global Level: The United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods and the Role of UNCITRAL," *Uniform Law Review*, Vol. 13 (2008), 121.

¹⁵³ Décret n° 88-30 du 20 janvier 1988 portant sur la création de la Commission permanente d'approvisionnement des facteurs de production, de commercialisation des produits agricoles et du commerce général (Décret de la Commission permanente).

ACCÈS AUX LOIS

Les actes de l'OHADA sont disponibles en ligne sur le site Web de l'OHADA, ils sont également publiés ensemble sur papier, cette version est souvent appelée le « livre vert ». Les lois nationales, les décrets, les ordonnances et autres décisions administratives ainsi que les directives de l'OHADA sont publiées dans le Journal Officiel. Cependant, la technique d'impression du Journal Officiel est désuète, il faut compter en moyenne un délai de six mois entre le moment où une loi est signée par le président et le moment où elle est imprimée.¹⁵⁴ Comme les lois ne prennent effet qu'à partir du moment où elles sont imprimées, ce retard ralentit le processus de changement législatif. En outre, les lois et décrets nationaux ne sont pas recueillis dans un seul bureau central. Au lieu de cela, certains ministères publient une sélection de lois sur leurs sites Web, alors que d'autres le font de manière plus aléatoire. Par conséquent, l'accès aux lois, aux décrets et autres décisions administratives peut être difficile.

INSTITUTIONS CHARGÉES DE L'EXÉCUTION

Un système judiciaire efficace est essentiel pour les entreprises souhaitant conclure des contrats et des échanges plus complexes avec un réseau étendu de partenaires commerciaux. Faire appel aux tribunaux est un dernier recours pour les parties qui ne peuvent pas régler leurs différends par elles-mêmes ou à travers la médiation d'un tiers. Cependant, le système juridique fonctionne également comme réconfort pour ceux qui n'y recourent pas nécessairement mais savent que les tribunaux constituent une option viable si d'autres moyens, moins conflictuels ne permettraient pas de régler un différend. Par conséquent, lors de l'examen de l'efficacité d'un système judiciaire, il faut tenir compte non seulement de la façon dont les tribunaux fonctionnent pour ceux qui les utilisent, mais également de la façon dont la prévisibilité des résultats facilite les règlements n'y ayant pas recours.

L'impression générale parmi les moyennes et les grandes entreprises des chaînes de valeur sélectionnées est que le système judiciaire est lent et que le temps imparti pour mener une affaire face au tribunal affecte leur capacité à utiliser le système judiciaire. Une entreprise rapportait qu'une plainte déposée contre une banque était en instance auprès du tribunal de première instance depuis 2007 et que le dossier avait complètement disparu à un moment donné. Cet

¹⁵⁴ Osseni, K. Kadjath et Megnigbeto, Eustache, *Une Nouvelle vie pour le journal officiel de la République du Bénin*. Communication au 2e congrès de l'association internationale francophone des bibliothécaires documentalistes, Martinique, 9-11 août 2011, disponible sur <http://eustachem.ilemi.net/spip.php?article61>.

exemple est probablement un cas extrême, mais il y a un grand nombre d'affaires en retard, notamment à Cotonou où la plupart des entreprises ont leur siège. Pour les petites entreprises les tribunaux ne constituent pas une option pour le règlement des différends contractuels car la plupart d'entre elles fonctionnent de manière informelle et le seuil d'accès aux tribunaux est beaucoup trop élevé.

Les données sur le temps moyen de traitement d'un cas commercial dans les tribunaux ne sont pas disponibles, mais la mesure comparative pour une affaire civile en 2009 est d'en moyenne 17 mois à Cotonou, alors que cela prend seulement 3 mois à Parakou.¹⁵⁵ Les statistiques obtenues pour le Tribunal de Première Instance de Cotonou en 2012 montrent que la quantité de litiges commerciaux de l'année précédente était de 470 cas, avec 590 nouveaux cas commerciaux en 2012 ; 227 cas ont été effacés du dossier. Bien que le tribunal ne soit pas en mesure d'informer sur la durée moyenne de traitement des dossiers, ces statistiques montrent clairement que le retard pris sur les affaires commerciales de Cotonou ne fait qu'augmenter. Comme nous l'avons précédemment signalé, la possibilité d'utiliser le processus d'injonction au paiement, plus rapide et plus simple, pour le recouvrement des créances impayées est d'une grande importance pour les entreprises et les banques devant recouvrer des dettes incontestées (c'est à dire, bien documentées). Certaines entreprises et avocats privés ont déclaré que le processus prend souvent beaucoup plus de temps que souhaitable.

PRINCIPALES INSTITUTIONS CHARGÉES DE L'EXÉCUTION

- Ministère de la Justice (MJLDH)
- Tribunaux de première instance, Cours d'appel et Cour suprême
- Tribunaux de conciliation
- Centre de documentation et d'information juridique (CDIJ)
- Centre d'arbitrage, de médiation et de conciliation (CAMEC)

Pour augmenter l'efficacité du système judiciaire, l'UE et le MCC (dans le cadre du Compact I du MCC pour le Bénin) ont consacré des ressources importantes pour aider le **Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme** (MJLDH) à mettre en place un système

¹⁵⁵ François-Richard Kpenou et Saturnin Afaton, *La justice au service du développement du Bénin* (Conseil des investisseurs Privés au Bénin, 2013), 49.

informatique de gestion des cas. Tous les tribunaux en ont été équipés, et le personnel a été formé à plusieurs reprises, mais son adoption et sa mise en œuvre est inégale entre les tribunaux. La mise en œuvre est menacée par une certaine résistance persistante du personnel, une direction du MJLDH hésitante, des problèmes techniques à répétition et des pannes d'électricité fréquentes. L'UE continue de soutenir la mise en œuvre de ce système de gestion des cas, qui nécessitera un soutien technique et financier continu pour l'avenir proche.

Selon une enquête auprès des entreprises menée par la Banque mondiale/IFC en 2009, seulement 10 % des entreprises du Bénin reconnaissent le fonctionnement des tribunaux comme étant juste, impartial et non corrompu. En comparaison, la même enquête a révélé que la moyenne de perception régionale concernant la justice, l'impartialité et l'incorruptibilité des tribunaux en Afrique subsaharienne est de 45 %.¹⁵⁶ Plusieurs personnes interrogées ont confirmé qu'il existe de nombreuses pratiques de corruption au sein du pouvoir judiciaire. Un huissier de justice a raconté qu'un client avait perdu un procès, bien qu'il ait payé au juge 5 millions de FCFA, car son adversaire en avait payé 15 millions. Cependant, les avocats et autres experts attestent que les entreprises privées qui poursuivent le gouvernement pour rupture de contrat ont plutôt une bonne probabilité de gagner le procès. Néanmoins, l'exécution de la décision contre le gouvernement peut prendre des années et implique une grande persévérance et de nombreux pots de vin pour le traitement de la réclamation. Pour cette raison, de nombreuses entreprises, notamment les plus petites, ne déposent pas de plaintes contre le gouvernement. Par exemple, un groupe de producteurs de graines de semence sur la base de l'agriculture contractuelle pour la SONAPRA a déclaré qu'ils n'avaient toujours pas été payés pour les graines qu'ils avaient remises à la SONAPRA l'année dernière. Étant donné que leur plainte était contre le gouvernement, ils pensaient qu'ils n'avaient rien en leur pouvoir pour récupérer la somme due ou accélérer le processus de recouvrement de la dette.

Les **tribunaux de première instance** disposent de chambres criminelles, sociales, civiles et commerciales, où les juges ne sont pas spécialisés, mais alternent souvent entre les différentes chambres. Les avocats et les groupes d'intérêts commerciaux estiment que le manque de spécialisation est une faiblesse qui affecte la qualité des décisions et le temps de traitement des dossiers. Il existe trois **Cours d'appel** à

¹⁵⁶ La Banque mondiale/SFI, *Profil pays le Bénin 2009* : Enquêtes auprès des entreprises, 2009.

Cotonou, Parakou et Abomey, la **Cour suprême** est basée à Cotonou. Le nombre de juges sur le banc demeure une préoccupation car les demandes au ministère de la Justice pour occuper les postes vacants ne sont pas remplies. Par exemple, les Chambres de commerce de la Cour d'appel de Cotonou et du Tribunal de Première Instance de Parakou manquent de juges et doivent faire appel aux juges d'autres chambres, ce qui entraîne des retards supplémentaires. En outre, environ 25 % des juges sur le banc prennent leur retraite d'ici 2017, en tenant compte des pratiques d'embauche actuelles, le pouvoir judiciaire ne semble pas s'y préparer. La question de la dotation en personnel semble assez complexe ; la capacité du gouvernement à allouer des fonds supplémentaires à l'embauche est limitée par un plafond sur la masse salariale publique assez important placé par le Fonds monétaire international (FMI). Le nombre limité de nouveaux employés embauchés et formés au cours des dernières années (y compris les juges, les greffiers et le personnel de soutien) est rapporté comme étant difficile à gérer, et les besoins en personnel ont été exacerbés par la création de quatre nouveaux tribunaux de première instance en vertu du 1er Compact du MCC pour le Bénin. Une cour d'appel a déclaré avoir de la difficulté à recruter de nouveaux juges car un président de tribunal de première instance a plus d'avantages qu'un juge à la cour d'appel.

Bien que la loi sur l'organisation du pouvoir judiciaire¹⁵⁷ prévoit des **chambres administratives** dans tous les tribunaux, dans la pratique, les tribunaux de première instance et les cours d'appel n'ont pas de chambres administratives, et les plaintes administratives doivent être directement envoyées à la Cour suprême. La mise en œuvre de chambres administratives dans les tribunaux de niveau inférieur pourrait offrir un recours aux citoyens luttant contre la corruption dans l'administration publique. Toutefois, plusieurs experts juridiques consultés au cours de cette évaluation ont été d'avis qu'il existe une volonté politique limitée pour mettre en place les chambres administratives et que le système judiciaire manque de personnel suffisant pour gérer une charge de travail supplémentaire. Il est important d'étudier davantage ces préoccupations avant d'aborder cette lacune apparente du système judiciaire.

Pour répondre aux préoccupations concernant la lenteur du processus judiciaire et le manque de spécialisation dans les tribunaux généraux, la Banque mondiale prévoit de soutenir la mise en place de **tribunaux de commerce**. Le plan actuel

est de fournir un soutien technique pour la rédaction des dispositions législatives, l'installation des équipements, la formation du personnel, et le lancement d'un système de gestion des cas. La Banque mondiale a abordé la possibilité d'une collaboration avec le MCC et l'UCF pour la construction d'un ou plusieurs bâtiments du tribunal de commerce dans le cadre du 2e Compact du MCC au Bénin. La Banque mondiale a exigé que le gouvernement adopte une loi établissant un régime de tribunaux de commerce en tant que condition pour le soutien. Étant donné que la Banque mondiale envisage déjà d'aller de l'avant avec ces plans, c'est le moment d'évaluer tout soutien de cet effort pour éliminer le retard sur les affaires commerciales, réduire le temps de traitement, et améliorer l'expertise technique pour régler les différends commerciaux. Toutefois, plusieurs éléments doivent encore être étudiés et discutés :

1. Ce sont principalement les grandes et moyennes entreprises qui considèrent les tribunaux comme d'une option pour régler les différends ne pouvant être réglés par d'autres moyens. Par conséquent, le nombre d'entreprises agricoles susceptibles d'utiliser le tribunal de commerce est plutôt limité. Par exemple, Parakou a été évoqué comme deuxième site potentiel pour un tribunal de commerce, mais le tribunal de première instance de Parakou estime qu'ils ont reçu environ 10 affaires commerciales l'an dernier; ce qui ne représente pas une charge de travail justifiant un tribunal autonome. Au Mali par exemple, il existe trois tribunaux de commerce et les deux cours en dehors de Bamako reçoivent très peu de cas chaque année. Néanmoins, les avantages qu'apporte le bon fonctionnement des tribunaux de commerce pour les institutions de soutien essentielles telles que les banques ne devraient pas être négligés.
2. Il est à craindre que la création de tribunaux de commerce aspire les ressources et le personnel des tribunaux généraux, il s'agit là d'une question qui doit être évaluée et examinée attentivement.
3. Un certain nombre d'experts a soulevé l'inquiétude qu'une petite cour traitant de litiges impliquant des montants importants pouvait devenir plus sensible aux pratiques de corruption. En outre, certains experts se demandent s'il y a une volonté politique de créer des tribunaux de commerce.

¹⁵⁷Loi n° 2001-37 portant sur l'organisation judiciaire en République du Bénin.

Les tribunaux de conciliation, créés en 2001, ils ont été conçus d'après les méthodes plus traditionnelles de résolution des conflits au travers de discussions et de négociations au niveau local.^{158, 159} Il doit exister au moins un tribunal de conciliation par commune et celui-ci doit être dirigé par des personnes laïques, dont un président et deux conseillers.¹⁶⁰ Le bureau du maire propose des candidats pour le tribunal de conciliation au tribunal de première instance, que le tribunal de première instance peut soumettre à l'accord du ministère de la Justice. Le président et les deux conseillers doivent être des membres respectés et dignes de confiance de la communauté locale, être de bonne moralité et être un fonctionnaire du gouvernement à la retraite (par exemple un enseignant) ou lire et écrire en français. Il semble que les tribunaux de conciliation fonctionnent dans certains endroits, mais pas dans d'autres.¹⁶¹ Le personnel de la Cour de conciliation n'a pas été payé depuis plusieurs années,¹⁶² ce qui expliquerait pourquoi, dans certains endroits, l'institution ne fonctionne plus, alors que dans d'autres endroits, les leaders laïques ont continué de servir volontairement sur le terrain de la conciliation. Les tribunaux de conciliation traitent principalement des litiges fonciers. Si le tribunal de conciliation n'est pas en mesure de régler la question, il transmet le dossier au tribunal de première instance pour arbitrage. Si le différend est réglé, le règlement convenu est soumis au tribunal de première instance pour approbation, à partir de ce moment la décision devient exécutoire.¹⁶³ L'accès aux tribunaux de conciliation est gratuit pour les usagers. Ces tribunaux sont basés sur la communauté, ne coûtent pas cher et sont souvent plus accessibles (à la fois en termes de distance physique et en termes de procédures moins formelles) que les tribunaux de première instance pour l'agro-industrie au niveau local. Il est recommandé d'examiner plus en profondeur le statut des tribunaux de conciliation afin de déterminer si le rôle et la mission de ces institutions locales, dirigées par des personnes

laïques pourraient être développés pour fournir aux entreprises au niveau local un forum de règlement de leurs différends commerciaux à l'amiable.

Au cours du 1er Compact du MCC pour le Bénin, un **Centre de Documentation et d'Information Juridique** (CDIJ) a été créé pour la diffusion des décisions judiciaires, des lois et autres informations juridiques.¹⁶⁴ Le centre a été conçu comme plaque tournante des dossiers de la cour et autres informations juridiques ainsi que comme centre de ressources et de formation pour le personnel de la cour, d'autres professionnels de la justice, des responsables gouvernementaux et le grand public. Le CDIJ est logé dans un bel immeuble récemment construit à côté de la Cour d'Appel de Cotonou, mais les activités réelles du centre n'ont pas encore atteint l'ampleur prévue. La bibliothèque ne contient que peu de livres, il n'y a pas d'abonnement au Journal Officiel, et les formations et les ateliers sont limités car ils dépendent de financements externes. Rendre les décisions de justice accessibles au public engendrerait une plus grande transparence et mettrait en évidence la corruption, mais le CDIJ n'a pas encore accès à ces décisions en raison des retards et des difficultés rencontrées avec le système électronique de gestion des cas, des ressources financières limitées et d'une certaine résistance de la part de la magistrature quant au partage de l'information. Une base de données juridique a été créée mais n'a pas été mise en ligne ou actualisée depuis 2011. En raison de ces contraintes, à ce jour le centre n'a engendré qu'un engagement très limité de la part de la société civile et la communauté des affaires : le jour où l'équipe AgCLIR a visité le centre, on n'y comptait qu'une poignée de visiteurs.

L'adhésion au CCIB est obligatoire pour toutes les entreprises enregistrées.¹⁶⁵ En raison d'allégations de corruption et un processus électoral politisé et controversé de la commission, la CCIB a entrepris moins d'activités ces deux dernières années. Le CCIB a créé un **Centre d'Arbitrage, de Médiation et de Conciliation** (CAMEC) à Cotonou en 2003. Le CAMEC reçu des fonds au cours du 1er Compact du MCC pour le Bénin mais a entrepris un nombre d'activités tellement limité ou désorientées que le MCC a retiré les fonds du CAMEC avant la fin du compact. Le CAMEC affirme avoir trois cas en suspens, mais le personnel du centre est resté un peu vague sur ce point. Le CAMEC attribue son nombre très limité d'activités à un manque

¹⁵⁸ Loi n° 2001-37 portant sur l'organisation judiciaire en République du Bénin, paragraphes 21 à 35.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Dans les plus grandes communes (Cotonou, Porto-Novo et Parakou), chaque arrondissement devrait disposer d'un tribunal de conciliation.

¹⁶¹ Par exemple, le tribunal de première instance de Parakou a signalé qu'il n'y avait pas de tribunaux de conciliation actif au sein de Parakou, mais le président du tribunal de conciliation de Glazoué a signalé que près de deux séances sont tenues par mois, au cours desquelles les tribunaux entendent trois à quatre cas.

¹⁶² François-Richard Kpenou et Saturnin Afaton, *La justice au service du développement du Bénin* (Conseil des investisseurs privés au Bénin, 2013), 57. Cependant, il est prudent de supposer que l'allocation reçue par les leaders laïcs était très modeste.

¹⁶³ Les intervenants signalent qu'en moyenne, un cas peut impliquer 2 à 3 séances avant d'arriver à un arrangement. Le temps nécessaire pour que cette décision soit approuvée par le tribunal de première instance est inconnu, mais ne semble pas représenter un problème à Glazoué.

¹⁶⁴ Le CDIJ a été créé par le décret n° 2011-320 du 2 avril 2011.

¹⁶⁵ Loi n° 90-005 du 15 mai 1990 fixant les conditions d'exercice des activités de commerce en République du Bénin (article 11), telle que modifiée par Loi n° 93-007 du 29 mars 1993. Les cotisations sont collectées lorsque les entreprises s'inscrivent auprès du service à guichet unique du gouvernement *Guichet unique de formalisation des entreprises* (GUFÉ).

de fonds pour mener des campagnes d'information concernant les services du centre. Cependant, il n'est pas évident que la direction du centre soit motivée pour s'engager auprès de la communauté commerciale locale, car les relations avec les entreprises locales peuvent être établies avec peu de ressources financières par le biais de rencontres individuelles ou en petits groupes ou en participant à des réunions d'organisations commerciales déjà existantes. Bien que certaines entreprises ont déclaré que le CAMeC joue un rôle utile, le nombre limité d'activités du centre a entamé l'intérêt et la confiance envers les capacités du centre à régler les différends au sein de la communauté commerciale. La Banque mondiale envisage de fournir une assistance technique au CAMeC afin de renforcer sa capacité, et il sera donc important pour le MCC et l'UCF de partager certaines leçons apprises afin d'éviter les difficultés rencontrées au cours du 1er Compact du MCC pour le Bénin.

INSTITUTIONS DE SOUTIEN

Bien que le commerce du maïs et du manioc soit principalement réalisé en paiements liquides, les accords de préfinancement avec les partenaires commerciaux réguliers en aval de la chaîne de valeur sont assez communs dans les chaînes de valeur de la noix de cajou, du karité et de l'ananas. Quand un partenaire commercial ne livre pas les produits, il est de pratique courante de solliciter l'aide de **la police** pour exercer une certaine pression sur le débiteur défaillant. Contre une redevance informelle, la police peut aider les parties à parvenir à un accord et si le débiteur doit être « adouci », la police peut le placer en garde à vue pendant quelques jours. Bien que cette pratique informelle puisse être assez efficace, elle ne favorise pas les bonnes pratiques commerciales ou une culture de la confiance entre les partenaires commerciaux. Cependant, dans la plupart des cas, si la contrepartie semble honnête et a un motif raisonnable pour ne pas livrer à temps, les acteurs font souvent preuve de bonne volonté à l'heure de prolonger le mandat et de trouver un arrangement à l'amiable.

Lorsqu'un créancier dispose d'un titre exécutoire ou d'une décision de justice, un **huissier** recueille la dette ou saisit un bien vendu aux enchères pour la recouvrer. Le Bénin compte 31 huissiers de justice dont la plupart sont basés à Cotonou ou à Porto-Novo, seulement deux d'entre eux sont basés à Parakou. Les huissiers de justice de Cotonou rapportent que l'obtention d'une décision de justice de la part des greffiers peut prendre des mois¹⁶⁶. Ce retard dans l'obtention de la décision n'est pas un problème à Parakou où la charge de travail n'est pas aussi

importante. Pour exécuter la décision, les huissiers doivent payer la police une taxe officieuse pour leur aide. À Cotonou, le tarif est d'environ 80 000 FCFA, alors qu'à Parakou le montant est 5 000 FCFA par officier de police (et 10 000 FCFA pour le capitaine de police). Au total, les frais juridiques, les frais d'huissier et les frais informels rendent le coût de l'application d'un contrat prohibitif pour certaines entreprises. Plusieurs entreprises ont indiqué que même si elles recevaient une ordonnance du tribunal pour recouvrer la dette, les débiteurs sont souvent insolvables. D'autres entreprises ont déclaré avoir poursuivi des actions en justice pour donner l'exemple aux autres, même si le montant récupéré était plutôt marginal.

La faculté de droit de la plus grande université du pays, l'**Université d'Abomey-Calavi**, compte 11 000 étudiants. Le droit des contrats et le droit de la propriété font partie du programme de base, mais les cours sont dispensés dans de grands amphithéâtres avec mille ou deux mille étudiants et offrent donc peu de possibilités d'apprentissage pratique. Pour résoudre ce problème, le programme a récemment été modifié pour introduire un stage de deux ans après trois ans de cours. Les élèves peuvent ensuite revenir pour suivre des masters spécialisés, notamment en droit commercial ou droit fiscal. Même si un nombre important d'étudiants obtiennent leur diplôme chaque année, seulement environ 250 **avocats** sont admis au barreau, et un nombre important de diplômés travaillent dans des domaines autres que le droit. La plupart des avocats sont généralistes, mais certains se spécialisent dans les transactions commerciales, notamment celles impliquant des denrées agricoles. Les avocats sont principalement basés à Cotonou et à Porto-Novo ; il n'y a pas d'avocats à Parakou.

PRINCIPALES INSTITUTIONS DE SOUTIEN

- Police
- Huissiers de justice
- Faculté de droit de l'Université d'Abomey-Calavi
- Avocats
- École Régionale Supérieure de la Magistrature de l'OHADA (ERSUMA)
- Conseil national du patronat du Bénin (CNPB)
- Conseil des Investisseurs Privés au Bénin (CIPB)
- Coopératives de producteurs
- Fédération Nationale des acheteurs de produits agricoles et tropicaux (FENAPAT)
- Bureaux de crédit

¹⁶⁶ Un juge peut émettre une décision avant d'en rédiger la motivation. Ainsi, lorsque l'huissier demande le cas, il est possible que la motivation ne soit pas encore rédigée.

L'École Régionale Supérieure de la Magistrature (ERSUMA) est basée à Porto-Novo et offre une formation juridique continue sur les règles et les textes de l'OHADA pour les membres de la profession juridique et l'administration publique des États membres de l'OHADA. Chaque État membre choisit quatre participants pour chaque cours de formation. Les cours portent généralement sur de nouveaux textes de l'OHADA, tel que le cours sur le nouvel Acte Uniforme de l'OHADA relatif au droit des sociétés coopératives enseigné l'année dernière. En outre, ERSUMA offre des cours personnalisés payants, tels que la formation de 160 professionnels du droit (y compris des juges, des greffiers et des avocats) pris en charge dans le cadre du 1er Compact du MCC pour le Bénin. Malgré la situation avantageuse de l'ERSUMA pour la profession d'avocat béninois, de nombreux professionnels estimaient qu'elle ne présentait pas suffisamment de possibilités pour la poursuite de leur formation juridique.

Le nombre limité d'activités du Centre d'Arbitrage, de Médiation et de Conciliation (CAMEC) de la Chambre de Commerce a créé un tel vide que d'autres entités, y compris le **Conseil national du patronat du Bénin** (CNPB), une organisation influente de défense et de réseau du secteur privé composée de 500 moyennes et grandes entreprises, envisagent d'établir un nouveau centre d'arbitrage et/ou de médiation afin de mieux répondre aux besoins des entreprises bien établies au Bénin. Cependant, le désir de la CNPB de créer son propre centre de médiation/arbitrage peut aussi être alimenté par le désir de se démarquer du CCIB, que la CNPB juge trop étroitement affilié au gouvernement. Tous les efforts du secteur privé pour créer des centres alternatifs de règlement des différends tournés vers les entreprises bien établies sont à un stade précoce d'évaluation.

Le **Conseil des Investisseurs Privés au Bénin** (CIPB) est un groupe des investisseurs privés dont plusieurs de ses membres intègrent aussi le CNPB. Le CIPB fonctionne plus comme un groupe de réflexion axé sur l'industrie, voué à l'examen et à la défense de changements de politique visant à améliorer l'environnement commercial. Le CIPB a identifié et documenté les insuffisances de la structure judiciaire et du système d'imposition en tant que priorités politiques. Le travail du CIPB est pertinent et nécessaire pour stimuler un dialogue constructif sur les questions qui entravent la croissance du secteur privé.

Au Bénin, il existe de nombreuses associations et coopératives dédiées à des cultures spécifiques, ainsi qu'un ensemble hiérarchisé d'organisations de producteurs au niveau du village, de la commune, régional et national. Un des problèmes récurrents repose sur le fait que les **coopératives de producteurs** ne sont pas suffisamment bien gérées pour être en mesure d'organiser leurs membres afin qu'ils puissent fournir à leurs acheteurs des produits de qualité et en quantité suffisante pour le traitement et les opérations d'exportation. Étant donné que le Bénin est dans une large mesure composé de petites exploitations agricoles, les coopératives constituent un mécanisme important d'approvisionnement d'intrants de transformation. Plusieurs transformateurs d'ananas ont établi des accords d'agriculture contractuelle avec les coopératives de producteurs pour assurer un approvisionnement régulier. Toutefois, un transformateur a signalé que la gestion de l'union coopérative avec qui il avait établi un contrat était mauvaise et que cette dernière n'avait pas été en mesure de livrer les produits préfinancés. Le transformateur travaillait actuellement avec le syndicat pour restructurer la dette et bâtir une relation de confiance pour poursuivre la relation commerciale, mais en raison de la dette impayée et du recul des commandes de la part de ses fournisseurs internationaux, le transformateur n'était plus en mesure d'offrir de préfinancement. Pour que les coopératives parviennent à inspirer plus de confiance et deviennent donc des fournisseurs de produits agricoles plus concurrentiels, elles ont besoin de soutien pour organiser leur structure de gestion afin d'être en conformité avec les textes de l'OHADA, et acquérir une meilleure compréhension de leurs obligations contractuelles.

Les coopératives réclament souvent que le gouvernement devrait en faire davantage pour organiser le secteur coopératif. Considérant le régime coopératif historique évoqué ci-avant, qui accordait une influence considérable au gouvernement, de telles déclarations sont compréhensibles. Cependant, l'équipe a également rencontré des associations, comme l'Union des Producteurs du Centre Bénin, qui, avec un esprit d'entreprise plus prononcé, et avec le soutien des bailleurs de fonds, ont élargi leurs marchés en participant à des échanges des produits agricoles régionaux et avaient l'intention, l'année prochaine, d'acheter des intrants de maïs à la SONAPRA pour les revendre aux producteurs de la région.¹⁶⁷

¹⁶⁷ La conférence annuelle « Les opportunités d'échanges de produits agricoles et agroalimentaires dans le Sahel et en Afrique de l'Ouest (CORPAO) », organisée par le CILSS. Voir <http://www.cilss.bf/spip.php?article308>.

Pour que les entreprises puissent étendre leurs réseaux commerciaux, tout en minimisant les risques, ces dernières doivent en apprendre davantage sur les performances précédentes de leurs partenaires commerciaux potentiels vis-à-vis du respect de leurs obligations contractuelles. Bien que les membres de l'équipe n'aient pas été en mesure de confirmer cette information, ils ont été informés par un transformateur que la **Fédération Nationale des acheteurs de produits agricoles et tropicaux** (FENAPAT) envisage la création et la gestion d'une liste de référence des intermédiaires dignes de confiance, que les transformateurs, les grossistes et les exportateurs pourraient utiliser pour rendre compte et en apprendre davantage sur l'accomplissement et le respect des transactions passées. Ce type d'initiative de partage de l'information pourrait être très utile pour évaluer la fiabilité des partenaires commerciaux potentiels, mais compte tenu de la forte position de la FENAPAT au sein du marché (voir le chapitre sur la concurrence loyale pour plus d'informations), il est important de veiller à ce qu'un tel outil reste objectif et ne soit pas utilisé pour limiter la concurrence.

La gestion par une tierce partie neutre comme un **bureau de crédit** des informations sur la solvabilité des entrepreneurs représente une autre voie pour les entreprises de se renseigner sur les performances passées des acteurs de la chaîne de valeur. Comme le décrit plus en détail le chapitre « Obtenir un crédit », les banques du Bénin sont tenues de partager les informations de crédit positives et négatives à travers la Centrale des Risques, mais seules les banques ont accès à ces informations. Jusqu'à récemment, un centre d'échange d'informations pour les IMF (Centre d'Échange d'Information sur les Risques de Crédit des Institutions Financières) était également en place. Cependant, le centre n'avait pas les fonds opérationnels suffisants, et lorsque le financement des bailleurs de fonds a pris fin, le centre de partage de l'information a cessé. Comme le signale le chapitre « Obtenir un crédit », la Banque mondiale et le Gouvernement béninois préparent la mise en place d'un bureau de crédit traitant les lacunes des expériences précédentes, notamment la diffusion des antécédents de crédit aussi bien positifs que négatifs et l'extension de la couverture géographique. La création d'un bureau de crédit qui recueille les antécédents de crédit aussi bien positifs que négatifs d'une gamme de sources dignes de confiance, et la création des notes de crédit auxquelles les entreprises pourraient accéder directement ou indirectement (si un partenaire commercial potentiel fournissait sa propre

note de crédit, par exemple), serait utile pour déterminer si une entreprise est apte à obtenir un préfinancement dans le cadre de transactions commerciales.

DYNAMIQUES SOCIALES

UNE CULTURE CONTRACTUELLE INFORMELLE

Entre petites entreprises, les affaires sont souvent réglées verbalement. Selon un propriétaire de petite entreprise, « les contrats sont pour les grandes entreprises, alors que nous comptons sur une entente établie entre nous ». Le taux élevé d'analphabétisme contribue sans aucun doute à l'utilisation généralisée des contrats verbaux, mais plusieurs petites entreprises petites affirment craindre que si elles insistent pour utiliser un contrat écrit, leurs homologues penseraient qu'ils n'ont pas confiance en eux. L'appartenance à une association ou une coopérative d'entreprise est utile pour établir un lien de confiance. Pour les plus jeunes qui entrent dans le marché, il est important de faire partie d'un groupe ou d'être associé à un quelqu'un avec plus d'expérience qui puisse le soutenir voire même garantir l'honnêteté de la jeune personne.

STRATÉGIES DE MINIMISATION DES RISQUES

Un grand nombre de transactions dans les chaînes de valeur, en particulier celles du maïs et du manioc, se font en espèces. Les opérations en espèces comportent un risque beaucoup plus faible que les relations contractuelles, mais cela tend aussi à limiter le volume des échanges. Dans les secteurs de la noix de cajou, de l'ananas, et (dans une certaine mesure) du karité, l'utilisation de contrats s'applique également à l'octroi de crédit à terme de deux à quatre semaines pour les collecteurs ou les grossistes, et dans l'ananas, on trouve un peu d'agriculture contractuelle et des modalités de passation de marchés à terme. Les plus gros montants de crédits à terme ne sont généralement accordés qu'à un petit groupe d'entreprises avec lesquelles l'acheteur a fait des affaires sur une période plus longue. Pour garantir le prêt, certains transformateurs ou grands exportateurs prennent le titre d'un terrain ou d'un bâtiment en garantie. Bien que ce système fonctionne assez bien, il immobilise une garantie qui pourrait ne pas être entièrement utilisée pour l'accès à d'autres formes de crédit. Pour d'autres, l'octroi de crédit à long terme représente un risque important. Un processeur a affirmé être susceptible de perdre 20 à 30 % de ce qu'il avait pré-financé car ses fournisseurs ne lui remettaient pas le montant convenu.

LES FEMMES DANS LE SECTEUR DE LA COLLECTE DE L'AMANDE DE NOIX DE KARITÉ

Les amandes de karité sont collectées presque exclusivement par des femmes dans les zones rurales. Cependant, les femmes ont beaucoup d'autres responsabilités domestiques et communautaires qui les empêchent d'organiser leur propre temps. En conséquence, les opérateurs en amont de la chaîne de valeur affirment qu'il est souvent difficile d'obtenir les commandes des femmes récoltantes à temps. L'adhésion à une coopérative bien organisée donne aux femmes le statut nécessaire pour s'engager dans une profession, surtout lorsque l'acheteur pré-finance une partie de la commande, ce qui leur permet de consacrer plus de temps à leur activité professionnelle. En outre, à travers les coopératives, les femmes peuvent s'éloigner davantage du village pour cueillir les amandes en partageant les coûts de transport, ce qui leur permet de cueillir plus d'amandes et de les livrer dans les temps. Par conséquent, il est important pour les femmes récoltantes et pour l'ensemble de la chaîne de valeur de renforcer la structure coopérative du karité.

AVERSION CULTURELLE ENVERS LES PROCÉDURES ACCUSATOIRES

Le caractère accusatoire d'une procédure judiciaire ne favorise pas le maintien des relations commerciales ; plusieurs entreprises ont déclaré que la conservation de la relation commerciale était plus importante que de poursuivre l'affaire devant les tribunaux, même si les dettes n'allaient probablement pas être remboursées dans un avenir proche, voire jamais. Les dettes impayées sont généralement traitées à travers la renégociation des termes en étendant les délais et le paiement d'une dette sur une période de temps plus longue. D'autres prêteurs préfèrent limiter leurs pertes et cesser de traiter avec la contrepartie défaillante. Pour la plupart des entreprises, porter un différend au tribunal constitue le dernier recours lorsque tout le reste a échoué. Même si une entreprise a une réclamation légitime contre une autre entreprise, elle choisit souvent de ne pas s'adresser à un tribunal en raison du coût et du temps nécessaires. En outre, la contrepartie peut ne pas respecter ses obligations concernant un prêt parce que d'autres décisions ou les circonstances ont fait qu'il ou elle ne soit pas en mesure de rembourser une dette, il pourrait donc ne pas y avoir beaucoup à collecter. Pour les petites entreprises, en particulier celles dirigées par des femmes, le processus formel peut aussi être intimidant et le seuil d'accès aux tribunaux trop élevé. Comme l'affirme un petit commerçant : « les tribunaux sont pour ceux qui «font les papiers» (c'est à dire, utilisent des contrats écrits), pas les

gens comme nous ». Plusieurs petites et moyennes entreprises pensent qu'un centre local de médiation serait utile pour régler les différends commerciaux d'une manière plus amicale.

VOLONTÉ POLITIQUE DE RÉFORME

De grandes réformes judiciaires structurelles, institutionnelles et législatives ont eu lieu au Bénin au cours de la dernière décennie. Ces réformes ont été principalement engagées par la communauté des bailleurs de fonds et ont été rendues possibles grâce aux contributions financières des bailleurs de fonds.¹⁶⁸ Au cours du 1er Compact du MCC pour le Bénin, la composante du secteur de la justice a été difficile à mettre en œuvre en raison de l'appui insuffisant du ministère de la Justice. Pour le 2e Compact du MCC pour le Bénin, il est important d'évaluer soigneusement l'engagement et l'intérêt du ministère de la Justice si des activités du programme au sein de la juridiction du ministère sont entreprises.

RECOMMANDATIONS

Renforcer les tribunaux de conciliation afin d'étendre leur mandat à la médiation de litiges commerciaux et à la prestation de services juridiques aux entreprises et aux coopératives.

Les seuils d'accès aux tribunaux sont trop élevés pour la plupart des entreprises du secteur agricole. Les entreprises sont réfractaires au risque et renoncent souvent à des opportunités d'affaires parce qu'il est difficile de sélectionner les clients ne faisant pas partie d'un réseau personnel et parce qu'il est coûteux, chronophage et souvent infructueux d'intenter un recours en justice pour recouvrer les créances impayées. Un forum local, peu coûteux, plus rapide et plus convivial de règlement des différends commerciaux permettrait de fournir un recours à un plus grand segment d'entreprises agroalimentaires et encouragerait le développement de réseaux commerciaux au-delà des amis de confiance et la famille. La Cour de conciliation doit fournir exactement ce type de forum.

Les Cours de conciliation sont déjà légalement (et parfois aussi fonctionnellement) en place et elles sont calquées sur les moyens plus traditionnels de résolution des conflits par des discussions et des négociations au niveau local. Les intervenants consultés lors de cette évaluation ont trouvé que l'idée de revitaliser le mandat des tribunaux de conciliation était très bonne car cela permettrait de combler un vide. En outre, les tribunaux de conciliation pourraient remplir la fonction de centre de service juridique où les étudiants en droit qui y font leur stage pourraient fournir des services juridiques gratuits. Ceci serait durable et maintiendrait le coût peu élevé, tout en donnant aux étudiants en droit une expérience pratique des questions juridiques au sein du secteur agricole. Les services juridiques pertinents pour les entreprises agricoles, tels que la rédaction de contrat, les pratiques d'agriculture contractuelle, ou les nouveaux textes de l'OHADA sur les coopératives font cruellement défaut dans les zones en dehors des centres urbains, et il pourrait être très bénéfique d'étendre ces services et ces connaissances à un segment de la population, notamment aux femmes entrepreneurs, qui autrement n'ont accès ni à la justice ni aux services juridiques.

Au moins un tribunal de conciliation doit exister dans chaque commune. Cependant, il semble que certains tribunaux de conciliation fonctionnent tandis que d'autres ne fonctionnent pas. Il est nécessaire de mener des recherches et des consultations avec les parties prenantes, y compris le ministère de la Justice, ainsi que d'examiner l'état actuel de chaque tribunal de conciliation du pays. Une enquête devrait aussi être réalisée auprès des étudiants en droit pour s'assurer qu'ils seraient prêts à se déplacer dans les petites villes et les villages afin de compléter leurs stages. Enfin, une attention devrait être accordée à garantir que les femmes aient une voix sur le banc de ces tribunaux pour éviter la discrimination entre les sexes sur la base de coutumes locales ou de normes traditionnelles.

¹⁶⁸ De 2003 à 2012, les réformes du secteur de la justice ont obtenu près de 53 000 000 de dollars US en financement versé par des bailleurs de fonds. Joseph Djogbenou, *Rapport sur le secteur de la justice et l'État de droit*, disponible sur http://www.afriMAP.org/english/images/report/AfriMAP_Benin_Justice_Principal.pdf.



CONSIDÉRATIONS SOCIALES ET DE GENRE

Cette section du rapport porte sur deux groupes cibles, identifiés comme étant des groupes marginalisés au sein du secteur agricole— les femmes et les jeunes. Soixante-dix pour cent de la population du Bénin vit dans des collectivités rurales et entre 60 à 80 % de la population travaille dans le secteur agricole. On estime que 1,5 à 2 millions de femmes¹⁶⁹ pourraient être impliquées dans divers composants du secteur. Selon un représentant de l'Université de Parakou, le nord du Bénin est la région agricole la plus productive du pays et devrait constituer une tête de file du développement de l'esprit d'entreprise du secteur agricole, en particulier dans le domaine de la transformation. Par conséquent, il y a de nombreux avantages à soutenir le rôle des femmes et des jeunes au sein d'activités génératrices de revenus dans le secteur agricole du Bénin. Le gouvernement béninois et la communauté des bailleurs de fonds soutiennent actuellement ces groupes cibles dans le secteur, bien que ces efforts semblent être fragmentés et que le potentiel de durabilité soit limité au niveau de l'aide financière. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer les mesures de soutien, en particulier pour les femmes dans les associations et les groupes et les jeunes femmes sans emploi, ainsi que pour axer les mesures de soutien sur leurs besoins de développement spécifiques.

FEMMES

LES FEMMES DANS LE SECTEUR AGRICOLE

Tel que cela a été signalé précédemment, de nombreuses femmes gagnent leur vie dans le secteur agricole et se soutiennent elles-mêmes et leurs familles grâce aux revenus qu'elles engendrent au travers d'activités entrepreneuriales. Leur implication permet non seulement d'augmenter la production de façon essentielle à la croissance du secteur et de l'économie dans son ensemble, mais elles apportent aussi une contribution importante au bien-être de leur famille.

Parce qu'au Bénin les femmes sont généralement plus pauvres que les hommes (gagnant uniquement 66 % du revenu que gagnent les hommes)¹⁷⁰ et consacrent une plus grande partie de leur revenu à leurs familles, l'entrepreneuriat des femmes contribue à la réduction de la pauvreté et à la création d'emploi des femmes. Les femmes du secteur agricole du Bénin sont engagées à deux niveaux dans les activités entrepreneuriales— au niveau du travail indépendant à travers l'adhésion à des associations et à des groupes ; et au niveau de micro et petites entreprises privées—elles apportent ainsi une contribution significative à différents niveaux de plusieurs chaînes de valeur du secteur agricole. En plus de leur implication dans des activités entrepreneuriales, les intervenants estiment que les

¹⁶⁹ Basé sur une estimation de la population en 2012 de 9,6 millions d'habitants, le rapport des sexes est de 1 : 1 pour les 15-64 ans, 70 % de la population vit dans des zones rurales ; 60 à 80 % dans le secteur agricole (www.indexmundi.com/benin/demographics).

¹⁷⁰ <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/Eng/NIC-1124134038-PWF>.

femmes sont également employées dans les installations de transformation, à tel point qu'un des producteurs offre actuellement un espace de garderie et envisage aujourd'hui de mettre en place une école sur place.

Comme le décrivent plus en détail les résumés des chaînes de valeur, il a été établi qu'au sein des cinq chaînes de valeur prioritaires (karité, manioc, maïs, noix de cajou et ananas), les femmes contribuent principalement en tant que collectrices, transformatrices et commerçantes et jouent un rôle moins important dans la production et l'exportation. Bien qu'il n'ait pas été possible de quantifier la prévalence des femmes à chaque étape des chaînes de valeur ciblées, les estimations suivantes donnent un aperçu des rôles que jouent les femmes dans le secteur agricole du Bénin.

Ananas. En raison de coutumes successorales qui limitent l'accès des femmes à la terre, les femmes représentent moins de 20 % de tous les producteurs d'ananas. Cependant, les femmes sont largement impliquées dans la transformation et la vente des fruits, et constituent 90 % des grossistes, des détaillants et des transformateurs. Une seule femme est impliquée dans l'exportation internationale d'ananas, cependant les femmes peuvent jouer un rôle important dans l'exportation à l'intérieur de la région.

« [N]ous ne pouvons pas parvenir à une agriculture durable et équitable, ou même à un développement rural efficace sans reconnaître explicitement la contribution importante des femmes du milieu rural. Dans un contexte de pauvreté, d'insécurité alimentaire, d'exode rural principalement masculin et de dégradation de l'environnement, les femmes continuent de nourrir leurs familles. Cependant, ces dernières n'ont qu'un accès limité à la terre, au capital et au crédit, à la technologie, à l'éducation, à la formation et à l'information. En outre, le contexte politique et juridique est défavorable. La persévérance avec laquelle elles surmontent ces obstacles donne une idée de l'énorme potentiel inexploité en leur pouvoir pour servir les générations présentes et futures ».

– M. Jacques Diouf

Directeur général de l'Organisation des Nations Unies
pour l'Alimentation et l'Agriculture

Le manioc et le maïs. Le manioc et le maïs sont principalement produits dans de petites exploitations familiales dans tout le pays. La principale parcelle de la famille est souvent attribuée à l'époux, bien que l'épouse fournisse beaucoup de travail, en particulier au moment de la récolte. Certaines femmes conservent leur propre petite parcelle avec un peu de maïs et/ou de manioc cultivé pour la consommation familiale et/ou un revenu supplémentaire pour l'épouse. En revanche, on estime que 95 % de la transformation et la commercialisation des produits du maïs et du manioc est réalisée par les femmes.

Noix de cajou. Très peu de femmes sont impliquées dans la production de noix de cajou. Une étude menée par l'initiative africaine de noix de cajou a constaté que seulement 5 % des plantations de noix de cajou au Bénin sont détenues par des femmes.¹⁷¹ Cependant, les femmes représentent une part importante de la population active au moment de la récolte et elles dominent complètement la chaîne nationale de transformation et de commercialisation (bien que cela ne représente qu'une très petite fraction de la production de noix de cajou). Dans les filières d'exportation de cajou brutes et traitées, à part un petit nombre de commerçants intermédiaires (10 à 20 %), presque tous les exportateurs sont des hommes. Le rôle des femmes est relégué à un emploi rémunéré dans les usines de transformation de noix de cajou, où elles conformeront la majorité des employés.¹⁷²

Karité. Dans la chaîne de valeur de la karité, les femmes représentent plus de 95 % de tous les cueilleurs de noix de karité, elles travaillent dans les champs de leurs maris et dans les forêts, souvent tôt le matin avant d'entreprendre d'autres activités domestiques ou économiques. Moins de 2 % de toutes les cueilleuses travaillent en association, ce qui limite leur capacité à mettre en commun les ressources et voyager loin de leurs maisons pour la collecte. La transformation de la karité se fait à différents niveaux, de la transformation du beurre brut au traitement raffiné du beurre, de crèmes et de savons pour les marchés intérieurs et d'exportation. Dans la chaîne de commercialisation domestique, les femmes représentent également plus de 95 % de tous les transformateurs et les commerçants, tandis que la chaîne de commercialisation des exportations est dominée par les hommes.

Dans de nombreux cas, le potentiel d'augmentation de la participation, de la productivité et du revenu des femmes dans ces chaînes de valeur est entravé par une série de contraintes,

¹⁷¹ African Cashew initiative, *Analysis of Benin Cashew Sector Value Chain* (2010).

¹⁷² Ibid.

concernant notamment l'accès à la propriété ; au crédit commercial et à la microfinance, à la technologie et à la formation connexe, y compris aux normes de contrôle de qualité ; aux informations relatives aux programmes de soutien, aux processus de formalisation, à la fiscalité, et plus, ainsi qu'à l'éducation et à une formation, en compétences de gestion d'entreprise par exemple. Ces contraintes constituent des obstacles majeurs à la croissance.

ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ

Bien qu'au Bénin les femmes aient droit à la propriété en vertu de la Constitution et à l'héritage de biens dans le cadre du Code foncier rural, la coutume prévaut souvent dans les zones rurales. En cas de succession, les filles n'ont pas les mêmes droits lorsque les coutumes sont respectées. Les terres sont prioritairement données aux fils et même aux frères du défunt. Les terres cultivées sont généralement détenues par les hommes qui, à la tête des ménages, sont les gestionnaires de la terre. Les femmes travaillent généralement dans des terrains prêtés ou transférés par le gestionnaire ou d'autres propriétaires. Les statistiques agricoles ventilées par sexe montrent que de toutes les terres acquises par le biais d'une procédure sécurisée, seul 13 % appartiennent aux femmes.¹⁷³ La taille moyenne des exploitations détenues par des femmes est de 0,98 hectares par rapport à 1,76 pour les hommes au Bénin.¹⁷⁴ Certains éléments prouvent cependant que la préférence envers les héritiers masculins est en train d'évoluer. Un producteur d'ananas à Allada a fièrement déclaré avoir distribué ses terres à parts égales entre ses fils et ses filles.

L'ACCÈS AU CRÉDIT

L'accès au crédit est une contrainte majeure rapportée par les femmes dans les associations et les groupes du secteur agricole. Le manque de capacité des femmes à fournir les garanties requises semble être la principale cause de cette défaillance du marché. Cependant, dans un contexte plus large, les femmes doivent développer des compétences financières et de gestion d'entreprise si elles souhaitent développer leur contribution au sein du secteur agricole, elles doivent de plus avoir accès à l'information sur les options de financement. Le faible niveau d'alphabétisation de la population adulte de sexe féminin (30,2 %) ¹⁷⁵ représente un défi supplémentaire au moment de porter les femmes au niveau de capacité nécessaire pour un accès au financement. La section « Obtenir

un crédit » de ce rapport examine en outre les contraintes concernant l'accès au financement rencontrées par les femmes dans le secteur agricole.

ACCÈS À LA TECHNOLOGIE

Les dirigeants des groupes et d'associations et les propriétaires de micro et de petites entreprises réunis lors de l'évaluation ont fortement évoqué le besoin d'équipement et de formation technique. Non seulement le manque d'équipement entrave la capacité des femmes à répondre aux exigences de garantie des prêteurs, mais cela limite également leur accès aux marchés agricoles de grande valeur, pour elles et pour les partenaires en amont de la chaîne de valeur. Par exemple, une entreprise de production d'ananas séchés commercialisait une marque considérée comme *Certifiée Agriculture Biologique* et la vendait à quatre pays européens. Une inspection de routine a estimé que la société ne répondait plus aux exigences de certification, puisque ses fournisseurs (les groupes et associations de femmes) ne disposaient pas du matériel nécessaire. Leur certification a été annulée et l'entreprise n'exporte maintenant que des produits non-certifiés à deux pays européens. Ce genre de situation pourrait être évité en soutenant l'accès des femmes à de nouveaux équipements et à la technologie.

ACCÈS À L'INFORMATION

Les parties prenantes du secteur public et privé ont confirmé qu'en général, les associations et les groupes dirigés par des femmes manquent d'information concernant les nombreuses lois, règlements et dispositions favorables à leurs activités. Ces informations ne semblent pas être suffisamment diffusées. Comme les femmes des communautés rurales font face à des contraintes de mobilité et d'analphabétisme, la disponibilité de l'information doit être étendue aux communautés rurales, et les offres de services devraient inclure des informations sur l'endroit où aller pour obtenir des financements, des formations techniques et non techniques, et renforcer leurs capacités.

ACCÈS À L'ÉDUCATION ET À LA FORMATION

Le gouvernement béninois et les ONG internationales et locales ont maintenu une attention soutenue sur l'importance de l'éducation. Ces mesures ont inclus un soutien politique pour prioriser l'amélioration de l'accès à l'éducation, soutenu par des augmentations considérables du financement du gouvernement et des bailleurs de fonds, et des campagnes de sensibilisation très efficaces pour augmenter la perception du public quant à la valeur de l'éducation.

¹⁷³ Agence de Coopération Internationale du Japon (JICA), *Country Gender Profile (Benin)*, 2009.

¹⁷⁴ Archives de documents du FAO, *Gender and Law Regional Overview*, §2.3.1.

¹⁷⁵ <http://datacatalog.worldbank.org/>.

Le Bénin avait l'un des taux de scolarisation le plus faible du monde en 1999, mais au cours des dernières années, de grands progrès ont été réalisés concernant l'éducation primaire universelle. L'achèvement de l'école primaire est passé à 46 % en 2010, avec 32 % d'inscriptions dans l'enseignement secondaire. Les femmes représentaient 17 % des inscrits à l'école secondaire en 2010.¹⁷⁶ Le taux d'alphabétisation des femmes est en augmentation dans les groupes d'âge 15-24 (actuellement 44,5 %), mais reste faible dans le segment des femmes adultes (atteignant seulement 30,2 %). Le taux d'analphabétisme du groupe des femmes adultes est un obstacle à l'obtention d'informations et de connaissances et donc à la formalisation et l'expansion des entreprises pour de nombreuses femmes, cela fait donc barrière au renforcement de capacités, au réseautage et l'apprentissage des droits et des responsabilités en vertu de la loi.¹⁷⁷

En dépit de ces contraintes, certaines femmes dirigent des associations et des entreprises prospères dans le secteur agricole. Ces femmes ont tendance à être bien éduquées et mettent à profit leurs expériences précédentes et leurs réseaux dans leurs entreprises. Un grand nombre d'entre elles a tendance à « redonner » en aidant d'autres femmes du secteur, en investissant dans des groupes d'épargne, en assumant des rôles de leadership et en participant à des associations de femmes d'affaires et à des programmes d'entrepreneuriat. Une femme interrogée avait participé au Programme d'entrepreneuriat des femmes africaines (AWEP) aux États-Unis.¹⁷⁸

CADRE JURIDIQUE

Un environnement juridique et réglementaire sensible au genre est essentiel pour soutenir l'accès des femmes à la possibilité de réclamer les mêmes droits économiques que les hommes. Il veille à ce que les lois et règlements spécifiques soient adoptés et exécutoires pour protéger les femmes contre les coutumes discriminatoires et les normes traditionnelles qui portent atteinte à leurs droits fondamentaux. Un tel système garantit également l'égalité des sexes en ce qui concerne l'autonomisation économique, c'est à dire « la capacité des femmes et des hommes à participer à, contribuer

à, et à bénéficier de processus de croissance par des moyens qui reconnaissent la valeur de leurs contributions, respectent leur dignité et permettent de négocier une répartition plus équitable des ressources et des possibilités économiques, y compris des emplois, des services financiers, des biens et d'autres actifs productifs, de développement des compétences et d'informations sur le marché ».¹⁷⁹ Le cadre devrait promouvoir l'égalité non seulement de par son discours, mais aussi par des procédures réglementaires garantissant que les femmes ne subissent pas de discrimination dans la pratique par l'application d'une loi apparemment non sexiste.

Le cadre juridique du Bénin pour l'égalité des sexes est composé d'instruments internationaux et nationaux. Les lois du Bénin relatives à l'égalité sont fondées sur la **Constitution de 1990** et interdisent toute discrimination basée sur la race, le sexe et la religion, et octroient aux hommes et aux femmes des droits économiques et sociaux égaux en tant que citoyens. L'article 8 de la Constitution garantit l'égalité des citoyens en termes d'accès aux soins de santé, à l'éducation, à l'information culturelle, à la formation professionnelle et à l'emploi. De plus, la Constitution prévoit l'égalité pour les femmes dans les sphères politique, économique et sociale.

En 2004, un **Code des Personnes et de la Famille** a été adopté pour améliorer les droits des femmes à l'héritage, dans le mariage, et à la propriété. Le Code interdit le mariage forcé et les mutilations génitales féminines et garantit que les femmes ne soient plus soumises au droit coutumier en remplaçant le droit coutumier et d'autres lois défavorables aux femmes et en interdisant toute discrimination contre les femmes tout en assurant le droit à l'égalité de l'héritage. Selon l'analyse de l'indice des institutions sociales et de l'égalité des genres de l'OCDE (Organisation de coopération de développement économiques), le droit coutumier n'est plus reconnu par les tribunaux au Bénin. Cependant, la **Loi foncière rurale de 2007 du Bénin** a adopté le principe de reconnaissance des droits coutumiers sur les terres comme équivalent aux droits de propriété du droit civil et fournit des documents écrits tels que des plans de propriétés foncières rurales et des certificats de propriétés foncières rurales en tant qu'instruments reconnus de reconnaissance et de protection de ces droits.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ <http://datacatalog.worldbank.org/>.

¹⁷⁸ L'AWEP est une initiative de sensibilisation, d'éducation et d'engagement destinée aux femmes entrepreneurs africaines afin de promouvoir la croissance des entreprises, d'augmenter les échanges au niveau des marchés régionaux et américains à travers la loi African Growth and Opportunity Act (AGOA), de créer de meilleurs environnements commerciaux, et d'encourager l'autonomisation des femmes africaines entrepreneuses afin qu'elles incarnent une voix du changement au sein de leurs communautés.

¹⁷⁹ OCDE, *Autonomisation économique des femmes* (2011) p. 6.

¹⁸⁰ Millennium Challenge Corporation, *Property Rights and Land Policy*, disponible sur <http://www.mcc.gov/pages/sectors/sector/property-rights-and-land-policy>. Voir aussi <http://www.mcc.gov/documents/reports/paper-2013001131901-world-bank-urban-landholders.pdf>.

PRINCIPALES LOIS ET RÈGLEMENTS CLÉS

- Constitution du Bénin (1990)
- Code des personnes et de la famille (2004)
- Loi portant régime foncier rural en République du Bénin (2007)
- Politique Nationale pour la Promotion du Genre (2009)
- Programme de restructuration des services agricoles (2011) (PRSA)
- Plan d'action national pour la promotion de l'égalité dans le secteur agricole : 2012–2015
- Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur les droits des femmes en Afrique
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)
- Initiative Equal Futures Partnership (2012)
- Objectifs du Millénaire pour le Développement

Le gouvernement du Bénin a présenté une **Politique nationale de la promotion du genre** en 2009 avec l'objectif global de réduction des disparités entre les sexes d'ici la fin 2025. La volonté politique du Bénin de continuer à promouvoir l'égalité et l'équité des sexes¹⁸¹ est également attestée par le **Plan stratégique de relance du secteur agricole (PSRSA)**, adopté par le gouvernement en 2011, qui déclare la promotion de l'égalité (une action avec neuf priorités opérationnelles et stratégiques) comme l'une des 10 actions et des mesures horizontales de soutien spécifiques. Cet engagement est approfondi par le **Plan d'action national pour la promotion de l'égalité dans le secteur agricole : 2012-2015**, un plan détaillé et ambitieux visant à encourager un accès plus équitable aux ressources et aux opportunités pour les femmes du secteur agricole. La mise en œuvre du plan semble être subordonnée à la collecte de fonds du budget de 4 701 965 000 dollars par le gouvernement. À ce jour les résultats sont encore inconnus.

Le Bénin est également membre d'un certain nombre de conventions internationales, de traités et de protocoles visant à promouvoir les droits et les opportunités des femmes dans le monde entier. En 2004, le Bénin a signé le **Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des**

¹⁸¹ L'égalité des sexes fait référence à la croyance de base en l'égalité des droits et des chances pour les membres des deux sexes au sein des établissements juridiques, sociaux et d'entreprise. L'égalité des sexes tient compte du fait que les femmes et les hommes ont des besoins, des préférences et des intérêts différents et qu'une approche ou un traitement différent est nécessaire dans chaque cas.

peuples sur les droits des femmes en Afrique, souvent appelé le Protocole de Maputo, qui garantit l'ensemble des droits des femmes, notamment le droit de prendre part au processus politique, à l'égalité sociale et politique avec les hommes, à contrôler leur santé procréatrice, et la fin des mutilations génitales féminines. Le Bénin a ratifié la **Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes** (en anglais *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*) en 1992, qui oblige légalement le pays à mettre en pratique ses dispositions et à envoyer des rapports nationaux réguliers, au moins tous les quatre ans, sur les mesures prises pour se conformer aux obligations des traités. Le Bénin a présenté son premier, deuxième et troisième rapport en 2005.

En 2012, le Bénin est devenu un des 12 membres fondateurs du partenariat **Equal Futures Partnership**, une initiative lancée par le secrétaire d'État Hillary Clinton, au nom des États-Unis. Chaque membre fondateur a pris des engagements nationaux concernant des réformes politiques, juridiques et réglementaires pour promouvoir deux objectifs qui se renforcent mutuellement : (1) l'élargissement des possibilités économiques pour les femmes et (2) la participation accrue politique et civique des femmes au niveau local, étatique et national. Un grand nombre d'acteurs multilatéraux, notamment l'ONU-Femmes, la Banque mondiale, des grandes entreprises et des institutions à but non lucratif ont également promis de soutenir le partenariat.

L'adhésion du Bénin aux **Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)** relève d'une vision à long terme appelée Bénin 2015. Le gouvernement a élaboré un programme d'action à moyen terme (2001-2006) appelé le Deuxième programme d'action du gouvernement. Le deuxième programme, un cadre pour la mise en œuvre des OMD, a été basé sur une stratégie globale de lutte contre la pauvreté et d'intégration de toutes les dimensions de développement sans ignorer le rôle essentiel des femmes dans le processus de développement.¹⁸² En juillet 2005, le Bénin a présenté son premier rapport officiel des OMD. La situation de pauvreté et d'inégalité des sexes était encore alarmante, et les conclusions, confirmées dans le rapport de la société civile, soulèvent des doutes quant à la possibilité du Bénin d'atteindre les objectifs d'ici à 2015.¹⁸³

¹⁸² www.socialwatch.org/node/10939.

¹⁸³ Ibid.

Malgré l'engagement du gouvernement à l'inclusion des femmes dans diverses lois, politiques et initiatives, les femmes béninoises continuent de subir l'inégalité des genres de manière significative. Cela est mis en évidence par le mauvais classement du Bénin dans plusieurs indicateurs globaux de l'égalité des sexes, y compris l'indice des institutions sociales et de l'égalité des genres de 2012 (81 sur 86 pays),¹⁸⁴ l'indice des lacunes entre les genres du forum économique mondial de 2012 (117 sur 135 pays),¹⁸⁵ et l'indice d'opportunités économiques des femmes de l'Economist Intelligence Unit (WEIOI), 2012 (101 sur 128 pays).¹⁸⁶

Entre 1980 et 2011, l'indice de développement humain (IDH) du Bénin pour l'égalité des sexes a augmenté de 2,2 % par an, en passant de 0,253 à 0,436, ce qui place le pays au rang de 167 sur 187 pays disposant de données comparables, la qualification du pays est donc « de faible développement ». L'IDH de l'Afrique subsaharienne en tant que région est passé de 0,366 en 1980 à 0,475, plaçant le Bénin en dessous de la moyenne régionale.¹⁸⁷ Il est nécessaire de prendre un plus grand nombre de mesures pour mettre en œuvre le cadre juridique par le biais d'institutions justes, transparentes et favorables.

INSTITUTIONS CHARGÉES DE L'EXÉCUTION

De nombreuses agences gouvernementales sont chargées de la mise en œuvre des politiques et stratégies en matière de genre. Le **Ministère Chargé de la Microfinance et de l'Emploi des Jeunes et des Femmes (MCMEJF)** a la responsabilité formelle de la politique relative à l'emploi des femmes et des jeunes au Bénin, et par le biais du Fonds national pour la promotion de l'emploi des jeunes et le Fonds national de la microfinance, il est chargé de faciliter l'accès au crédit. L'agence met en œuvre quatre programmes principaux : (1) le Programme de soutien à l'emploi salarié, (2) le Programme de soutien au travail indépendant, qui vise à former, soutenir et financer les entrepreneurs ; (3) le Programme de renforcement des capacités des demandeurs d'emploi ; et (4) le Partenariat décentralisé pour l'emploi, qui vise à renforcer les capacités des gouvernements locaux dans

la promotion de l'emploi. L'orientation et le suivi des activités du ministère sont assurés par une commission nationale de coordination comprenant le **Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP)**; le **Ministère du Développement, de l'Analyse Économique et de la Prospective (MDAEP)**; le **Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age (MFASSNHPTA)**; la BCEAO ; l'Association Professionnelle des Banques et des Établissements Financiers du Bénin (APBEF) ; le Cellule de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés (CSSFD) et la Direction de la Promotion de la Microfinance (DPMF). La clé de la réussite du ministère sera de s'assurer qu'il dispose de ressources financières et humaines suffisantes pour fournir le travail nécessaire.

Le ministère prévoit également un programme de garantie de prêt. Toutefois, il ne couvre qu'une petite partie d'un prêt— jusqu'à 10 % de la quantité totale autorisée. Aucune information n'est disponible sur le nombre de femmes ayant accédé à ce programme, ni quels sont les secteurs d'activités dans lesquels travaillent les participants au programme. De même, un programme de subventions destiné à aider les associations de femmes à acheter de l'équipement dans le but d'éliminer le travail des enfants est offert par le **Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTFP)**, mais les intervenants indiquent que le programme est petit et a un faible taux de participation.

PRINCIPALES INSTITUTIONS CHARGÉES DE L'EXÉCUTION

- Ministère Chargé de la Microfinance et de l'Emploi des Jeunes et des Femmes (MCMEJF)
- Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTFP)
- Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age (MFASSNHPTA) Bureau de promotion de la femme
- Direction de la Prospective et de la Planification Stratégique (DPPS)
- Ministère en charge de la direction de promotion de la femme et du genre et de la famille
- Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP)
- Agence nationale pour la promotion de l'emploi (ANPE)
- Ministère de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle

¹⁸⁴ OCDE, *Index des institutions sociales et de l'égalité des genres de 2012*, disponible sur <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=GIDDB2012>.

¹⁸⁵ Forum économique mondial, *The Global Gender Gap Report 2012*, disponible sur http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2012.pdf.

¹⁸⁶ Economist Intelligence Unit, *Women's Economic Opportunity Index 2012*, disponible sur https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=weoindex2012.

¹⁸⁷ UNDP, *Gender Inequality Index and related indicators 2011*, disponible sur http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Table4.pdf.

La responsabilité globale de la protection et la promotion des droits et du bien-être des femmes relève de la compétence de l'Office de promotion de la femme au sein du MFASSNHPTA. La mise en œuvre du Plan d'action national pour la promotion de l'égalité dans le secteur agricole est cependant répartie parmi plusieurs institutions. La **Direction de la prospective et de la planification stratégique (DPSS)** est responsable de la coordination et de la mise en œuvre de l'ensemble des activités au niveau national, tandis que la Direction de la promotion de la femme du MFASSNHPTA assure l'efficacité et la cohérence du plan d'action avec les autres politiques nationales pour promouvoir l'égalité au Bénin. La division des genres au sein du MAEP joue également un rôle décisif dans la mise en œuvre du plan d'action en travaillant avec divers ministères, organisations professionnelles agricoles, organisations de la société civile, centres régionaux pour la promotion de l'agriculture, agences de sécurité alimentaire, plate-forme nationale des organisations paysannes et des producteurs agricoles, ONG, des consultants et des équipes d'évaluation.

INSTITUTIONS DE SOUTIEN

Un certain nombre d'institutions, d'associations et d'autres acteurs soutiennent la promotion de l'égalité des genres au Bénin, dont beaucoup ont des engagements spécifiques dans le cadre du Plan d'action national pour la promotion de l'égalité dans le secteur agricole.

LES INSTITUTIONS DE MICROFINANCE

Dans le cadre du Plan d'action, certaines IMF seront sélectionnées par un processus d'appel d'offre et seront chargées d'aider à la conception de programmes adaptés aux femmes du secteur agricole, et de fournir aux femmes un meilleur accès au crédit.

LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES

Comme cela est mentionné ailleurs dans ce rapport, les associations agricoles jouent un rôle important dans la facilitation de l'accès aux intrants, la commercialisation et le financement, et devraient veiller à ce que les femmes soient des groupes cibles tout en surveillant l'impact des programmes sur ces dernières. Les transformatrices sont assez bien organisées : de nombreuses torréfactrices de cajou, qu'elles travaillent individuellement ou en groupes, sont membres du Conseil national des transformateurs de cajou, et 45-60 % des transformatrices de karité travaillent dans des associations pour extraire le beurre.

PRINCIPALES INSTITUTIONS DE SOUTIEN

- Institutions de microfinance
- Organisations professionnelles agricoles
- Autorités locales et régionales
- Organisations de la société civile

En revanche, les femmes sont souvent mal représentées ou carrément exclues des associations de producteurs et de négociants. La principale association de producteurs d'ananas, l'ARPA, interdit de fait l'adhésion des femmes en faisant de la propriété foncière une condition préalable à l'adhésion à l'association. Les principales organisations commerciales des secteurs de la noix de cajou et du karité, le GAPA et sa fédération cousine, la FENAPAT, comptent seulement environ 10 % de femmes.

LES AUTORITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

Une grande partie des activités visant à améliorer l'égalité des femmes doivent être développées et mises en œuvre au niveau local. Dans le cadre du Plan d'action, les autorités locales et régionales seront chargées de renforcer les capacités des femmes dans le secteur agricole. Elles doivent travailler avec d'autres acteurs au sein de chaque région et suivre leurs progrès en termes d'incorporation de composants de genre dans leurs programmes.

Les organisations de la société civile sont de plus en plus actives dans le secteur agricole au Bénin. Ces institutions participent aux discussions sur les politiques et stratégies sur le genre et offrent leurs recommandations pour mieux informer la prise de décisions sur les questions de politique agricole relatives au genre.

Plusieurs bons modèles de soutien pour les femmes entrepreneurs ont également été identifiés au cours du processus d'évaluation. Il s'agit notamment de :

ASSOCIATION DES FEMMES D'AFFAIRES ET DES CHEFS D'ENTREPRISES DU BÉNIN (AFACEB)

L'AFACEB est signalée comme étant la plus grande association de femmes d'affaires au Bénin. Créée en 1998, l'organisation compte 7 500 membres à travers le pays. Les membres représentent divers secteurs, notamment l'agro-industrie, l'hôtellerie, la construction, les services et le commerce. Récemment, l'association a établi un partenariat avec le

MCMEJF et avec le PNUD pour établir des centres pour femmes d'entreprise à Cotonou, Porto Novo et Parakou. De multiples ateliers ont été parrainés pour les femmes entrepreneurs en vertu de cette initiative et à ce jour environ 200 femmes ont reçu une formation en planification d'entreprise au Centre des femmes d'affaires de Cotonou. Ces centres effectuent un service essentiel en fournissant des informations aux femmes entrepreneurs sur les questions liées à la formalisation. Cependant, la réalité est que le droit à l'information et à la communication reste purement théorique pour les femmes des zones rurales.

En travaillant avec les femmes vivant dans la banlieue de Cotonou, l'AFACEB accorde aussi des petits prêts à un taux d'intérêt d'environ 2 % par mois à travers la Mutuelle Femme Développement (MUFED). L'association gère aussi un centre de formation à travers lequel des apprentis reçoivent des cours de pâtisserie et d'art culinaire pour une période de neuf mois à deux ans. Les frais de scolarité sont très élevés, allant jusqu'à 6 000 FCFA par mois. Selon la présidente de l'AFACEB, Mme Grace Lawami, ces coûts ne permettent pas au centre d'être autonome et l'AFACEB subventionne donc cette activité. L'organisation a également reçu l'appui du PNUD et de la Banque mondiale pour l'organisation de forums et de séminaires. Dans le cadre de l'Association mondiale des chefs d'entreprise, les membres sont en mesure de communiquer et de partager des idées avec d'autres entrepreneurs.

L'un des rôles clés des associations de femmes d'affaires est de faciliter l'échange d'informations entre les membres, de promouvoir les relations d'affaires et de renforcer le capital social des membres. Bien que l'AFACEB dispose d'un nombre impressionnant de membres, sa capacité et ses ressources pour fournir des services qui répondent aux besoins des femmes entrepreneurs dans tous les secteurs de l'économie et à travers tout le pays est inconnu. Aucune information n'était disponible à propos des activités de réseautage telles que l'organisation de foires et d'expositions pour mettre en valeur les produits et les services des femmes, la promotion de l'entrepreneuriat comme une option parmi les jeunes femmes et les étudiantes, ou la gestion des centres d'entreprise de femmes fournissant des conseils et une assistance technique à des femmes démarrant leur entreprise ou opérant une entreprise existante au sein d'une communauté rurale.

CENTRE DES ARTS ET MÉTIERS DE LA FEMME DE PARAKOU (CAMFP)

Le Centre des Arts et Métiers de la Femme de Parakou (CAMFP) est financé par le PNUD, le FNUAP, le bureau du conseil municipal de Parakou, et le MCMEJF. Le projet offre un programme de résidence de 18 mois pour 12 filles ou plus, âgées de 14 à 20 ans. Dans de nombreux cas, ces jeunes femmes ont été forcées à se marier avec des hommes plus âgés. En plus de développer des compétences de gestion, les participantes se concentrent sur le renforcement de la confiance et des compétences de vie. La première série des diplômées du programme a créé une coopérative de transformation de karité actuellement opérationnelle à Parakou. Les organisateurs du projet travaillent également avec des femmes en groupes de 25 participants maximum, qui transforment des produits à base de maïs et de soja, du beurre de karité et du savon de karité. À ce jour, 40 groupes regroupant un total de 1 051 femmes ont été aidés.

DÉVELOPPEMENT DES MICRO-ENTREPRISES DES FEMMES (DMEF)

Différents programmes sont offerts par des institutions financières et des ONG avec le soutien financier de bailleurs de fonds pour accroître l'accès des femmes aux services de soutien aux entreprises. Un exemple de programme de soutien global est celui du projet *Développement des Microentreprises des Femmes* (DMEF), une ONG parrainée par le Danemark. L'objectif du projet est d'augmenter le revenu des femmes rurales en améliorant la qualité et l'accès aux services de soutien aux entreprises. En travaillant avec plus de 400 femmes sur une base individuelle, les interventions ont eu lieu à Adjohoun, Dangbo, Bonou, Agbangnizoun, Zakpota et Djidja pour améliorer les capacités de gestion, de technologie et de financement pour les femmes entrepreneurs. Le projet de quatre ans prendra fin en 2013 et le directeur n'était pas sûr de ce qui se passerait à l'égard de la poursuite du projet.

DYNAMIQUES SOCIALES

Les contraintes de développement pour les femmes béninoises en milieu rural montrent différents modèles dépendant des facteurs sociaux, culturels, religieux et économiques qui limitent la volonté et la conviction des femmes concernant leurs propres horizons et qui entravent leur voix dans le processus politique.

LES CONTRAINTES CULTURELLES

La culture exerce une influence majeure sur la volonté des femmes d'accroître les activités économiques et d'accepter le changement. Le MCMEJF a déclaré que les femmes, en particulier les femmes situées en milieu rural sans instruction, sont souvent dans des relations polygames et acceptent leur situation sans vouloir en changer. Bien que la polygamie soit interdite depuis 2004, 42,3 % des femmes âgées de 15 à 49 ans ont signalé être dans une relation polygame en 2006.¹⁸⁸ L'évolution des pratiques culturelles est une question délicate. Ce n'est que par la diffusion d'informations concernant les droits que ces coutumes changeront au fil du temps. Les femmes, en particulier les femmes non instruites situées dans les communautés rurales, occupent traditionnellement un rôle subalterne dans la structure de la famille et sont souvent obligées de remettre la totalité de leur revenu à leurs maris. Ces limitations strictes sur l'indépendance financière et la mobilité limitent la capacité des femmes adultes à changer les comportements et les normes au sein de la famille. Sur la base des contraintes culturelles actuelles, il est probable que seule la prochaine génération de femmes instruites permettra d'atteindre des niveaux accrus d'activité économique dans le secteur agricole.

LA REPRÉSENTATION ET LA PARTICIPATION DES FEMMES ENTREPRENEURS AU DIALOGUE FORMEL ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

Le dialogue politique public-privé est important pour garantir que les politiques prennent en compte les besoins du secteur privé, même si cela peut parfois être difficile dans les pays où les mécanismes et les pratiques en matière de dialogue et de consultation ne sont pas profondément enracinés. Vu que les membres féminins du secteur privé peuvent faire face à différentes contraintes juridiques, réglementaires et autres dans l'environnement masculin des affaires, il est important que les femmes entrepreneurs ou leurs représentants aient la possibilité de se réunir régulièrement avec les décideurs politiques afin de veiller à ce que les perspectives des femmes soient prises en compte lors des phases de conception et de mise en œuvre des politiques et stratégies. Au Bénin, la représentante de l'Association des femmes du Bénin a déclaré que l'organisation participe à des dialogues public-privé, mais qu'aucune plateforme officielle consacrée à ces contributions n'a été identifiée. Un membre indique que les femmes béninoises n'aiment pas partager leurs expériences dans le domaine des affaires. Elle ajoute ensuite qu'il existe souvent un manque de confiance de la part des femmes. Si les femmes entrepreneurs visent à améliorer leur niveau de capital social, ceci devrait être abordé.

¹⁸⁸ <http://genderindex.org/country/benin>.

LES EFFORTS VISANT À REHAUSSER LE PROFIL DU RÔLE DES FEMMES DANS L'ÉCONOMIE GRÂCE À L'ENTREPRENEURIAT ET LES FEMMES MODÈLES

Rehausser le profil des femmes entrepreneurs et créer des modèles positifs peut être obtenu principalement grâce à la promotion publique des femmes entrepreneurs. L'examen de la documentation et des entrevues n'a pas permis d'identifier d'initiatives qui « mettent en évidence » la réalisation des femmes entrepreneurs au Bénin. Cependant, le Bénin participe activement aux manifestations de la Journée internationale de la femme, et en 2012, le Bénin a spécifiquement concentré ses efforts sur la reconnaissance de la contribution des femmes aux postes de direction, dont une femme qui a lutté pour le droit des femmes à l'éducation et à l'héritage.

En ce qui concerne les femmes modèles, le Bénin est confronté à la sous-représentation des femmes dans les cercles de prise de décision. Seulement huit membres du Parlement (députés) sur 83 sont des femmes (8,4 %). Soixante-cinq femmes ont été élues aux conseils locaux et une seule de ces conseillères a été élue maire. Dans l'administration publique, environ 26 % des postes de direction sont tenus par des femmes.¹⁸⁹ Un recueil des compétences des femmes a été créé en 2013 à Cotonou, après une réunion de l'Assemblée générale rassemblant les femmes leaders du Bénin. L'initiative a été lancée par des femmes leaders du Bénin avec l'appui financier du PNUD. Le recueil aidera à promouvoir la participation des femmes dans tous les domaines de la vie socio-économique du Bénin.¹⁹⁰

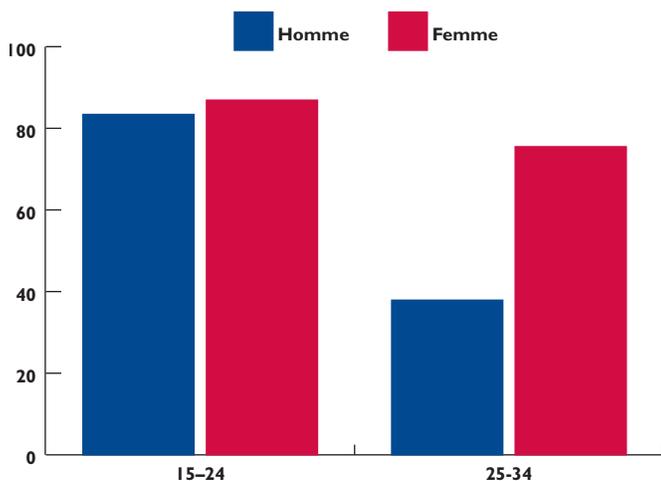
JEUNESSE

La pauvreté est plus importante dans les régions rurales que dans les zones urbaines du pays et affecte surtout les jeunes. En fait, seulement 33 % des jeunes âgés de 15 à 35 ans ont réussi à trouver un emploi rémunéré. Cette cohorte représente environ 60 % de la population. En raison de la rareté des entreprises agricoles dans les domaines de la production, de la collecte, du stockage, du traitement et de la distribution, il y a une abondance d'opportunités d'affaires pour les jeunes, mais très peu de possibilités d'emploi rémunéré. La jeunesse éduquée et disposant des compétences et de la formation pour s'engager dans l'entrepreneuriat agricole sont souvent dissuadés par l'opinion répandue selon laquelle l'agriculture est simplement un moyen de soutenir les familles rurales plutôt qu'une véritable profession.

¹⁸⁹ <http://www.bj.undp.org/content/benin/fr/home/presscenter/articles/2013/07/24/un-compendium-pour-recenser-les-comp-tences-f-minines-au-b-nin/>.

¹⁹⁰ Id.

SCHEMA 9 : SOUS-EMPLOI SELON LE SEXE DANS LES COLLECTIVITES RURALES, PAR GROUPE D'AGE, PAR REVENUS (%)



Source : Connaître le marché du travail au Bénin pour mieux concevoir un projet d'emploi pour les jeunes : Qu'apprenons-nous ? ¹⁹¹

Le schéma 9 montre que, bien que les hommes et les femmes entre 15 et 24 ans sont également en proie au sous-emploi, le taux de sous-emploi plonge essentiellement pour les hommes de 25 à 34 ans tandis que le taux pour les femmes reste pratiquement inchangé à 75,5 %. Les travailleurs sous-employés sont rapportés comme étant principalement indépendants, sans éducation, principalement engagés dans des travaux agricoles ou des activités informelles dans le commerce ou les services. Ce résultat est cohérent avec l'idée selon laquelle les femmes sont majoritairement représentées dans les rangs des commerçants informels et des transformateurs. La petite taille et le caractère informel de ces entreprises empêche la plupart de ces femmes d'avoir accès aux ressources nécessaires pour développer leurs activités et augmenter leurs revenus.

Les questions liées à l'emploi des jeunes sont une priorité pour le gouvernement du Bénin. Le **MCMEJF** a la responsabilité formelle de l'emploi des jeunes au Bénin. Le ministère agit en tant qu'organe de coordination pour plus de 700 organisations qui regroupent les coopératives, les ONG, les associations d'épargne/de crédit et les projets gouvernementaux. Une gamme de programmes visant à renforcer ce secteur diversifié est mise en place aux niveaux national et régional, cela comprend un soutien aux entreprises qui emploient des jeunes et la mise à disposition de fonds pour la microfinance auprès des IMF. En 2010, le PNUD et l'Agence Nationale pour

la Promotion de l'Emploi (ANPE)—Bénin ont lancé un projet de 1,4 millions de dollars US pour soutenir les jeunes dans la création de nouvelles entreprises. Le projet a permis la création de trois centres d'affaires—à Bohicon, Cotonou et Parakou—with l'objectif de créer 500 nouvelles entreprises.¹⁹²

L'Agence Nationale pour la Promotion de l'Emploi

a été fondée en 2003. Sa mission est de contribuer au développement et à la mise en œuvre d'une politique nationale de l'emploi en s'attaquant aux problèmes de chômage et de sous-emploi à travers l'orientation des demandeurs d'emploi, en leur fournissant le renforcement de leurs compétences et l'accès à la formation, et en favorisant leur entrée sur le marché du travail. L'ANPE favorise un partenariat entre l'offre et la demande d'emploi, c'est à dire entre les prestataires de formation et les employeurs. Les principaux axes de l'agence sont : (1) accroître l'accès à l'emploi salarié à travers des programmes de stages et d'aptitude au travail pour les jeunes et (2) promouvoir l'auto-emploi à travers la formation des compétences en affaires en utilisant la méthode « Start Your Own Business » de l'Organisation internationale du Travail (OIT).¹⁹³

En outre, une **Politique nationale de l'emploi, qui met fortement l'accent sur le sous-emploi des jeunes et des femmes**, a été adoptée en 2012. Ses principaux objectifs sont : (1) favoriser l'accès à l'emploi en augmentant les offres d'emploi et l'employabilité des jeunes, (2) améliorer le fonctionnement du marché du travail, (3) renforcer les capacités des institutions en charge de la Politique nationale de l'emploi, et (4) réguler l'immigration professionnelle.

En 2012, le **Ministère de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle** a pris un rôle de leadership dans la planification de la Semaine mondiale de l'entrepreneuriat au Bénin.¹⁹⁴ Les programmes qui se sont déroulés au cours de l'événement d'une semaine comprenaient un concours d'idée international sur les technologies vertes,¹⁹⁵ un camp d'entraînement sur l'esprit d'entreprise, un Forum

¹⁹¹ Scrombessy, Felicien Donat Edgar-Towenan, *Knowing the Benin labor market to better conceive a youth employment project: What do we learn?*. Banque mondiale (2013), disponible sur http://www.iza.org/conference_files/worldb2013/accrombessy_f9073.pdf.

¹⁹² <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/povertyreduction/successstories/benin---de-nouvelles-opportunités-pour-les-jeunes-diplomés/>.

¹⁹³ http://www.youthpolicy.org/national/Benin_2011_Youth_Assessment_Report.pdf.

¹⁹⁴ La semaine mondiale de l'entrepreneuriat (SME) est une initiative internationale qui introduit l'esprit d'entreprise aux jeunes sur les six continents.

¹⁹⁵ Le Cleantech Open est un organisme à but non lucratif qui gère le plus grand accélérateur du monde pour les start-ups à technologies propres. Fondée en 2005 par des dirigeants de la Silicon Valley et de Boston, l'organisation s'est imposée comme principale force d'accélération des entrepreneurs de technologies propres.

d'étudiants sur le développement et l'Entrepreneuriat, un défi pour jeunes entreprises et divers ateliers de formation.¹⁹⁶ Le nombre de femmes participant aux événements est inconnu.

Plusieurs initiatives supplémentaires offrant des programmes de renforcement des capacités liées au secteur agricole pour les jeunes comprennent :

- **CAMFP** – un programme résidentiel pour les jeunes femmes non instruites et non scolarisées, abordé ci-dessus dans les « institutions de soutien ».
- **Songhaï** – un centre de formation, de production, de recherche et de développement de pratiques agricoles durables. Le centre, décrit plus en détail au chapitre consacré à l'accès aux infrastructures de commercialisation, vise à former des jeunes entrepreneurs agricoles à exploiter une ferme autosuffisante.
- **Le projet « Renforcement de l'esprit d'entreprise chez les femmes et les jeunes dans le Nord du Bénin »** – un projet conjoint entre le CINOP Global et l'Université de Parakou vise à renforcer la capacité institutionnelle et académique de l'université pour réduire l'insécurité alimentaire par le renforcement de la formation de l'esprit d'entreprise et des activités pour les femmes et les jeunes dans le nord du Bénin. Le projet de 1 000 000 € sera mis en œuvre par l'Université de Parakou à travers un consortium en collaboration avec l'École de Management du Maroc et débutera à l'automne 2013. Le projet prévoit également d'inclure un centre d'entreprise qui aidera les anciens diplômés universitaires à créer des entreprises dans le secteur agricole et un centre d'incubation pour les nouvelles entreprises.

Bien qu'il existe d'importants efforts en cours pour résoudre le chômage et le sous-emploi des jeunes au Bénin, des efforts doivent assurer de manière adéquate la participation égale des jeunes femmes dans l'introduction de modèles d'affaires viables en dehors de la négociation informelle à petite échelle qui domine l'emploi des femmes dans le secteur agricole.

RECOMMANDATIONS

FEMMES

Le gouvernement du Bénin a adopté des objectifs politiques visant à accroître les possibilités pour les femmes dans le secteur agricole en raison du potentiel de croissance économique à réaliser à partir de leurs niveaux plus élevés d'activité entrepreneuriale. Cette approche est considérée comme un véhicule pour la création d'emplois et la croissance, et permet d'intégrer des jeunes femmes sur le marché du travail, obtenir une plus grande inclusion sociale et réduire la pauvreté. Cependant, les politiques ne suffisent pas. Le renforcement de la participation des femmes dans l'économie agricole nécessite une profonde compréhension de l'impact différentiel de l'environnement juridique et institutionnel actuel sur les femmes dans l'agriculture. En d'autres termes, il faut faire attention au contexte culturel et aux rôles que jouent les femmes dans le secteur agricole afin de mieux comprendre comment les lois et les pratiques des institutions peuvent limiter l'accès des femmes aux opportunités économiques et à leurs voix, même lorsque la loi ou la politique elle-même peut être officiellement neutre en matière de sexe. Tel que mentionné ailleurs dans le présent rapport et répété ci-dessous, l'amélioration d'un environnement favorable aux affaires dans les domaines du crédit, de la fiscalité, de la concurrence, de l'infrastructure de commercialisation, et de l'exécution des contrats peut bénéficier aux femmes dans l'agriculture et promouvoir des règles du jeu plus équitables pour leur participation dans l'économie agricole.

Finances. Les femmes entrepreneurs n'ont souvent pas accès à la propriété foncière, ce qui entrave leur capacité à obtenir un crédit formel. En outre, les femmes ne sont généralement pas familières avec les institutions financières formelles et leurs conditions de prêt. En conséquence, les femmes se tournent vers les mécanismes de prêt informels, tels que les tontines, pour répondre à leurs besoins de fonds de roulement à court terme, mais ont peu de chances d'obtenir des prêts plus importants à plus long terme qui seraient nécessaires pour l'expansion des entreprises.

Pour encourager les banques à prêter aux femmes chefs d'entreprise, il est recommandé que le soutien financier et technique soit fourni à un fonds de garantie susceptible de prendre jusqu'à 50 % du risque sur les prêts agroalimentaires et agro-industriels, avec un accent particulier sur l'information et la formation des entreprises détenues par des femmes concernant les objectifs, les modalités et l'accès, et l'utilisation du fonds de garantie. Le système de garantie doit inclure un

¹⁹⁶ <http://www.unleashingideas.org/blog/ministry-supports-gewbenin-2012>.

service de développement des entreprises (SDE) afin d'aider les demandeurs, en particulier les femmes, à déterminer leurs besoins d'emprunt, les applications complètes du financement, et à assurer la réussite de la mise en œuvre des programmes de financement. En outre, une formation est nécessaire pour le secteur bancaire afin de mieux comprendre les risques encourus par les entreprises agricoles, y compris les entreprises agro-industrielles appartenant à des femmes, à travers des séminaires, des programmes de formation et des voyages d'étude dans les pays voisins disposant d'environnements de prêts agricoles similaires.

Fiscalité. La grande majorité des femmes actives dans le secteur agricole du Bénin exploitent de petites entreprises avec des degrés variables d'informalité. Cela ne veut pas dire, cependant, que ces femmes ne paient pas d'impôts. Les commerçants informels sont encore soumis à divers frais liés au marché, et les entreprises de transformation de petite envergure mais visibles peuvent être une cible de harcèlement en vertu de la procédure de calcul opaque du régime forfait. Le système actuel est particulièrement sévère avec les femmes issues du milieu rural, qui peuvent être analphabètes et sans aucune connaissance de leurs droits et obligations, et intimidées par les affrontements avec les inspecteurs des impôts. En outre, en raison de la petite taille et de la nature informelle de leur entreprise, les femmes sont effectivement exclues de l'accès aux incitations fiscales lucratives reçues par les grandes entreprises qui héritent de la classification de zone franche industrielle.

Une réforme en profondeur du système fiscal, y compris la réduction de la corruption dans l'administration fiscale et une rationalisation des taux et des dépenses fiscales, pourrait uniformiser les règles du jeu pour tous les acteurs de l'industrie agroalimentaire et réduire le coût et le risque actuellement associés à l'exploitation d'une entreprise formelle.

Concurrence. Le cadre juridique actuel régissant la structure du marché pour les secteurs du karité et de la noix de cajou restreint la concurrence au sein du secteur et réduit le pouvoir des producteurs de noix de cajou et des cueilleurs de karité dans les négociations avec les intermédiaires. Cette dynamique a un impact particulièrement important sur les femmes cueilleuses de karité, qui sont souvent contraintes de sécher et stocker les amandes de karité durant une longue période de temps pour être forcées de vendre au moment de la campagne lorsque les quantités sont élevées et les prix réduits. Un examen approfondi et une réforme du cadre juridique régissant les relations commerciales sont nécessaires, et ils

devraient être couplés avec l'adoption d'une loi générale sur la concurrence qui élimine ces obstacles à l'intégration de la chaîne de valeur et aligne le cadre juridique du Bénin avec les principes du Traité de l'UEMOA sur la concurrence.

Infrastructures de commercialisation. Les femmes représentent la majorité des transformateurs de produits agricoles et des commerçants à travers les cinq chaînes de valeur prioritaires et ont donc besoin d'avoir accès à une grande variété d'infrastructures agricoles « dures » et « douces » pour mener à bien leurs activités. Pourtant, cette infrastructure est souvent hors de portée en raison des restrictions sur la mobilité des femmes et de l'incapacité d'accéder au crédit nécessaire pour investir dans le stockage ou l'équipement de traitement. Les réformes visant à améliorer le réseau de routes rurales devraient porter une attention particulière aux schémas de mobilité des femmes chefs d'entreprise, et les femmes devraient être représentées dans le processus politique pour la conception et l'entretien des routes de transport en milieu rural. Dans la conception d'un système d'information de marché, l'analyse des besoins des consommateurs devrait s'attarder sur la manière dont les femmes partagent et reçoivent les informations.

Exécution du contrat. L'absence de recours adéquat en cas de rupture de contrat a un effet dissuasif très répandu sur le développement des relations commerciales et la coordination des activités de la chaîne de valeur. Dans le domaine du karité, par exemple, moins de 2% de toutes les femmes cueilleuses opèrent en groupes, ce qui leur permettrait de voyager plus loin et plus régulièrement que ce que leur impose actuellement leurs obligations nationales et autres. Par conséquent, les commerçants se plaignent qu'il est souvent difficile d'obtenir une commande dans les temps de la part des femmes cueilleuses. Cette imprévisibilité limite la capacité de l'opérateur à investir et à développer son entreprise et la capacité des femmes cueilleuses d'obtenir de futurs contrats de vente.

L'introduction d'un forum de résolution des différends, local, neutre et peu onéreux rendrait possible un plus large éventail de relations au sein de la chaîne de valeur. Les tribunaux de réconciliation pourraient être un excellent moyen d'atteindre cet objectif. Davantage de recherches sont nécessaires pour déterminer si les tribunaux de réconciliation peuvent servir de forum viable pour les femmes propriétaires d'entreprise, en s'attardant particulièrement sur le rôle de la coutume locale et des biais possibles entre les sexes dans le fonctionnement et la prise de décision du personnel des tribunaux.

JEUNESSE

Assumer le rôle de chef de file dans la création d'un Centre d'innovation en agriculture à l'Université de Parakou.

Les jeunes du Bénin, en particulier les jeunes femmes, ne disposent pas de modèles opérationnels viables pour la réussite entrepreneuriale dans le secteur agricole. Vu l'absence d'emploi rémunéré, la plupart des jeunes se tournent vers le commerce informel à petite échelle ou le travail dans les champs. Le projet proposé par l'Université de Parakou, « Renforcer l'esprit d'entreprise chez les femmes et les jeunes dans le Nord du Bénin pour réduire l'insécurité alimentaire », va créer un centre d'entreprise et un incubateur d'entreprises à l'université dans le but de développer de nouvelles agroentreprises. Pour accroître l'impact de ce projet, l'UCF devrait créer une alliance avec l'Université de Parakou, les bailleurs de fonds internationaux et les ministères associés (tels que le Ministère de la Microfinance et de l'Emploi des Jeunes et des Femmes et le ministère de l'Agriculture et de l'élevage) pour collecter des fonds nécessaires pour créer un Centre d'innovation en agriculture à l'université, ce qui donnerait naissance à une plate-forme permettant aux étudiants et anciens diplômés d'effectuer des recherches afin d'identifier de nouveaux produits agricoles à valeur ajoutée et de recevoir un soutien pour la commercialisation à travers le centre de l'entreprise proposé par l'université.



RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Ce rapport a pour but d'identifier les dynamiques politique, juridique, réglementaire, institutionnelle et sociale qui limitent l'investissement agro-industriel et la croissance du secteur agricole au Bénin. Il reste à présent à effectuer la tâche difficile de déterminer la voie à suivre. Cette section contient un exposé complet de chaque recommandation AgCLIR, avec le détail de sa faisabilité, des besoins en ressources prévus, et de l'impact estimé sur les objectifs d'investissement du MCC et les bénéficiaires. De plus amples recherches devraient être menées pour confirmer et détailler ces propositions.

En outre, il est important de noter que, bien que chaque recommandation soit indiquée séparément, aucun aspect de l'environnement favorable aux affaires ne fonctionne dans le vide. Au contraire, les différentes composantes (que ce soit pour la fiscalité, l'application de contrat ou la réglementation financière) qui constituent l'EAF, créent un système complexe de structures de pouvoir et d'incitations commerciales qui affectent le développement économique et les investissements. Lorsque les mesures incitatives sont corrigées dans un domaine, le mauvais comportement commercial migre souvent simplement vers une autre partie plus faible du système. Ou bien, une réforme risque d'échouer à la hauteur de son impact potentiel car en éliminant les obstacles à l'investissement dans un domaine, le réformateur a omis de reconnaître un autre frein puissant ailleurs dans le système. Ainsi, une réforme efficace de l'EAF doit prendre une perspective systémique, associant un ensemble d'activités qui soutiennent le développement des marchés dans de multiples domaines simultanément et tenir compte, dans la mesure du possible, du réseau complexe des mesures incitatives qui régissent la prise de décisions du secteur privé.

PRINCIPAUX THÈMES DE L'ANALYSE

Deux grands thèmes clés imprègnent tous les aspects de l'analyse par l'EAF du secteur agricole béninois : (1) la prévalence et les coûts élevés de l'informalité et (2) l'absence d'une organisation verticale et horizontale efficace le long de la chaîne de valeur.

LE COÛT ÉLEVÉ DE L'INFORMALITÉ

Environ 95 pour cent des entreprises béninoises opèrent dans le secteur informel et le commerce informel transfrontalier est estimé à 75 pour cent du PIB du Bénin.¹⁹⁷ Cette dynamique a un coût élevé sur les recettes fiscales. Une étude suggère que l'officialisation de seulement 5 pour cent de l'économie informelle pourrait augmenter les recettes fiscales de 4,3%.¹⁹⁸ Les entreprises du secteur informel souffrent également, souvent des difficultés pour accéder au financement et aux services nécessaires pour mener leurs opérations à un niveau supérieur. Au Bénin, cette contrainte pèse particulièrement sur les femmes, qui composent la grande majorité des transformateurs agricoles informels et des commerçants dans les cinq filières étudiées. Les causes de l'informalité sont nombreuses, mais les entreprises citent des taux élevés d'imposition et la corruption des fonctionnaires comme principales motivations pour se cacher dans le secteur informel. L'introduction de peines sévères pour ceux qui sont engagés dans des activités informelles serait contre-productive. La formalité doit être incitée par l'abaissement des coûts de transaction et la diminution des risques associés à la formalisation.

LE MANQUE D'ORGANISATION AU SEIN DE LA CHAÎNE DE VALEUR

Parmi les principaux obstacles à la croissance du secteur agricole se trouve la rareté des associations commerciales efficaces et les modèles d'entreprise coopératifs, horizontaux ou verticaux. Une remarque souvent entendue de la part des intervenants tout au

¹⁹⁷ UNCTAD, *Rapport sur le développement économique en Afrique* (2013), disponible sur http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/aldcafrica2013_en.pdf.

¹⁹⁸ CAPOD, *Problématique d'élargissement de l'assiette fiscale au Bénin : Analyse de la contribution des centres de gestion agréés* (2010).

long de cette évaluation est que les chaînes de produits de base au Bénin ne sont pas organisées, et que ce manque d'organisation est la cause de leur inefficacité. Cette observation maintes fois entendue semble, au moins à un niveau superficiel, être en désaccord avec une autre observation, à savoir qu'il existe un très grand nombre d'associations de producteurs et de commerçants, aussi bien en ce qui concerne les produits de base que les produits régionaux, au sein du secteur agricole. Cependant, la densité associative ne rend pas nécessairement compte d'une réelle organisation, ni du type de collaboration commerciale nécessaire à la promotion de l'efficacité au sein de la chaîne de valeur. D'ailleurs, les seules véritables formes d'organisation efficaces au sein du secteur privé observées par l'équipe d'évaluation correspondent aux associations qui semblent exister dans le seul but de favoriser le comportement anticoncurrentiel tel que la collusion des prix et le contrôle du marché. Une mauvaise organisation augmente les coûts de transaction, limite l'accès au financement et empêche l'application des normes de qualité et l'agrégation des approvisionnements nécessaires pour atteindre les marchés de grande valeur. Dans le secteur du karité, par exemple, la plupart des femmes qui le récoltent fonctionnent indépendamment, ce qui limite le montant qu'elles peuvent récolter ainsi que le prix qu'elles peuvent exiger pour leur produit.

Le passé marxiste-léniniste du gouvernement continue d'imprégner le cadre juridique et contribue à une approche gouvernementale verticale et interventionniste concernant l'organisation des acteurs du secteur agricole, approche dont l'objectif semble plus de garantir une mainmise minutieuse sur la dynamique du marché et sur les résultats plutôt que d'encourager la croissance du secteur privé. Les liens horizontaux et verticaux au sein du secteur agricole sont plus entravés par le manque d'accès à l'information sur le bon marché et aux mécanismes de règlement des conflits de faible coût. Ces facteurs se combinent pour alimenter entre les acteurs de la chaîne de valeur une culture de la méfiance qui encourage les approches très individualistes des affaires.

De plus, nous recommandons la réalisation de recherches approfondies dans d'autres domaines qui ne faisaient pas partie de l'AgCLIR Bénin, mais qui ont surgi au cours de nos discussions entre partenaires. Ces questions comprennent les conditions de travail des travailleurs du secteur agricole formel et informel, le besoin de sources d'eau potable facilement disponibles, l'impact des politiques commerciales nigérianes sur les mesures incitatives visant à officialiser les entreprises du Bénin et le statut actuel et l'implication des bailleurs de fonds dans les réformes existantes ou proposées du marché d'intrants agricoles.

LÉGENDE DES ABRÉVIATIONS UTILISÉES DANS LES TABLEAUX DE RECOMMANDATIONS

NIVEAU ET TYPE D'IMPACT	
F	Faible
M	Moyen
É	Élevé
D	Direct
I	Indirect

OBTENIR UN CRÉDIT

Recommandation : Fournir des capitaux et un support technique pour la création d'un fonds de garantie capable d'assumer jusqu'à 50 % du risque associé à des types de prêts particuliers accordés à l'industrie agroalimentaire, soumis à des critères d'admissibilité précis de l'emprunteur et du prêteur, et nécessitant un investissement de l'emprunteur d'au moins 20 % du coût du projet dans le cadre de l'opération de prêt.

AgCLIR Chapitre **Obtenir un crédit**

POURQUOI CETTE RÉFORME EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

Impact de la contrainte	L'absence d'un fonds de garantie ayant la capacité d'évaluer et d'octroyer des garanties d'emprunt aux entreprises agricoles exclut de nombreuses entreprises autrement viables qui ne peuvent satisfaire les exigences de sécurité de prêt des banques et autres institutions prêteuses formelles.
Avantages de la réforme	Le soutien à un fonds de garantie agricole permettra aux producteurs, aux transformateurs et aux transformateurs/exportateurs d'accéder à l'emprunt de capitaux dont ils ont besoin pour répondre à leurs nécessités de fonds de roulement et pour réaliser des investissements à moyen terme en matière d'équipement et d'infrastructure visant l'expansion de l'entreprise et du marché.

FAISABILITÉ

Volonté politique et adhésion des parties prenantes	La volonté politique est présente au sein du gouvernement du Bénin dans le cadre de sa stratégie actuelle pour le développement du secteur agricole. Les banques commerciales et les entreprises privées à chaque niveau des chaînes de valeur ciblées ont signalé leur intérêt à participer à une opération de prêt avec une garantie de prêt partiel.
Obstacles à la réforme	Les contraintes principales à l'établissement d'un fonds de garantie public sont le manque de consensus au sein du gouvernement sur sa position et sur la façon dont cela serait mis en relation avec la stratégie actuelle du gouvernement du Bénin pour le développement du secteur agricole.
S'accorder avec les politiques et les priorités affichées de l'État	Dans le cadre de sa stratégie actuelle de développement du secteur agricole, le gouvernement du Bénin envisage la mise en place d'un mécanisme de garantie pour faciliter l'accès au crédit pour les acteurs du secteur agricole qui ont besoin de crédit.
S'accorder avec d'autres bailleurs de fonds	La coopération belge aide le MAEP en promouvant le FNDA auprès d'autres bailleurs de fonds, ce qui permettrait de subventionner largement les taux d'intérêt et ferait que les banques disposent de fonds à plus long terme. Un fonds de garantie de prêt agricole privé (FINAGRO) cherche des acheteurs d'actions et des partenaires techniques afin d'étendre les garanties de prêts agricoles.

BONNES PRATIQUES

Les exemples de garanties de prêts pour les PME en Afrique ont été en grande partie des fonds de garantie mis en place par les gouvernements ou les bailleurs de fonds afin de fournir des garanties de prêt à l'ensemble des PME et ne sont pas spécifiquement destinés à aider le financement des PME agricoles. Le programme de garantie de l'African Development Bank « *Growth-Oriented Women Entrepreneurs* » (Femmes entrepreneurs axées sur la croissance, le GOWE), a fourni 10 millions de dollars au Kenya, 10 millions d'euros au Cameroun et un dispositif d'assistance technique de 3 millions de dollars destiné à soutenir la formation et le mentorat des femmes entrepreneurs.

Les programmes de financement salués par le SDE (Services de développement des entreprises) comprennent le partenariat de 2007 réalisé entre l'Exim Bank et l'IFC pour établir un programme visant à servir les femmes entrepreneurs en Tanzanie. Le programme a commencé avec un prêt de 5 millions de dollars de l'IFC pour des prêts à des femmes d'affaires et pour des services de conseil. Ce dernier a offert au personnel de l'Exim Bank une formation de sensibilisation sur l'égalité des sexes pour améliorer leur capacité à atteindre le marché des femmes, il a soutenu la création de l'Unité du Programme pour les Femmes de l'Exim Bank, et a contribué à développer des produits financiers qui répondent mieux aux besoins des femmes d'affaires.

TEMPS ET RESSOURCES

Les ressources nécessaires	Moyen – Le coût du soutien d'un fonds de garantie pour les entreprises agricoles sur une période de 5 ans atteindrait environ 3 millions de dollars en participation au capital, plus 150 000 de dollars pour fournir un soutien technique au personnel du fonds en matière d'évaluation de projet et des risques concernant les projets agricoles.
Calendrier pour la réforme	6 à 8 mois – Le soutien à un fonds de garantie de prêts agricole devrait être soumis à une étude de faisabilité et mis en place dans les premiers 6 à 8 mois du 2e Compact du MCC.

MESURES À PRENDRE

1. Évaluer l'expérience antérieure des FONAGA dans l'évaluation des dossiers de prêts et dans l'extension de garanties pour les prêts d'investissement agricole.
2. Examiner les objectifs, les structures et les propositions techniques des deux autres fonds de garantie qui ont été proposés pour le crédit agricole, y compris le Fonds de garantie privé FINAGRO qui recherche actuellement le capital et le soutien technique, et le Fonds de facilitation de prêt public FNDA proposé antérieurement pour les entreprises agricoles.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT

	F	M	É	Hypothèses/Données
Croissance Économique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	La réussite de la mise en place d'un organisme visant à garantir des prêts agricoles aura un impact sur tous les niveaux des chaînes de valeur clés ciblées par l'UCF dans le cadre de l'analyse AgCLIR et d'autres chaînes de valeur. L'organisme mettra en place un mécanisme de partage des risques avec les banques et autres institutions financières ayant le potentiel de surmonter les obstacles de l'accès au crédit au niveau de la production, la transformation et la commercialisation dans le secteur le plus important de l'économie du Bénin.
Réduction de la Pauvreté	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Un fonds de garantie fonctionnel permettra d'accroître considérablement l'accès au crédit pour les associations de producteurs et les transformateurs qui achètent leurs produits, ce qui affectera un grand nombre de petits agriculteurs.
Inégalité sociale/ des sexes	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Un fonds de garantie de prêts agricoles aurait le potentiel d'atteindre un nombre significatif de femmes qui produisent et traitent les produits agricoles destinés à être vendus aux acheteurs et/ou intermédiaires et aux transformateurs secondaires dans certaines des chaînes de valeur croissantes du Bénin.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES BÉNÉFICIAIRES DIRECTS ET INDIRECTS

	D	I	F	M	É	Hypothèses/Données
Fournisseurs d'intrants	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les fournisseurs d'intrants y verraient des avantages indirects étant donné qu'une garantie de prêt agricole fonctionnelle permettrait l'accès au crédit à la production à davantage d'agriculteurs.
Les producteurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Un grand nombre de producteurs qui actuellement ne peuvent pas accéder au crédit agricole bénéficieraient d'un accès accru aux fonds de roulement de production et aux prêts à l'investissement à moyen terme.
Industries de transformation agro-alimentaire	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les transformateurs de petite et moyenne tailles bénéficieraient d'un accès à des prêts à moyen terme, leur permettant d'investir dans du matériel de transformation des produits agricoles de plus grande envergure et de meilleure qualité.
Commerçants	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les intermédiaires entre les groupes de producteurs et les transformateurs et les grossistes de produits agricoles seraient en mesure d'étendre plus de crédits-acheteurs aux producteurs.
Exportateurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	En raison de l'accès accru des producteurs aux intrants améliorés et aux fonds de roulement destinés à l'achat et à la production, les exportateurs de produits agricoles seraient en mesure de proposer et d'acheter de plus grandes quantités de produits qui répondent aux normes de qualité requises pour l'exportation.

Femmes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les femmes pourraient avoir accès à des fonds de roulement autrement inaccessibles, leur permettant de produire et/ou de transformer et de vendre des volumes plus élevés de produits agricoles dans les chaînes de valeur ciblées.
Pauvres en milieu rural	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les pauvres issus des zones rurales en bénéficieraient directement en obtenant des revenus de ménage supérieurs grâce à la production et à transformation primaire pour les marchés intérieurs ou d'exportation.
Autre : Jeunes sans emploi	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les jeunes chômeurs issus des zones rurales en bénéficieraient indirectement étant donné que les exploitations familiales développeraient leur production et leur vente de produits agricoles, et que les unités de transformation primaire développeraient leurs activités.
Ananas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Le soutien à un fonds de garantie de crédit permettrait à davantage de producteurs d'avoir accès au crédit à la production et à davantage de transformateurs de continuellement acheter de grandes quantités de produits à transformer pour l'exportation.
Mais	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Un accès aux garanties pour les prêts à la production permettrait aux petits producteurs de maïs de produire et de livrer de plus grandes quantités de maïs de qualité supérieure aux acheteurs pour le traitement ou la revente.
Le manioc	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	L'accès à des garanties pour les prêts de capitaux permettrait aux acheteurs et/ou aux transformateurs de manioc d'acheter de plus grandes quantités de produit brut destinées à la transformation en gari populaire au niveau local.
Noix de cajou	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Un accès aux garanties de prêts à moyen terme permettrait aux transformateurs établis d'acheter davantage de noix de cajou auprès des producteurs et d'augmenter la production de noix de cajou transformées pour les marchés d'exportation.
Karité	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Un accès aux garanties d'emprunt pour les crédits d'investissement permettrait aux principaux transformateurs (surtout les femmes) d'améliorer la qualité/quantité du beurre transformé vendu.

HYPOTHÈSES/DONNÉES SUPPLÉMENTAIRES

Tel que noté ci-dessus, une analyse plus approfondie doit être réalisée, en commençant par (1) une évaluation de l'impact du fonds de garantie FONAGA actuel sur les prêts agricoles, (2) une analyse de la capacité actuelle du programme d'organisation consultatif des services aux entreprises du CePEPE de mener à bien le projet et l'analyse des risques, ainsi que (3) la diligence raisonnable de l'emprunteur en ce qui concerne les projets agricoles. Une analyse approfondie doit être réalisée concernant les éventuels avantages et inconvénients de l'extension du capital et de soutien technique aux autres fonds de facilitation de crédit qui sont proposés dans le cadre de la mise en place au sein de ce marché. Les cibles principales de cet examen sont le fonds de garantie privé du FINAGRO et le fonds public de la facilitation du crédit du FNDA. Une fois ces analyses achevées et un soutien à la facilitation du crédit identifié dans le cadre du 2e compact du MCC, il conviendrait de favoriser le soutien de l'UCF à un fonds de garantie destiné à fournir l'assistance technique au programme de services de développement des entreprises mise en place, tel que CePEPE, le but de ce dernier étant d'améliorer les compétences du personnel consultatif des entreprises pour comprendre et travailler avec les risques inhérents aux crédits agricoles à tous les niveaux des chaînes de valeur ciblées. Cela devrait inclure la formation et l'assistance technique sur place dans l'analyse du projet et la diligence raisonnable de l'emprunteur. Un programme officiel de « certification de prêts à l'agriculture » (semblable à celui décrit dans la recommandation suivante) pourrait être une condition préalable pour les institutions financières pour accéder au fonds de garantie.

Recommandation : Offrir un programme de services de soutien pour les institutions financières et les acteurs de l'industrie agroalimentaire à tous les niveaux des chaînes de valeur cibles, des services tels que des séminaires, un programme de formation pour prêteur, et/ou un programme de « visite d'étude », afin d'aborder les compétences techniques nécessaires pour analyser les produits et projets agricoles et évaluer les risques.

Chapitre AgCLIR : Obtenir un crédit

POURQUOI CETTE RÉFORME EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

<p>Impact de la contrainte</p>	<p>Les institutions financières formelles et les principaux acteurs des principales filières agricoles ne communiquent pas efficacement sur les besoins en capitaux du secteur; les risques réels impliqués et les mécanismes à travers lesquelles les emprunteurs et les prêteurs peuvent partager les risques en ce qui concerne les activités de l'industrie agroalimentaire. Cela sert de barrière aux agro-entrepreneurs dans la recherche de crédit lorsqu'ils en ont besoin et aux institutions financières en procédant aux ajustements nécessaires pour partager les risques avec l'emprunteur.</p> <p>Le personnel responsable du crédit au sein des banques commerciales, les associations coopératives de crédit et l'IMF sont également dépourvus de compétences dans l'analyse des projets de l'industrie agroalimentaire et des risques qui y sont liés. Il s'agit d'un des facteurs qui a fait que les institutions financières hésitent à prêter à des entreprises agricoles même bien établies sans exigences excessives de collatéraux.</p>
<p>Avantages de la réforme</p>	<p>Des séminaires réguliers et des visites d'étude entre les institutions financières et les principaux acteurs des chaînes de valeur agricoles ciblées donneront aux deux parties des transactions de crédit un forum ouvert pour discuter des rôles que jouent les différents acteurs de l'industrie agroalimentaire dans la croissance de l'économie, la perception des risques des institutions financières, ainsi que des mécanismes qui peuvent être employés pour partager le risque de crédit entre le prêteur et l'emprunteur. La formation proposée permettrait d'améliorer les compétences en analyse de crédit et de risque des institutions financières qui sont en mesure de fournir des prêts agricoles.</p>

FAISABILITÉ

<p>Volonté politique et adhésion des parties prenantes</p>	<p>L'intervention recommandée s'inscrit dans la priorité déclarée du gouvernement de renforcer le secteur agricole afin d'être un moteur économique et la volonté des agro-entrepreneurs de travailler avec les institutions financières sur une base de risque davantage partagé. Des entretiens avec les institutions financières impliquées et/ou en position d'accorder des prêts à l'industrie agroalimentaire signalent que la formation proposée ajouterait de la valeur en augmentant leur capacité à évaluer et à faire de tels prêts. Il n'y n'aurait aucune réticence visible du Gouvernement du Bénin à offrir une telle formation.</p>
<p>Obstacles à la réforme</p>	<p>Le principal défi sera de générer l'intérêt des institutions financières dans le processus de dialogue et de partager des risques. Ceci suggère que la stratégie pour l'introduction de ces dialogues soit soigneusement pensée et dotée d'une présentation efficace des avantages potentiels pour les prêteurs.</p>
<p>S'accorder avec les politiques et les priorités affichées de l'État</p>	<p>Le programme proposé s'inscrit bien dans la stratégie actuelle du gouvernement béninois de générer de la croissance dans le secteur agricole, en particulier par la réduction des risques de financement et la facilitation à l'accès au crédit pour les agroentreprises, en améliorant la connaissance des banques et autres établissements financiers vis-à-vis des risques agricoles et en améliorant leur capacité à évaluer les projets et les risques pour prendre des décisions solides en matière de prêts.</p>
<p>S'accorder avec d'autres bailleurs de fonds</p>	<p>Des dialogues réguliers entre le secteur financier et les principaux acteurs dans le secteur de l'industrie agroalimentaire devraient bien correspondre aux efforts du Gouvernement du Bénin pour faciliter l'accès au crédit dans le cadre de leur programme actuel de développement du secteur agricole.</p>

BONNES PRATIQUES

Le genre de dialogues proposés entre les prêteurs et les principaux acteurs de l'industrie agroalimentaire ont eu lieu au Ghana au milieu des années 1990 avec un certain succès. Ils ont généré une augmentation des prêts agricoles à des moments clés dans les chaînes de valeur ciblées, au titre de certaines initiatives dont le Programme pour le commerce et l'investissement (*Trade and Investment Program – TIP*) et le Projet de réforme du commerce et de l'économie (*Trade and Investment Reform Project – TIRP*), financés par l'USAID. Des voyages d'étude ont été réalisés avec le soutien du WATH (West Africa Trade Hub) situé à Accra au Ghana, pour faciliter l'accès des acheteurs étrangers de l'AGOA aux agroentreprises détenues et exploitées en Afrique de l'Ouest. Dans ce processus, ils ont également mis en place des mécanismes de financement alternatifs pour les principales parties prenantes.

TEMPS ET RESSOURCES

Les ressources nécessaires	Moyen à élevé – L'organisation et l'accueil des séminaires, à raison de deux par an pendant trois ans, aurait un coût estimé de 20 000 de dollars par an ; alors que le coût de la prestation d'un programme de formation de prêteur serait d'environ 180 000 de dollars sur trois ans, à raison de deux formations par an (30 000 de dollars par session) au cours des trois premières années du 2e Compact du MCC. Les voyages d'étude du type proposé, réalisés à raison de deux par an au cours des deux premières années du 2e Compact du MCC, coûteraient environ 300 000 de dollars, en supposant que jusqu'à 25 participants soient pris en charge pour visiter des modèles de prêt dans au moins deux autres pays africains, à deux reprises au cours de chacune des deux années.
Calendrier pour la réforme	4 à 12 mois – ces dialogues doivent être organisés et commencer dans les quatre premiers mois de la première année du 2e Compact du MCC. Le programme de formation doit être adapté en fonction des documents pédagogiques existants concernant les « bonnes pratiques » et livré aux premières institutions financières bénéficiaires avant qu'un fonds de garantie soit lancé, de préférence au cours des cinq premiers mois du 2e Compact du MCC. Les visites d'étude devraient être réalisées à partir de la deuxième moitié de la première année du 2e Compact du MCC.

MESURES À PRENDRE

1. Pour le programme des séminaires, les principales mesures requises pour l'UCF seraient d'élaborer un programme de formation efficace et de l'utiliser pour atteindre la communauté de prêt et la communauté d'agroentreprises du secteur privé dans les trois premiers mois du 2e Compact du MCC.
2. Pour le programme de formation des prêteurs, une étude de marché devrait être menée pour identifier les modules appropriés de cours de formation existants susceptibles d'être adaptés à la formation sur l'activité de prêt agricole dans un secteur financier francophone. Une fois identifiés, les modules de formation adaptés devraient être utilisés comme base pour définir les Termes de référence et engager une équipe de formation contractuelle capable d'adapter les modules et de les livrer aux participants du secteur financier sur une période de trois ans.
3. Pour se préparer à la mise en œuvre des voyages d'étude proposés, l'UCF devrait prendre les mesures suivantes :
 - a. Identifier et prendre contact avec des institutions financières dans d'autres pays africains concernés qui ont développé avec succès des modèles de prêt à risque partagé pour les prêts agricoles et recueillir leur niveau d'intérêt à partager leur expérience.
 - b. Recenser les institutions du secteur financier et les acteurs clés de l'industrie agroalimentaire au Bénin afin d'évaluer leur niveau d'intérêt à participer à ces voyages d'étude.
 - c. Utiliser des modèles identifiés et l'intérêt des établissements de crédit et des agroentreprises locales pour développer les Termes de référence en vue de recruter une équipe de consultants ayant pour mission de concevoir et de réaliser des voyages d'étude dans au moins deux pays concernés (exemples : la Côte d'Ivoire et le Ghana).

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT

	F	M	É	Hypothèses/Données
Croissance Économique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	La réussite du dialogue, de la formation et de l'examen conjoint des modèles alternatifs de prêt à risque partagé contribuerait substantiellement à générer des niveaux de prêts agricoles plus élevés au Bénin et favoriserait le soutien d'un fonds de garantie.
Réduction de la Pauvreté	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Une réduction indirecte de la pauvreté en résulterait si le programme conduisait à accroître la volonté des institutions financières de partager les risques des prêts à des petits groupes de producteurs.
Inégalité sociale/ des sexes	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	L'accès des femmes au crédit serait amélioré si le programme se traduisait par une volonté croissante des institutions financières de prêter aux entreprises féminines et par l'utilisation des mécanismes de risque partagé alternatifs à la place des pratiques actuelles des titres de propriété demandés.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES BÉNÉFICIAIRES DIRECTS ET INDIRECTS

	D	I	F	M	É	Hypothèses/Données
Fournisseurs d'intrants	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les fournisseurs d'intrants en profiteraient indirectement et à un bas niveau si le programme augmentait la volonté des institutions financières de prêter aux producteurs agricoles qui ont besoin d'intrants.
Les producteurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les producteurs en profiteraient directement si le programme augmentait la volonté des institutions financières à prêter aux producteurs agricoles pour le financement des intrants et de l'équipement.
Industries de transformation agro-alimentaire	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les transformateurs en bénéficieraient directement si le programme augmentait la volonté des institutions financières à leur octroyer des prêts pour l'achat de semences et l'expansion de leur matériel/plantations, ou à accorder des crédits de production agricole.
Commerçants	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les commerçants seraient en mesure d'acheter de plus grandes quantités de produits puisque les producteurs auraient accès à plus de crédit aux intrants.
Exportateurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	L'impact serait direct si le programme donnait lieu à une volonté accrue des institutions financières à accorder des prêts d'investissement et à une volonté accrue des propriétaires d'entreprises à partager les risques.
Femmes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	L'impact sur les femmes en tant que dirigeantes d'entreprises agricoles serait direct si le programme donnait lieu à une volonté accrue des institutions financières à accorder des prêts à la production et à la transformation pour les entreprises appartenant et exploitées par des femmes, à des conditions qui répondent aux besoins et aux capacités d'assurer la sécurité des femmes.
Pauvres en milieu rural	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les pauvres issus des zones rurales seraient directement touchés si le programme augmentait la volonté des institutions financières à accorder des crédits à court terme aux producteurs ou groupements de producteurs.
Autre : Jeunes sans emploi	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	L'impact serait indirect si le programme augmentait la volonté des institutions financières à accorder un crédit de production à l'industrie agroalimentaire, en particulier pour les nouveaux projets de jeunes entrepreneurs et de grandes entreprises capables d'embaucher des jeunes dans le cadre d'emplois rémunérés.

Ananas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les producteurs d'ananas seraient moyennement touchés si le programme donnait lieu à une augmentation de la volonté des institutions financières à fournir des crédits à la production de formes et modèles divers.
Maïs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les producteurs de maïs en profiteraient directement si le programme augmentait la volonté des institutions financières à prêter à des groupes de producteurs pour la production de maïs.
Le manioc	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les cultivateurs de manioc et les transformateurs de la première étape seraient touchés si le programme augmentait la volonté du prêteur à accorder un crédit aux acheteurs et aux transformateurs secondaires.
Noix de cajou	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les producteurs de noix de cajou et leurs acheteurs en profiteraient directement si le programme augmentait la volonté du prêteur à étendre les crédits au développement aux acheteurs/transformateurs de noix de cajou.
Karité	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les transformateurs de karité aux stades primaires et secondaires en profiteraient directement si le programme aboutissait à une volonté accrue du prêteur de mettre à leur disposition des crédits d'investissement à moyen terme.

HYPOTHÈSES/DONNÉES SUPPLÉMENTAIRES

Les informations complémentaires nécessaires pour lancer ce programme comprennent :

1. Une répartition plus claire des acteurs clés à chaque étape de la chaîne de valeur ciblée. Cela devrait être regroupé pendant les trois premiers mois du 2e compact du MCC au moyen de consultations par l'UCF des producteurs et des associations d'exportateurs afin de favoriser la croissance de chacune des chaînes de valeur ciblées.
2. L'identification des modules de formation sur les prêts agricoles testés et mis en œuvre avec succès, qui pourraient être adaptés et diffusés dans les banques, les associations coopératives de crédit et les IMF du Bénin, en tenant compte du système bancaire francophone.
3. Des informations complémentaires devront être recueillies sur les lieux et sur la réussite relative des autres modèles de prêt à risque partagé pour les prêts agricoles, le degré d'intérêt de la part d'autres institutions financières à y prendre part, et le degré d'intérêt de la part des institutions financières et des acteurs privés de l'industrie agroalimentaire de Bénin à participer à des voyages d'étude dans d'autres pays.

PAIEMENT DES IMPÔTS

Recommandation : Améliorer le respect volontaire des obligations fiscales par la réforme du système de déclaration, de paiement et d'audit des impôts, réduire les possibilités de corruption et accroître la transparence dans l'administration fiscale. Cette réforme devrait également inclure un examen approfondi et la rationalisation des taux d'imposition et des dépenses, conformément aux priorités du gouvernement béninois.

Chapitre AgCLIR : Paiement des impôts

POURQUOI CETTE RÉFORME EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

Impact de la contrainte	La prévalence de la corruption au sein du service des impôts est la cause d'une importante méfiance entre les contribuables et la DGID et la fuite de grandes quantités de recettes fiscales dans les poches des inspecteurs des impôts. Les anecdotes des exploitants indiquent que pour chaque 2 dollars engagés dans une entente de règlement formel, 1 dollar est versé à l'inspecteur des impôts.
Avantages de la réforme	Le fait de briser ce cycle de l'évasion fiscale et des paiements de règlement illégaux augmenterait le revenu national et réduirait le fardeau sur les ressources administratives fiscales.

FAISABILITÉ

Volonté politique et adhésion des parties prenantes	Le gouvernement du Bénin n'a aucune raison de s'opposer à cette proposition. L'imposition est essentielle pour le fonctionnement de l'État et la taille actuelle de la base d'imposition laisse peu de revenus pour les dépenses sur les priorités gouvernementales. Bien qu'il puisse y avoir une certaine inquiétude de la part du gouvernement du Bénin dans le cas où des réformes proposent un abaissement des taux d'imposition, notamment l'impôt sur les sociétés, il existe de nombreux exemples de réformes similaires dans le monde qui ont abouti à une augmentation substantielle des recettes fiscales en dépit de la baisse des taux. Voir les meilleures pratiques ci-dessous.
Obstacles à la réforme	Les principales objections à une telle proposition viendraient de la DGID, en particulier les rangs des inspecteurs des impôts qui risquent de perdre une quantité substantielle de pouvoirs et de revenus supplémentaires. D'autres personnels de la DGID, y compris au plus haut niveau, risquent de résister à l'évolution fondamentale et nécessaire des mentalités. La réforme pourrait également faire face à l'opposition de certains gros contribuables qui risquent de perdre des exonérations fiscales considérables grâce à la rationalisation des dépenses fiscales.
S'accorder avec les politiques et les priorités affichées de l'État	Le gouvernement béninois et le Président en particulier ont fait de fortes déclarations sur leur engagement à lutter contre la corruption.
S'accorder avec d'autres bailleurs de fonds	Cette réforme viendrait compléter et renforcer les initiatives existantes pour mettre en œuvre le dépôt en ligne comme moyen d'accroître l'efficacité administrative et de réduire les possibilités de corruption.

BONNES PRATIQUES

En 2004, l'Égypte a engagé un vaste programme de réformes fiscales qui a réduit les taux, éliminé la pratique d'« ententes » illicites entre les agents du fisc et les contribuables, et qui dans le même temps a généré des recettes et a encouragé le respect volontaire de plus d'un million de nouveaux contribuables.

TEMPS ET RESSOURCES

Les ressources nécessaires	Moyen – la réforme nécessitera une refonte substantielle des procédures administratives fiscales, une nouvelle formation approfondie des fonctionnaires des impôts, et une campagne de sensibilisation du public à grande échelle.
Calendrier pour la réforme	4 à 5 ans – Les réformes législatives pourraient être adoptées en un an. Un travail préparatoire considérable a déjà été réalisé par le Groupe de travail fiscalité; et il existe un cadre de consultation public-privé à travers le cadre de concertation. Il sera nécessaire de mettre en œuvre des formations, des campagnes de sensibilisation du public et une période de transition, autant pour les contribuables que pour les agents du fisc. Une fois que le système fonctionne, il devra être suivi et soutenu ; tout ajustement mineur devra être effectué sur une période de deux à trois ans.

MESURES À PRENDRE

1. Procéder à un examen du système fiscal afin de rationaliser et réduire les taux et supprimer tout impôt inutile ou d'une faible valeur comparé à son coût administratif. Ce rapport devrait inclure une analyse coûts-avantages de toutes les exemptions et dépenses fiscales et éliminer toute dépense qui ne sert pas les objectifs de développement économique du gouvernement béninois.
2. En consultation avec le secteur privé et sur la base d'études de cas de réformes réussies à travers le monde, réviser la déclaration d'impôt, le paiement et le processus d'audit afin de réduire les possibilités de corruption. Par exemple, la DGID pourrait introduire un système dans lequel l'auto-évaluation du contribuable est automatiquement acceptée, mais soumise, sur une période de cinq ans, à un audit de vérification aléatoire ou fondé sur les risques. Les abus intentionnels de la part du contribuable, de son comptable ou de l'auditeur devraient faire encourir des pénalités renforcées et peut-être même être érigés en infraction.
3. Mettre en place une Commission des Impôts avec une représentation du secteur privé afin d'assurer l'équité et la transparence des requêtes fiscales.
4. Former de façon approfondie le personnel du fisc aux nouvelles procédures et instiller une tolérance zéro face à la corruption. Un rapport complet sera nécessaire afin de comprendre la structure actuelle des rémunérations et des primes des inspecteurs des impôts afin de mettre au point une nouvelle politique qui saura récompenser correctement les bons comportements.
5. Sensibiliser le public au nouveau système par une large campagne d'éducation et par la distribution d'une Charte des droits du contribuable. Une période de transition devra assurer une amnistie pour les arriérés d'impôts et les pénalités et offrir un accès facilité à des services de conseil pour assister les contribuables à respecter les nouvelles règles.
6. Réduire de façon temporaire la pression budgétaire sur la DGID afin de laisser la place à la réforme en réduisant les recettes visées pendant les quelques années qui suivent la réforme. En fonction du calendrier et de la réaction des contribuables, les réformes pourraient accroître les recettes fiscales dans la première année suivant la réforme. Cependant, de façon réaliste, il faut s'attendre à une baisse des recettes le temps que toutes les parties s'habituent au nouveau système.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT

	F	M	É	Assumptions/Data
Croissance Économique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Le fait de rendre le système fiscal plus juste et transparent encouragera davantage de contribuables à rejoindre le système, à réduire les trous dans les recettes dus à la corruption, et à fournir au gouvernement plus de recettes afin d'engager des stratégies à long terme de réduction de la pauvreté et de croissance économique pour l'ensemble du secteur agricole.
Réduction de la Pauvreté	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Inégalité sociale/ des sexes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Le système actuel est particulièrement dur envers les femmes, elles-mêmes plus susceptibles d'être analphabètes, sans connaissance de leurs droits et de leurs devoirs en vertu de la loi et intimidées par des confrontations avec les inspecteurs des impôts.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES BÉNÉFICIAIRES DIRECTS ET INDIRECTS

	D	I	F	M	É	Hypothèses/Données
Fournisseurs d'intrants	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Cette réforme aurait un impact direct sur tous les contribuables et un impact plus élevé sur ceux qui s'acquittent de la majorité des pots-de-vin informels aux autorités. Dans la mesure où il n'y a que peu d'exemples de fournisseurs d'intrants privés, il est actuellement impossible de déterminer le niveau d'impact sur cette classe de bénéficiaires.
Les producteurs	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Dans la mesure où les producteurs ne sont pas actuellement imposables, cette réforme n'aurait sur eux qu'un impact indirect, à travers l'augmentation des dépenses gouvernementales sur le développement rural, ainsi qu'éventuellement une hausse des prix payés au producteur.

Industries de transformation agro-alimentaire	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les transformateurs agroalimentaires et les commerçants qui exploitent de petites entreprises sont le plus souvent soumis au régime forfaitaire, et leur responsabilité est actuellement déterminée exclusivement par l'inspecteur des impôts. Du fait du manque de transparence dans ces évaluations, il est difficile pour le contribuable de déterminer ce qu'il ou elle doit vraiment et il est plus simple de cacher sa fortune que de lutter contre l'évaluation fiscale. Ces contribuables bénéficieraient grandement d'une plus grande transparence dans la manière de calculer et de collecter ce forfait.
Commerçants	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Exportateurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les exportateurs et autres grandes entreprises se voient imposés des redressements parfois monstrueux, mais ils ont aussi accès à des conditions fiscales et à des incitations d'investissement parmi les plus profitables. Des recherches approfondies sont encore nécessaires afin de déterminer si des réformes de l'administration fiscale et des dépenses publiques avantageraient, porteraient préjudice, ou n'auraient que peu d'impact monétaire sur ces entreprises. En revanche, les réformes introduiraient de la stabilité dans ce que les entreprises doivent, ce qui offre un meilleur cadre pour la gestion et l'investissement à long terme.
Femmes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les femmes en milieu agricole travaillent majoritairement dans la transformation agroalimentaire ou dans le commerce et elles bénéficieraient considérablement de la réforme telle que décrite ci-dessus.
Pauvres en milieu rural	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Ce calcul suppose que les producteurs agricoles forment la majeure partie des pauvres en milieu rural et ne sont donc pas actuellement imposables.
Autre : Jeunes sans emploi	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Quand bien même les jeunes sans emploi ne seraient pas directement touchés par la réforme, la sécurité qu'offrirait une connaissance de leurs droits et de leurs devoirs fiscaux pourrait les inciter à monter leur propre entreprise.
Ananas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Il n'y avait aucune différence régionale dans les doléances vis-à-vis du manque de transparence dans l'administration fiscale, et les cinq chaînes de valeur sont traitées de manière égale dans le code. Par conséquent, l'impact dépendra du type de contribuable plutôt que de la chaîne de valeur en question. D'un autre côté, chacune des cinq chaînes de valeur pourra tirer parti de recettes publiques plus importantes si le gouvernement réinvestit cet argent dans le développement du secteur.
Maïs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Le manioc	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Noix de cajou	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Karité	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	

HYPOTHÈSES/DONNÉES SUPPLÉMENTAIRES

Selon des témoignages anecdotiques, le taux actuel pour soudoyer un agent du fisc semble s'élever approximativement à la moitié du montant qui apparaît sur l'accord de règlement officiel. Par conséquent, le règlement de 22 millions de FCFA pourra induire un second paiement non-officiel à l'inspecteur du fisc d'un montant de 10 millions de FCFA (soit environ 20 000 dollars). Des recherches plus approfondies sur le montant total perçu chaque année par la DGID en redressements permettraient de donner une estimation approximative des recettes perdues, retombées dans les poches des agents de la DGID.

Le calcul du montant des recettes perdues à travers des négociations et du règlement de responsabilités fiscales ajustées n'a pas pu être déterminé. Il est clair que certains contribuables déclarent intentionnellement des revenus plus faibles que la réalité, tandis que d'autres (tels que ceux avec des sociétés-sœurs européennes ou américaines qui imposent des pratiques fiscales strictes) respectent la loi à la lettre. Les deux connaissent des redressements, et dans tous les cas, ces ajustements s'accompagnent d'un montant additionnel payé à la DGID.

CONCURRENCE LOYALE

Recommandation : Analyser les principales lois, décrets et pratiques administratives du Bénin dans le domaine agricole à la lumière des obligations conventionnelles de UEMOA, de l'OHADA et de l'OMC, puis aider à les mettre en conformité avec la lettre et l'esprit des conditions des traités qui promettent le plus grand impact potentiel.

Chapitre AgCLIR : Concurrence loyale

POURQUOI CETTE RÉFORME EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

Impact de la contrainte	Des règles anciennes, floues, contradictoires et maladroites, qui ne se conforment pas aux obligations des conventions internationales, causent de la confusion sur les marchés, minent la confiance et la capacité organisationnelle du secteur privé et baissent l'investissement et le rendement.
Avantages de la réforme	En fonction du niveau de changement réalisé, les bénéfices sont une prévisibilité, un investissement et un rendement accrus pour les entreprises, une meilleure intégration du Bénin dans les marchés régionaux et internationaux et une clarification des rôles respectifs du gouvernement et du secteur privé.

FAISABILITÉ

Volonté politique et adhésion des parties prenantes	La recommandation concerne un processus de sensibilisation visant à bâtir un consensus sur les changements nécessaires. L'objectif n'est pas de réparer l'ensemble des lois et des réglementations commerciales du Bénin, mais plutôt d'identifier celles qui dérogent aux obligations internationales et pour lesquelles une réforme pourrait avoir un impact important et positif sur le marché. Seules les réformes ayant un soutien suffisant pourront avancer.
Obstacles à la réforme	Parmi les obstacles potentiels se trouve le niveau de confort de l'administration vis-à-vis des façons de faire actuelles et la résistance à des changements qui pourraient limiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration ou son contrôle sur le secteur privé et les coopératives ; le manque d'informations et de sophistication sur les impacts de la loi sur les entreprises aux échelons inférieurs des chaînes de valeur ; et la résistance des intermédiaires.
S'accorder avec les politiques et les priorités affichées de l'État	La réforme demande au gouvernement de faire le ménage dans sa maison et de s'aligner avec l'esprit et la lettre des obligations internationales existantes.
S'accorder avec d'autres bailleurs de fonds	Il y a un alignement important avec les intérêts de l'UNCTAD et des organisations visées dans les conventions internationales. Selon l'enjeu dont il est question, des recherches seront peut-être nécessaires pour s'assurer qu'il n'y ait pas empiètement sur les efforts d'autres bailleurs de fonds.

BONNES PRATIQUES

Au Vietnam, l'utilisation du processus Accession de l'OMC dans le cadre du programme STAR, financé par l'USAID, a contribué à instaurer d'importants changements dans le droit des affaires et les pratiques administratives.

TEMPS ET RESSOURCES

Les ressources nécessaires	Moyen – La réforme nécessitera un soutien des bailleurs de fonds et la rémunération de consultants locaux, des conférences et peut-être des voyages. Il est possible que le rapport nécessite un capital politique considérable, en fonction de la résistance rencontrée. Des coûts plus élevés seraient engagés si la décision était prise de soutenir les responsables gouvernementaux sur autre chose que des changements de type « laissez-faire » (par exemple, pour aider l'agence SPS avec des laboratoires ou des tests) ou le secteur privé sur le respect des règles (en aidant par exemple les coopératives à mettre leurs statuts en conformité avec l'OHADA).
Calendrier pour la réforme	0 à 2 ans – L'examen peut démarrer immédiatement. Le processus de révision et de mise en place des ajustements peut prendre quelques années après le rapport d'analyse.

MESURES À PRENDRE

1. Analyser les obligations conventionnelles les plus importantes en les comparant aux lois nationales, en allant bien plus dans le détail que ce qui a été possible jusque là. Identifier les écarts avec « la lettre et l'esprit », puis faire des recommandations initiales pour des changements visant la conformité. Ce travail devrait être effectué par une petite équipe d'experts externes et béninois.
2. Une fois que les enjeux sont ciblés, une plus grande équipe d'une quinzaine de personnes choisies en majeure partie parmi les acteurs reconnus du secteur privé et du milieu académique et les acteurs gouvernementaux réformistes devrait être créée afin d'étudier, de réviser et de rendre une évaluation éclairée permettant d'identifier les gagnants et les perdants de la réforme et à quel prix. Ce groupe devra alors préparer un premier projet de textes législatifs révisés qui, selon les membres du groupe, se conforment aux conventions internationales, sont politiquement réalisables et ont un impact potentiel élevé sur le secteur agricole.
3. Les résultats de ce groupe de travail devront faire l'objet d'une discussion plus large entre les secteurs privé et public, avec pour but d'obtenir de l'engagement et du soutien pour des révisions légales, y compris, si possible, depuis les ministères affectés.
4. Modifier les textes légaux identifiés.
5. Former les acteurs concernés du secteur privé et public aux différences engendrées par les réformes et, le cas échéant, les former à changer en conséquence leurs systèmes et comportements.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT

	F	M	É	Hypothèses/Données
Croissance Économique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Un impact élevé peut être attendu pour les trois objectifs si la réforme augmente le revenu des producteurs, leur désir et leur capacité à accroître leur production. Il serait nécessaire de sonder les producteurs et les coopératives de producteurs afin d'établir l'impact qu'aura possiblement le retrait de ce qui apparaît sur papier comme étant un obstacle, mais qui est peut-être moins important en pratique. Se concentrer sur « là où ça fait mal ».
Réduction de la pauvreté	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Inégalité sociale/ des sexes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES BÉNÉFICIAIRES DIRECTS ET INDIRECTS

	D	I	F	M	É	Hypothèses/Données
Fournisseurs d'intrants	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	L'approvisionnement fiable et approprié du marché des intrants agricoles devrait avoir un impact important sur la capacité des fournisseurs d'intrants à fournir les intrants nécessaires en temps opportun.
Les producteurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	L'amélioration de l'accès aux intrants appropriés au bon moment, une meilleure concurrence entre les acheteurs et un encouragement accru en faveur de l'organisation en coopératives devraient avoir un impact direct et important sur la capacité des producteurs à accroître leur production et leurs revenus.
Industries de transformation agro-alimentaire	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les transformateurs devraient voir une augmentation de la quantité et de la qualité des cultures qu'ils reçoivent—autres que le karité, dont les données ne sont pas nécessaires. Ils devraient également trouver plus facile de négocier directement avec les producteurs pour leur approvisionnement.
Commerçants	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les transformateurs devraient voir une augmentation de la quantité et de la qualité des cultures qu'ils reçoivent—autres que le karité, pour lesquelles les intrants ne sont pas nécessaires. Ils seraient directement impactés par une augmentation de la concurrence qui pourrait leur donner davantage d'opportunités mais qui pourrait aussi abaisser leur revenu.
Exportateurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Impact similaire à celui touchant les commerçants, sauf que les exportateurs bénéficieraient directement de la suppression des obstacles à l'établissement d'ententes d'achats directs avec les producteurs.
Femmes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les femmes dont les familles sont impliquées dans la production devraient voir des améliorations dans la capacité de leurs familles à augmenter les rendements avec des intrants plus fiables. Les producteurs de karité devraient voir leur revenu augmenter, si les allégations de comportement collusoire entre intermédiaires sont fondées et que les réformes permettent d'aborder ce problème.

Pauvres en milieu rural	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les pauvres en milieu rural pourraient être affectés directement et indirectement, en fonction de leur statut. S'ils sont engagés dans la production ou la distribution de nourriture, une augmentation de la production alimentaire leur serait profitable. Sinon, l'augmentation de la prospérité des producteurs de subsistance peut leur offrir des avantages indirects en créant des opportunités supplémentaires de fournir du commerce ou des services à leurs voisins.
Autre : Jeunes sans emploi	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	L'augmentation de la prospérité des agriculteurs de subsistance peut leur offrir des avantages indirects en créant des opportunités supplémentaires de fournir du commerce ou des services à leurs voisins.
Ananas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	L'impact de cette réforme sur les chaînes de valeur spécifiques ne peut pas être déterminé tant que l'examen des obligations conventionnelles clés vis-à-vis de la législation nationale n'ait été mené à bien et que des recommandations de réforme détaillées aient été faites. Toutefois, si les hypothèses ci-dessous sont vraies, il y aurait probablement un impact direct important sur toutes les chaînes de valeur grâce à une meilleure coordination et une meilleure concurrence et l'augmentation de l'accès aux intrants. Cet impact serait légèrement atténué pour la filière karité, dans la mesure où le karité est une culture sauvage qui n'a pas besoin d'engrais, de pesticides ni d'herbicides.
Mais	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Le manioc	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Noix de cajou	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Karité	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

HYPOTHÈSES/DONNÉES SUPPLÉMENTAIRES

La recommandation est pour que le MCC soutienne le processus de réforme d'une variété de textes législatifs et de méthodes administratives et non pas pour « faire des paris » sur une réforme en particulier à l'heure actuelle. Puisqu'il est impossible de savoir ce qu'il adviendra de ce processus, il est prématuré de donner des estimations directes des bénéficiaires. Aux fins de cet exercice, néanmoins, les suppositions suivantes sont faites :

1. La loi actuelle sur les coopératives a eu pour effet de rendre les coopératives passives, non-finançables et inefficaces car toutes leurs actions peuvent être anticipées et démontées par les bureaucrates à tout moment. Cette activité changera la loi afin que les coopératives soient véritablement autorégulées et indépendantes, tel qu'imaginé par l'OHADA, actives et plus aptes à assurer des financements et surtout, elle leur permettra, au niveau des producteurs, d'obtenir de meilleurs prix de la part des intermédiaires. Ceci ensuite encouragera les producteurs à cultiver et à récolter davantage de cultures, ce qui augmentera le PIB du Bénin et améliorera la sécurité pour les béninois les plus pauvres.
2. La loi actuelle sur les activités commerciales viole les obligations conventionnelles du Bénin, en particulier en interdisant aux producteurs de stocker leurs propres biens pour une vente ultérieure et en interdisant aux producteurs et aux revendeurs de gros de faire directement affaire entre eux, ce qui les oblige à passer par des intermédiaires. Cette réforme changera la loi, en permettant aux producteurs et à leurs coopératives de construire des entrepôts, de faire affaire directement avec les revendeurs de gros et les exportateurs et de recevoir un revenu accru, tout en encourageant, à nouveau, davantage de production et en améliorant la sécurité pour ceux qui sont le plus dans le besoin.
3. Il est supposé que l'une des contraintes principales à l'importation d'engrais, d'insecticides et d'herbicides soit les conditions strictes, chères et imprévisibles imposées par le MAEP sur le secteur privé. Il est supposé que cela ait un impact direct et négatif sur la production agricole et sur le revenu des producteurs. Il est également supposé qu'une révision de la loi SPS actuelle, afin de la conformer entièrement à la lettre et l'esprit du traité SPS, ait pour conséquence un approvisionnement constant des intrants nécessaires de bonne qualité et à des prix compétitifs. Des recherches plus approfondies sont nécessaires pour confirmer avec suffisamment de détail ces suppositions.

Recommandation : Tandis que le gouvernement du Bénin prépare la libéralisation du marché du coton, apporter une assistance pour assurer la création d'un marché compétitif, durable et ouvert destiné à fournir des intrants agricoles de qualité et en temps opportun à des chaînes de valeur étrangères au coton.

Chapitre AgCLIR : **Concurrence loyale**

POURQUOI CETTE RÉFORME EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

Impact de la contrainte	La domination de l'État sur le marché des intrants de coton ne laisse aucune place aux apports sérieux et compétitifs du secteur privé pour approvisionner les intrants requis par les autres chaînes de valeur agricoles.
Avantages de la réforme	Les producteurs pourront acheter les intrants dont ils ont besoin quand ils en ont besoin, assurant ainsi une meilleure productivité et un revenu accru.

FAISABILITÉ

Volonté politique et adhésion des parties prenantes	La nationalisation en 2012 du marché du coton a peut-être créé une opportunité de rouvrir le marché aux intrants agricoles d'une façon qui n'était pas possible précédemment sous l'ancien système monopolisé.
Obstacles à la réforme	Il est peut-être difficile de séparer d'autres intrants agricoles du coton d'une façon qui puisse créer un marché viable pour d'autres intrants agricoles, surtout compte tenu de l'usage informel des intrants de coton subventionnés pour d'autres cultures. Le coton est fortement politisé avec de fortes sommes d'argent en jeu et il pourrait y avoir une réticence à instaurer un espace de « concurrence équitable » pour d'autres cultures, compte tenu du passé marqué par une grande concentration des bénéficiaires dans très peu de mains.
S'accorder avec les politiques et les priorités affichées de l'État	Cohérent, dans la mesure où la politique publique du gouvernement béninois est de s'améliorer.
S'accorder avec d'autres bailleurs de fonds	Le Fonds monétaire international et la Banque Mondiale veulent voir une véritable libéralisation du marché des intrants agricoles et sont très au fait des problèmes.

BONNES PRATIQUES

Il faut faire davantage de recherche dans les modèles réussis de libéralisation des intrants agricoles dans un contexte de subventions et avec un produit dominant.

TEMPS ET RESSOURCES

Les ressources nécessaires	Moyen – Coût moyen afin de réaliser les recherches nécessaires et changer les lois et politiques concernées en conséquence. L'investissement du secteur privé est nécessaire afin d'établir des marques et d'assurer une distribution. Comme indiqué plus haut, le coût possible pour aider à améliorer les tests MAEP et le processus d'approbation.
Calendrier pour la réforme	2 ans et plus – deux années seraient nécessaires pour mettre en place les lois et les politiques et pour commencer à attirer des fournisseurs d'intrants sérieux et compétitifs. Plusieurs années seraient nécessaires pour rendre la commercialisation et la distribution du secteur privé effective ou pour que le CARDER serve d'agent de distribution impartial vis-à-vis du marché.

MESURES À PRENDRE

1. Commencer avec une commercialisation coordonnée des bailleurs de fonds et l'étude juridique des deux possibilités et des obstacles pour les intrants agricoles, en regardant quelques chaînes de valeur clés (à savoir le maïs et le manioc). Préparer un plan d'affaires pour les entrants potentiels avec les contraintes identifiées et les moyens décrits pour les éliminer. Le plan devrait être validé avec les principaux fournisseurs potentiels d'intrants ainsi que les coopératives de producteurs.
2. Répondre aux facteurs de risque principaux causés par le gouvernement dans le plan. Par exemple, les moyens d'accélérer l'approbation de nouveaux intrants peuvent être développés, tels que l'acceptation de la reconnaissance des intrants de marques bien étudiées, approuvés pour une utilisation internationale et démontrés comme étant sûrs dans des conditions similaires au Bénin. Décrire des moyens efficaces et crédibles pour protéger les entrants potentiels sur le marché des distorsions du marché causées par le coton. Des solutions juridiques et administratives, garanties par le gouvernement (peut-être adossées à des prêts de bailleurs de fonds sous conditions spéciales ou même un droit de faire des réclamations d'arbitrage international), seraient mises en place pour encourager l'accès au marché concurrentiel. Le plan et les solutions seraient alors « vendus » à des entreprises internationales de renom et des associations de producteurs, peut-être facilités par une conférence d'affaires et une campagne de sensibilisation du public, où l'offre et la demande peuvent se rencontrer.
3. Penser de la formation des producteurs dans l'utilisation sûre des nouvelles entrées.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT

	F	M	É	Hypothèses/Données
Croissance Économique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Fort impact grâce à des augmentations de revenus au niveau des producteurs.
Réduction de la pauvreté	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Inégalité sociale/ des sexes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES BÉNÉFICIAIRES DIRECTS ET INDIRECTS

	D	I	F	M	É	Hypothèses/Données
Fournisseurs d'intrants	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	L'approvisionnement fiable et approprié des intrants agricoles par le biais des marchés d'investissement devrait avoir un impact important sur la capacité des fournisseurs d'intrants à fournir les intrants nécessaires en temps opportun.
Les producteurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	L'amélioration de l'accès aux intrants appropriés au bon moment devrait avoir un impact important et direct sur la capacité des producteurs à exploiter des cultures alternatives au coton.
Industries de transformation agro-alimentaire	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les transformateurs devraient voir une augmentation de la quantité et de la qualité des cultures qu'ils reçoivent—autres que le karité, pour lesquels les intrants ne sont pas nécessaires.
Commerçants	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les commerçants devraient également voir une augmentation de la quantité et de la qualité des cultures qu'ils reçoivent—autres que pour le karité, pour lesquels les intrants ne sont pas nécessaires.
Exportateurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Impact similaire sur les commerçants.
Femmes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les femmes dont les familles sont impliquées dans la production devraient voir des améliorations dans la capacité de leurs familles à augmenter les rendements avec des intrants plus fiables.
Pauvres en milieu rural	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les pauvres en milieu rural pourraient être affectés directement et indirectement, en fonction de leur statut. S'ils sont engagés dans la production ou la distribution de la nourriture, une augmentation de la production alimentaire devrait leur être profitable. Sinon, l'augmentation de la prospérité des agriculteurs de subsistance peut leur offrir des avantages indirects en créant des opportunités supplémentaires de fournir du commerce ou des services à leurs voisins.
Autre : Jeunes sans emploi	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	L'augmentation de la prospérité des agriculteurs de subsistance peut offrir des avantages indirects aux jeunes sans emploi en créant des opportunités supplémentaires de fournir du commerce ou des services à leurs voisins.
Ananas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Un impact important et direct sur la chaîne de valeur grâce à une production accrue.
Maïs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Un impact important et direct sur la chaîne de valeur grâce à une production accrue.
Le manioc	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Un impact important et direct sur la chaîne de valeur grâce à une production accrue.
Noix de cajou	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Un impact important et direct sur la chaîne de valeur grâce à une production accrue.
Karité	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Pas d'impact direct, car le karité est un produit naturel.

HYPOTHÈSES/DONNÉES SUPPLÉMENTAIRES

Tout au long de l'entrevue, on nous a dit à maintes reprises que les intrants agricoles pour les cultures autres que le coton étaient souvent difficiles à obtenir, conduisant à une baisse de production. Des études analysent le détournement des intrants subventionnés destinés au coton vers d'autres cultures. En proposant cette intervention, nous supposons qu'il s'agit d'un problème systémique majeur et que les intrants alternatifs et appropriés sont souvent très difficiles à obtenir. Nous supposons qu'une défaillance du marché existe en raison de l'intervention massive de l'État, depuis la fin d'un monopole sur le coton créé par l'État en 2012. Ces hypothèses doivent être davantage testées empiriquement pour obtenir une meilleure idée des véritables distorsions et insuffisances du marché.

Recommandation : Examiner le cadre juridique régissant la concurrence, y compris le projet de loi sur la concurrence, et soutenir l'adoption et la mise en œuvre du nouveau cadre de la concurrence conforme à l'UEMOA qui favorise une concurrence effective et la protection des consommateurs.

Chapitre AgCLIR : Concurrence loyale

POURQUOI CETTE RÉFORME EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

Impact de la contrainte	L'absence de limites sur la capacité de l'État en tant qu'acteur du marché au sein du secteur agricole exclut les acteurs du secteur privé et crée de la confusion et de la dépendance. L'absence de tout contrôle efficace sur le comportement des cartels laisse les acteurs du secteur privé se partager les marchés et limite la concurrence.
Avantages de la réforme	L'accès au marché serait facilité, les prix à la consommation diminués, les revenus des producteurs augmentés et la production de produits agricoles augmentée.

FAISABILITÉ

Volonté politique et adhésion des parties prenantes	La possibilité d'obtenir un volontarisme et de l'engagement est incertain et a besoin d'être soigneusement examiné. Il existe une résistance au projet de réforme actuel tant au sein du gouvernement qu'au sein du secteur privé, ce qui indique que les soutiens seront plus largement distribués que l'opposition, mais ne seront pas organisés.
Obstacles à la réforme	Les acteurs publics et privés qui bénéficient de la collusion ou du contrôle du marché vont résister.
S'accorder avec les politiques et les priorités affichées de l'État	Théoriquement, cette réforme s'inscrit dans les politiques et les priorités du Bénin et serait conforme aux obligations existantes de l'UEMOA.
S'accorder avec d'autres bailleurs de fonds	On ignore si cette réforme s'accorde avec les efforts d'autres bailleurs de fonds.

BONNES PRATIQUES

Voir <http://www.ftc.gov/oia/wkshp/docs/exp.pdf> pour avoir un aperçu.

TEMPS ET RESSOURCES

Les ressources nécessaires	Variable – Le coût dépend du niveau d'implication. Le coût induit par le travail d'examen et de commentaire des projets de loi existants et le soutien aux partisans de leur adoption est faible, tandis que le coût induit par la promotion de la création d'une nouvelle agence chargée de la concurrence est élevé, si telle est la proposition du projet de texte législatif.
Calendrier pour la réforme	2 à 10 ans – deux ans pour la réforme du cadre juridique et jusqu'à dix ans pour l'aide à la mise en place de l'agence. La FTC (Commission Fédérale du Commerce des États-Unis) serait la principale agence du gouvernement américain pour un tel soutien.

MESURES À PRENDRE

1. Fournir des mesures précises décrivant les actions clés nécessaires de chaque acteur pour adopter la recommandation.
2. Cette recommandation ouverte favorise l'engagement auprès du gouvernement pour l'examen, le commentaire, puis l'adoption d'un nouveau cadre juridique et réglementaire conforme à l'UEMOA régissant la concurrence au Bénin, notamment l'adoption d'une loi sur la concurrence. À certains égards, il s'agit d'un sous-ensemble de la première recommandation fournie dans ce chapitre, mais en raison de son contexte et de son importance potentielle, elle est présentée séparément. Tandis que la première recommandation concerne des changements généraux pour assurer la conformité aux traités internationaux, cette recommandation concerne les cas spécifiques des projets de loi sur la concurrence qui sont actuellement en cours de traitement dans le gouvernement et qui, selon les témoignages, font face à une opposition considérable. Si les homologues gouvernementaux sont disposés et capables de partager une copie de ce texte de loi et de recevoir des commentaires, cela pourrait aider à améliorer le projet. Si les partisans du texte de loi pensent que la coordination des bailleurs de fonds, que l'implication publique et que la publicité basée sur le projet pourront aider à assurer son adoption, alors ces mesures devraient être soutenues.
3. En outre, une étude approfondie du cadre juridique actuel régissant les relations commerciales, comprenant la Loi sur les activités commerciales, le Décret de la Commission permanente et la Loi sur les prix et les stocks, doit être menée afin de garantir que l'ensemble du cadre juridique soit mis en conformité avec les principes du Traité de l'UEMOA sur la concurrence par l'adoption de la nouvelle loi sur la concurrence.
4. Après l'adoption des réformes juridiques, le gouvernement aurait alors besoin d'une aide considérable pour favoriser la promotion d'une concurrence effective et une meilleure protection des consommateurs, y compris une aide destinée à mettre en place une autorité de régulation indépendante de la concurrence.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT

	F	M	É	Hypothèses/Données
Croissance Économique	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Une croissance accrue par des marchés plus efficaces.
Réduction de la pauvreté	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	La réduction de la pauvreté à travers une moindre concentration des revenus perçus par des pratiques collusoires.
Inégalité sociale/ des sexes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Si les allégations relatives au karité sont correctes, le fait de stopper la collusion des intermédiaires augmenterait le revenu des femmes cueilleuses.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES BÉNÉFICIAIRES DIRECTS ET INDIRECTS

	D	I	F	M	É	Hypothèses/Données
Fournisseurs d'intrants	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	La mise en place de lois de monopole sur les intrants pourrait ouvrir les marchés de fourniture avec un impact élevé, surtout si l'État a subventionné en vertu d'accords des fournisseurs d'intrants hautement concentrés.
Les producteurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	L'amélioration de l'accès aux intrants appropriés au bon moment sur un marché non collusoire devrait avoir un impact important et direct sur la capacité des producteurs à cultiver des plantes sans coton.
Industries de transformation agro-alimentaire	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	En fonction du niveau actuel des comportements de type cartels ou monopolistiques sur le marché, les processeurs sont susceptibles de connaître des hausses des matières premières à de meilleur prix.
Commerçants	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les commerçants seraient directement touchés par une augmentation de la concurrence qui pourrait leur donner davantage d'opportunités mais qui pourrait aussi diminuer leur revenu.
Exportateurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Impact similaire sur les commerçants.
Femmes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les cueilleuses de karité devraient voir leur revenu augmenter, si les allégations de comportement collusoire entre intermédiaires sont fondées et que les réformes permettent d'aborder ce problème.
Pauvres en milieu rural	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	L'impact dépendra du degré auquel les pauvres en milieu rural pourront payer un prix plus élevé ou auront un nombre réduit d'opportunités sur les marchés contrôlés de manière collusoire.
Autre : Jeunes sans emploi	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	L'impact dépendra du degré auquel d'autres pourront payer un prix plus élevé ou auront un nombre réduit d'opportunités sur les marchés contrôlés de manière collusoire.
Ananas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	L'impact dépendra du degré de comportement monopolistique ou collusoire.
Maïs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	L'impact dépendra du degré de comportement monopolistique ou collusoire.
Le manioc	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	L'impact dépendra du degré de comportement monopolistique ou collusoire.
Noix de cajou	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	L'impact dépendra du degré de comportement monopolistique ou collusoire.
Karité	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	L'impact dépendra du degré de comportement monopolistique ou collusoire.

HYPOTHÈSES/DONNÉES SUPPLÉMENTAIRES

Voir les hypothèses supplémentaires précédentes. Bien que l'adoption d'une nouvelle loi puisse avoir lieu assez rapidement, promouvoir la volonté et la capacité d'engager des procès en concurrence est un engagement à long terme. Il est impossible de prédire quand, où, ni qui pourrait en bénéficier, étant donné que l'on ne peut pas savoir à l'avance quelles actions peuvent être engagées, quand, sur quels marchés, ni avec quel résultat. Il faut s'attendre à ne voir aucun résultat concret pendant au moins trois et probablement plus de cinq ans, après l'adoption d'une nouvelle loi.

ACCÈS AUX INFRASTRUCTURES DE COMMERCIALISATION

Recommandation : Créer des groupes d'action pour les routes rurales au niveau de la commune avec des représentants du secteur public et privé pour injecter une dimension de propriété et de responsabilité locale au développement du réseau routier rural.

Chapitre AgCLIR : Accès aux infrastructures de commercialisation

POURQUOI CETTE RÉFORME EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

Impact de la contrainte	Trop de production agricole qui, trop souvent, soit n'arrive jamais sur le marché et se perd, soit n'est jamais plantée et récoltée en premier lieu car les marchés sont trop loin et leur accessibilité physique reste difficile en raison d'un réseau sous-développé et mal entretenu de routes secondaires rurales. L'état du réseau routier rural est un obstacle à la consolidation effective de l'offre.
Avantages de la réforme	La réforme favoriserait une production accrue et une meilleure capacité à diriger le flux des marchandises vers l'endroit où la production peut être géographiquement consolidée. Au fil du temps, ce regroupement de l'offre suscitera de plus en plus l'intérêt d'entreprises agro-industrielles de transformation à grande échelle et de leurs entreprises connexes à s'investir dans des relations contractuelles plus stables avec des groupes de producteurs compétents.

FAISABILITÉ

Volonté politique et adhésion des parties prenantes	La DTP et les administrations municipales seraient les principales parties prenantes avec le concours du ministère de l'Agriculture et le ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire. Étant donné que les gouvernements municipaux ont la responsabilité, bien que leurs capacités soient limitées, d'alimenter le développement et l'entretien du réseau routier et que la DTP est effectivement responsable de l'inexécution des gouvernements locaux dans la réalisation des stratégies de développement au niveau national, les intérêts de ces principaux intervenants devraient être alignés.
Obstacles à la réforme	Les principaux obstacles sont essentiellement financiers, car il reste encore beaucoup de travail à faire sur le réseau routier national pour lequel la DTP est le seul responsable. Cependant, le risque que des concurrents revendiquent les ressources rares, et d'une intrusion politique et d'une prise de pouvoir qui pourraient détourner les ressources du développement du réseau routier rural, demeure élevé. Il est essentiel de développer des contrôles sur le pouvoir entre la DTP et les administrations municipales et de la transparence concernant les actions de ces groupes vis-à-vis de leurs communautés pour réduire le risque de corruption.
S'accorder avec les politiques et les priorités affichées de l'État	La politique du gouvernement béninois de relancement du secteur de l'agriculture est une priorité nationale clairement définie et les groupes d'action proposés consacrés aux routes rurales sont entièrement conformes à la volonté de stimuler la production, d'augmenter le revenu rural, et d'améliorer les infrastructures.
S'accorder avec d'autres bailleurs de fonds	Cette réforme permettrait de soutenir les efforts du MCC à investir de manière transparente et durable dans le développement de l'infrastructure routière du Bénin dans le cadre du deuxième compact.

BONNES PRATIQUES

La Côte d'Ivoire et le Ghana ont tous deux fait des progrès impressionnants dans l'expansion des routes rurales. Dans le premier pays, cela a été réalisé par des organismes parapublics qui ont soutenu le secteur du café, tandis que dans le second, les partenariats public-privé dans le cacao et le secteur minier ont contribué au développement des routes rurales, mais pas toujours dans l'intérêt du développement des cultures vivrières. La meilleure approche d'une expansion routière rurale efficace dépend du contexte et davantage de recherches sont nécessaires au Bénin pour déterminer la structure institutionnelle et les directives d'exploitation les plus efficaces pour permettre à groupes d'action d'assurer la transparence et la responsabilité de leur travail.

TEMPS ET RESSOURCES

Les ressources nécessaires	Faible – La formation d'un groupe d'action consacré aux routes rurales demande peu de ressources. Une évaluation de la façon dont le réseau routier rural est connecté doit être réalisée et toutes les informations sur l'état physique de ces routes, rassemblées. Cela devrait également nécessiter peu d'engagement de ressources. Agir sur les recommandations prioritaires du groupe exigerait probablement un niveau moyen à élevé de dépense de ressources. MCC a une bonne compréhension des coûts de développement du réseau routier rural et national en Afrique de l'Ouest en termes de coût par kilomètre linéaire d'études et de travaux.
Calendrier pour la réforme	0 à 6 mois – L'autorité légale pour la création d'un groupe d'action consacré aux routes rurales pourrait être établie par décret administratif dans les six mois en fonction du niveau d'engagement politique. Décider de la composition et des lignes directrices de ces groupes pourrait cependant prendre plus de temps.

MESURES À PRENDRE

1. Adopter un décret administratif établissant les groupes d'action et délimitant la composition de base, les fonctions, les principes de fonctionnement, les sources et l'utilisation des fonds, les exigences de déclaration, et les contrôles clairs sur le pouvoir national et local susceptible d'interférer avec le fonctionnement transparent et responsable des groupes. Ces groupes de travail public-privé seraient constitués de chefs d'entreprise et de représentants des administrations municipales issus de la communauté locale et seraient chargés de la sélection des zones d'expansion et du suivi des besoins d'entretien dans leurs régions. Une attention particulière devrait être accordée pour s'assurer que les femmes soient représentées au sein de ces groupes.
2. Mener des actions de sensibilisation au niveau local et organiser des forums publics pour débattre sur la fonction des groupes proposés et sélectionner des leaders communautaires publics et privés pour participer. Une attention particulière devrait être accordée au fait que les femmes disposent d'une représentation au sein de ces groupes.
3. Développer la capacité technique des nouveaux représentants du groupe et soutenir et suivre la mise en place de procédures opérationnelles et budgétaires pour chaque groupe qui s'alignent avec les directives nationales. Pour donner du mordant aux actions de ces groupes, leurs calendriers devraient être soutenus par un fonds de développement des routes locales transparent et alimenté par des recettes fiscales locales, des dons privés et d'autres sources de financement identifiées avec l'aide de la DTP. Aider chaque groupe à établir un ensemble de critères pour l'identification et le financement des interventions/investissements prioritaires.
4. Procéder à une évaluation de l'état des réseaux routiers ruraux, y compris de toute cartographie existante et de l'activité de maintenance en cours par la DTP et par les différents conseils municipaux.
5. Mener des études sur le terrain dans chaque commune afin d'identifier les programmes de travaux prioritaires à court terme (1-3 ans) et les programmes à moyen terme (3-5 ans).
6. Organiser une série d'ateliers et de réunions d'experts pour déterminer la faisabilité, assurer l'alignement des priorités locales et nationales, et soutenir la transparence et la responsabilité des gouvernements municipaux afin de faire le suivi de leurs propositions. Veiller à ce que les groupes établissent et respectent les mécanismes de rapport auprès de la DTP pour la coordination d'une stratégie nationale globale et la maintenance d'une base de données du réseau routier à l'échelle locale. La DTP devrait également être habilitée à organiser des groupes de travail, à recommander des domaines d'intervention sur la base de lacunes identifiées dans le réseau supérieur et qui affectent leurs régions, et à intervenir en cas de besoin si la politique locale ou la corruption menacent d'entamer la transparence ou la nature publique-privée de leur travail.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT

	F	M	É	Hypothèses/Données
Croissance Économique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	L'accroissement de l'offre de l'agriculture sur le marché à travers le développement et l'extension des routes rurales permet d'agrandir le marché et permet à un plus grand nombre d'acteurs du marché de bénéficier des gains provenant du commerce.
Réduction de la pauvreté	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Le développement du réseau routier rural facilite également l'accès aux services sociaux essentiels, en plus de développer les opportunités de marché.
Inégalité sociale/ des sexes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Il apparaît clairement qu'améliorer la mobilité de toutes les personnes profite aussi bien aux hommes qu'aux femmes, quasiment dans les mêmes proportions.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES BÉNÉFICIAIRES DIRECTS ET INDIRECTS

	D	I	F	M	É	Hypothèses/Données
Fournisseurs d'intrants	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	La portée et l'étendue du marché grandit à mesure que le réseau routier rural se développe. En conséquence, les fournisseurs d'intrants disposeront d'une clientèle plus large et plus accessible.
Les producteurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les producteurs seront en mesure d'obtenir les intrants et de déplacer leur production plus efficacement à mesure que les routes rurales s'améliorent, réduisant ainsi les pertes post-récolte et favorisant un accroissement de la production.
Industries de transformation agro-alimentaire	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	À mesure que la capacité de mobilité et d'accès à certaines zones de production augmente, il en va de même pour la capacité à prendre des décisions de localisation plus efficaces pour les investissements nouveaux ou étendus dans l'activité agro-alimentaire.
Commerçants	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Un meilleur accès aux zones de production se traduira par une consolidation plus efficace de l'offre et permettra progressivement des formes plus stables de contrats, ce qui renforcera ainsi le développement de marchés viables.
Exportateurs	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les exportateurs profiteront plus à moyen terme, à mesure que le transport devient plus efficace et que des sources régulières d'approvisionnement se développent, notamment grâce à des activités d'exportation d'un plus grand nombre de produits agricoles.
Femmes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	L'extension des routes rurales améliore la mobilité en milieu rural, les opportunités économiques et l'accès aux services sociaux essentiels.
Pauvres en milieu rural	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	L'extension des routes rurales améliore la mobilité en milieu rural, les opportunités économiques et l'accès aux services sociaux essentiels.
Autre : Jeunes sans emploi	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Une plus grande intégration économique entre les marchés ruraux et les marchés intermédiaires augmente également la viabilité de l'emploi rural et l'investissement.
Ananas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Bien que l'activité de l'ananas soit relativement plus concentrée dans la partie sud du pays où le réseau routier est dense, l'impact sera quand même important compte tenu de la nature périssable et de l'importance du rendement agricole par rapport au prix du marché pour réduire les pertes post-récolte qui sont parmi les plus élevées de tous les produits de base du Bénin.
Mais	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les secteurs des aliments de base représentent certainement l'impact le plus élevé parmi les filières de matières premières cotées en raison du nombre de producteurs, de commerçants et de ménages concernés.
Le manioc	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Encore une fois, les aspects d'amélioration du bien-être des investissements dans les routes rurales bénéficient d'avantages liés à l'offre et à la demande pour la production et la consommation, qui se stabiliseront à des niveaux plus élevés sur le long terme.
Noix de cajou	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	En tant que secteur d'exportation, le développement des routes pour le commerce de la noix de cajou permettra de prendre des décisions plus efficaces en termes de localisation pour les investissements dans la transformation et des gains issus de la sécurisation des sources régulières d'approvisionnement.
Karité	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	À l'instar de ce qui précède, cela est susceptible d'être particulièrement bénéfique pour les femmes qui sont des acteurs importants dans la filière du karité.

HYPOTHÈSES/DONNÉES SUPPLÉMENTAIRES

La principale raison de créer des groupes d'action consacrés aux routes rurales est d'élever le statut des routes rurales à l'ordre du jour au niveau du programme national de développement de l'agriculture. La décentralisation a placé cette question au niveau du gouvernement, où elle ne peut être traitée efficacement. Il est peu probable que de tels groupes puissent être chargés de la conception et de la réalisation d'études de faisabilité réelle et de travaux de développement à moins qu'ils ne soient dotés de ressources considérables. Cependant, il existe une possibilité non négligeable que les groupes soient en mesure de gérer efficacement ces ressources sans formation solide ni avec la participation de la DTP ou de groupes de bailleurs de fonds. Ce type de développement institutionnel pourrait être un processus important de renforcement des capacités à long terme, mais il pourrait compromettre le désir d'obtenir des résultats tangibles d'infrastructure à court terme. C'est une question qui doit être débattue par le MCC et ses homologues du gouvernement car les deux plans d'action comportent d'importants compromis.

Recommandation : Ouvrir le système d'information du marché aux fournisseurs de services du secteur privé.

Chapitre AgCLIR : Accès aux infrastructures de commercialisation

POURQUOI CETTE RÉFORME EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

Impact de la contrainte	Le système actuel est trop centralisé, trop axé sur le secteur des céréales, et sans grand intérêt pour la majorité des opérateurs du secteur privé, grands ou petits. Étant donné les nombreux autres obstacles auxquels sont confrontés les producteurs et les commerçants pour la commercialisation de la production agricole, un système d'information de marché (SIM) qui concilie les objectifs de sécurité alimentaire dignes d'intérêt avec le développement du marché et les efforts de coordination visant à aider les marchés à déboucher des niveaux plus élevés de production, est une nécessité impérieuse pour le développement de la chaîne de valeur.
Avantages de la réforme	Parmi les principaux avantages, l'on trouve des informations de meilleure qualité, plus d'informations en temps opportun, plus d'informations décisionnelles pour que les acteurs du marché passent des transactions réelles, qui sont toutes essentielles pour le développement et la coordination à long terme du marché, et pour assurer au Bénin une meilleure sécurité alimentaire.

FAISABILITÉ

Volonté politique et adhésion des parties prenantes	Ce n'est pas clair, étant donné la méfiance assez généralisée envers les opérateurs autonomes du secteur privé de la part du gouvernement béninois, surtout dans un domaine aussi sensible que celui de l'information et de ce que les entités contrôlent en termes de contenu, d'accès et de diffusion.
Obstacles à la réforme	ONASA est susceptible de s'opposer à une ouverture de son mandat à des fournisseurs de services du secteur privé, car cela mettra en évidence les insuffisances de son mécanisme actuel pour fournir des informations sur le marché. Les questions politiques mentionnées ci-dessus devront également être abordées à un niveau supérieur au sein du ministère de l'Agriculture (MAEP) afin de convaincre les décideurs de l'utilité d'introduire un ensemble de préoccupations plus large et plus dynamique dans un système qui est fortement centralisé et plutôt endormi en termes d'approche de la commercialisation des informations.
S'accorder avec les politiques et les priorités affichées de l'État	Le gouvernement béninois tente encore de surmonter la crise des prix et la pénurie alimentaire de 2008 à 2010, et pourrait s'inquiéter de compromettre la mission de l'ONASA de quelque façon fondamentale que ce soit. Toutefois, sa croissance et les objectifs de réduction de la pauvreté doivent aussi être liés à une vision de la sécurité alimentaire qui favorise le développement du marché réel et des systèmes d'information critiques qui sous-tendent le bon fonctionnement des marchés.
S'accorder avec d'autres bailleurs de fonds	Les travaux en cours de la Banque mondiale sur l'e-gouvernement au Bénin doivent être considérés comme un catalyseur important pour repenser plus largement la nature stratégique de l'information, de la transparence et des solutions innovantes, notamment le rôle des fournisseurs de services qui peuvent être des intermédiaires honnêtes dans ces domaines critiques.

BONNES PRATIQUES

Le Ghana, le Sénégal et le Mali ont expérimenté ou sont tous en train d'expérimenter activement différents modèles de SIM menés par le secteur privé. Le cas du Ghana, où l'ESOKO a atteint des niveaux élevés du nombre d'abonnés à ses différentes catégories de service, est sans doute le plus avancé.

TEMPS ET RESSOURCES

Les ressources nécessaires	Faible – Les ressources nécessaires pour l'ouverture du SIM sont moindres, mais toute réforme juridique ou réglementaire requise pour la participation du secteur privé dans le SIM n'a pas encore été examinée. Inviter les fournisseurs de services actuels à opérer au Bénin représenterait également un niveau faible de dépenses de ressources. Cependant, si le gouvernement décidait de promouvoir l'adoption, au moins dans les premières années, grâce à des accords de subventions croisées avec le(s) fournisseur(s) de services, les engagements de ressources pourraient atteindre un niveau moyen.
Calendrier pour la réforme	Inconnu, au moins jusqu'à ce que la question ait été discutée au sein du MAEP.

MESURES À PRENDRE

1. Une mission d'étude est menée dans les pays voisins, notamment au Ghana, pour comprendre les avantages du rôle des fournisseurs privés et voir comment ils peuvent coexister avec les institutions de l'État.
2. Le MAEP procède à une étude de faisabilité sur les avantages de la participation du secteur privé au SIM, au Bénin.
3. La décision est prise au niveau du cabinet de procéder à un partenariat public-privé entre l'ONASA et un participant qualifié.
4. Le MAEP conçoit et réalise une demande pour la pré-qualification.
5. Le MAEP fixe les modalités du PPP (partenariat public-privé) et un partage des responsabilités entre un opérateur du secteur privé et l'ONASA, y compris l'utilisation d'agents de terrain du gouvernement, les dispositions portant sur la rémunération des services, et l'ampleur et la durée des accords de subventions croisées au regard des projections de plan d'affaires visant la solvabilité financière du PPP, les critères d'évaluation et de suivi, et le type et la durée du contrat soumis à un appel d'offre (contrat de gestion, concession, licence multi-acteurs, etc.).
6. Le MAEP conçoit les documents d'appel d'offres et lance l'appel d'offres. Organisation d'une série d'ateliers et de réunions d'experts pour déterminer la faisabilité des offres. L'évaluation des offres et l'attribution du contrat devraient être faites de façon à ce que le système proposé corresponde aux façons dont les femmes entrepreneurs partagent et reçoivent des informations.
7. Mener une campagne de sensibilisation du public afin de sensibiliser les acteurs du secteur privé à l'existence et à l'utilisation du nouveau système d'information relatif au marché lors de son lancement.
8. Instaurer un accord de subvention croisée à court terme avec les prestataires de services privés, au moins dans un premier temps, pour être en mesure de déployer le SIM et d'autres services auprès des producteurs, ou mieux encore, auprès de groupes de producteurs, afin de construire une base d'utilisateurs suffisante pour constituer une véritable plate-forme d'information relative à l'offre et à la demande ainsi qu'aux stocks et aux flux des transactions.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT

	F	M	É	Hypothèses/Données
Croissance Économique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Des résultats mesurables devraient être obtenus si, comme dans d'autres SIM basés sur des abonnés, les transactions de volume sont enregistrées par un serveur et menées par une institution bancaire.
Réduction de la pauvreté	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Un système d'utilisateur-abonné pour le SIM fournit un échantillon de population précieux qui peut être utilisé pour estimer les effets sur le revenu si le système est orienté vers la facilitation des transactions de stock et de flux, ce qui est le cas dans certains des pays mentionnés dans le chapitre « accès aux infrastructures de commercialisation ». Des arrangements de subventions croisées avec des fonds externes peuvent être utilisés pour aider le financement de l'abonnement de groupes de bénéficiaires cibles afin de suivre les aspects d'amélioration du bien-être du système.
Inégalité sociale/ des sexes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Compte tenu de l'importance des femmes dans de nombreux aspects de l'activité d'agro-transformation et de vente en gros/au détail au Bénin, un SIM plus robuste et plus pertinent pour le marché permettra d'améliorer la prise de décisions portant sur l'opportunité de stratégies de commercialisation pour un plus grand impact sur les moyens d'existence et la consommation des ménages.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES BÉNÉFICIAIRES DIRECTS ET INDIRECTS

	D	I	F	M	É	Hypothèses/Données
Fournisseurs d'intrants	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	En tant que groupe, les fournisseurs d'intrants ne sont pas susceptibles d'être le groupe de bénéficiaires les plus directs étant donné que leurs activités sont un peu plus en amont des activités du SIM, qui sont davantage axées sur les relations prix-quantité de la production agricole. Cependant, le système pourrait être étendu pour être opéré dans des secteurs d'intrants clés tels que les produits chimiques et les engrais.
Les producteurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Tous les abonnés potentiels à un système d'exploitation privé sont directement impliqués dans les transactions de stock et de flux.
Industries de transformation agro-alimentaire	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Commerçants	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Exportateurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Femmes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les femmes sont plus directement impliquées dans la commercialisation des produits agricoles et l'accès à des informations de meilleure qualité et en temps plus opportun permettra d'améliorer leur confiance vis-à-vis des transactions de marché.
Pauvres en milieu rural	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les pauvres en milieu rural et les autres groupes défavorisés sont les bénéficiaires directs des marchés qui débouchent sur un niveau de production plus élevé, ce qui conduira, au fil du temps, à réduire la volatilité de la relation entre le prix et la quantité.
Autre : Jeunes sans emploi	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ananas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Bien que le SIM actuel soit orienté vers des produits alimentaires de base, son ouverture à des fournisseurs de services du secteur privé permettra rapidement l'extension à d'autres cultures vivrières et d'exportation. En effet, ces cultures (ananas, noix de cajou et de karité, en particulier) sont fondées sur des relations acheteur-fournisseur plus formalisées et stables susceptibles d'aider à orienter la conception du système à ses débuts en termes de volume, qualité, prix, emplacement, et de calendrier.
Mais	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Le manioc	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Noix de cajou	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Karité	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	

HYPOTHÈSES/DONNÉES SUPPLÉMENTAIRES

La prestation de services du secteur privé signifie généralement une rémunération à l'acte, mais beaucoup de ces modèles de gestion ont différents niveaux de service, l'accès aux informations sur les prix étant le plus bas niveau de service et généralement, gratuit. Les droits d'adhésion sont généralement introduits lorsque les abonnés souhaitent contacter un acheteur en tant que vendeur, ou vice versa. De nombreuses options de subventions croisées et de participation de bailleurs de fonds ont été introduites pour des degrés variables d'efficacité, mais cela se résume à une question d'échelle et de taille de la base d'utilisateurs, ce qui est, en revanche, une question de taux d'adoption.

EXÉCUTION DES CONTRATS

Recommandation : Étudier la possibilité de renforcer les tribunaux de conciliation afin d'étendre leur mandat à la médiation de litiges commerciaux et à la prestation de services juridiques aux entreprises et aux coopératives.

Chapitre AgCLIR : Exécution des contrats

POURQUOI CETTE RÉFORME EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

Impact de la contrainte	<p>Les seuils d'accès aux tribunaux sont trop élevés pour la plupart des entreprises du secteur agricole. Les entreprises sont réfractaires au risque et renoncent à des opportunités d'affaires parce qu'il est difficile de sélectionner les clients ne faisant pas partie d'un réseau personnel et parce qu'il est coûteux, chronophage et souvent infructueux d'intenter un recours en justice pour recouvrer les créances impayées.</p> <p>Des services juridiques pertinents pour les entreprises agricoles, tels que la rédaction de contrats, des pratiques d'agriculture contractuelle ou de nouveaux règlements de l'OHADA sur les coopératives font défaut dans les zones en dehors des centres urbains.</p>
Avantages de la réforme	<p>Un forum local, bon marché et plus informel et amical pour le règlement des litiges commerciaux multiplierait les options de recours pour un segment plus large du secteur des entreprises agricoles qui, aujourd'hui, ne perçoit pas les tribunaux comme lui étant accessibles. En réglant les litiges, les relations commerciales peuvent être prolongées et les entreprises pourraient oser étendre leurs réseaux commerciaux au-delà de ceux qu'ils connaissent déjà.</p> <p>Les tribunaux de conciliation pourraient également remplir la fonction de centre de service juridique où les étudiants en droit qui y font leur stage pourraient fournir des services juridiques gratuits ou très bon marché. Ceci serait durable et maintiendrait le coût bas, tout en donnant aux étudiants en droit une expérience pratique des questions juridiques dans le secteur agricole. Il pourrait être très bénéfique pour les coopératives locales d'obtenir de l'aide pour se mettre en conformité avec les nouvelles règles de l'OHADA sur les coopératives ou conseiller les clients sur les pratiques contractuelles ou la rédaction de contrats.</p>

FAISABILITÉ

Volonté politique et adhésion des parties prenantes	<p>Le cadre juridique des tribunaux de conciliation est déjà en place. Ces derniers sont calqués sur les moyens plus traditionnels de résolution des conflits par des discussions et des négociations au niveau local. Un tribunal de conciliation doit exister dans chaque commune. Le président et les deux conseillers de la cour sont actuellement des membres non rémunérés et respectés de la communauté locale.</p> <p>La faculté de droit à l'Université de Cotonou a exprimé un grand intérêt pour un partenariat qui permettrait à ses étudiants d'effectuer un stage dans les tribunaux de conciliation et d'acquérir une expérience juridique pratique. La faculté de droit pourrait préparer les étudiants avant le stage et fournir un soutien continu et une supervision au cours du stage. Certaines ressources financières seront nécessaires pour que l'université (ou des universités) élabore(nt) le programme. Si l'on considère que les étudiants en droit doivent aujourd'hui trouver leurs stages par eux-mêmes et que leurs options semblent être quelque peu limitées étant donné le nombre d'étudiants en droit, cela semble être une option intéressante pour les étudiants en droit. Bien que la faculté de droit ait exprimé un grand intérêt, il sera également important de s'assurer qu'il existe un intérêt de la part des étudiants de se déplacer dans les petites villes pour leur stage.</p>
Obstacles à la réforme	<p>Il sera important d'étudier plus en détails pourquoi certains tribunaux de conciliation fonctionnent tandis que d'autres semblent ne pas fonctionner. Leur mandat est actuellement limité, mais il n'est pas clair qu'il y ait des obstacles formels à étendre leur mandat. Les présidents des tribunaux de première instance de Cotonou et Parakou semblaient penser qu'il s'agissait d'une idée viable puisque c'est un secteur qui autrement n'est pas traité par le pouvoir judiciaire et que si la médiation échoue, l'affaire serait renvoyée devant le tribunal.</p> <p>Les discussions avec le ministère de la Justice devraient représenter un gage de leur intérêt pour le renforcement des tribunaux de conciliation.</p>

S'accorder avec les politiques et les priorités affichées de l'État	La réforme créerait un meilleur accès à la justice et renforcerait les entreprises agricoles et le secteur coopératif.
S'accorder avec d'autres bailleurs de fonds	Aucun autre donateur ne semble travailler dans ce domaine particulier du secteur de la justice. Cependant, une coordination avec l'UE et la Banque mondiale, active dans les réformes du secteur de la justice, doit avoir lieu. Une consultation avec l'Agence belge de développement (CTB) devrait également avoir lieu étant donné qu'elle semble avoir travaillé avec des tribunaux de conciliation par le passé.

BONNES PRATIQUES

Le Sénégal développe un réseau de la Maison de Justice, qui fournit des services de médiation dans un cadre traditionnel. La Maison de Justice est officiellement attachée à la magistrature, tout comme les tribunaux de conciliation.

TEMPS ET RESSOURCES

Les ressources nécessaires	Faible à moyen – une étude plus détaillée de l'infrastructure existante est nécessaire pour déterminer le coût.
Calendrier pour la réforme	Une étude de faisabilité doit être menée et, si aucun obstacle majeur n'est détecté, la réforme pourrait être déployée dans les deux à trois ans.

MESURES À PRENDRE

1. Effectuer une étude factuelle et une étude de faisabilité afin de déterminer le réseau actuel des tribunaux de conciliation, leur capacité, l'intérêt du ministère de la Justice, des tribunaux de première instance et du bureau du maire pour soutenir le renforcement des tribunaux de conciliation ainsi que l'intérêt des utilisateurs. Des discussions avec la faculté de droit, les étudiants et les bailleurs de fonds sont également recommandées.
2. Évaluer la perception des tribunaux de conciliation chez les communautés locales en mettant un accent particulier sur la façon dont les femmes entrepreneurs perçoivent leur équité et leur accessibilité.
3. Sur la base des résultats, étudier l'expérience de la Maison de Justice au Sénégal et éventuellement d'autres exemples.
4. Déterminer si la réforme proposée est viable et ensuite élaborer un programme d'action plus détaillé.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT

	F	M	É	Hypothèses/Données
Croissance Économique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les services de conseil juridique permettront aux entreprises et aux coopératives de mieux comprendre les obligations contractuelles. La médiation des litiges commerciaux dans un forum accessible et local fournira aux entreprises agricoles un lieu pour régler leurs litiges et atténuer ainsi le risque de s'engager dans des opérations plus complexes (notamment diverses formes d'accords de crédit). En fournissant un recours pour les litiges commerciaux, les petites et moyennes entreprises pourraient devenir moins réfractaires au risque et s'engager dans davantage de transactions et/ou plus complexes.
Réduction de la pauvreté	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	En fournissant aux entreprises un recours accessible pour régler les litiges commerciaux, doublé de la mise en œuvre à plus long terme d'autres environnements favorables au commerce identifiés dans le présent rapport, on pourrait s'attendre à ce que davantage d'entreprises entrepreneuriales développent leur activité et créent ainsi plus de richesse et plus d'opportunités d'emploi.
Inégalité sociale/ des sexes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Des services juridiques gratuits ou peu coûteux et un meilleur accès à la résolution des litiges commerciaux bénéficieraient en particulier aux femmes entrepreneurs, à la population rurale et aux personnes économiquement défavorisées étant donné que ces groupes sont moins susceptibles d'accéder à ces services lorsqu'ils sont plus chers, situés plus loin et menés d'une manière plus formelle.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES BÉNÉFICIAIRES DIRECTS ET INDIRECTS

	D	I	F	M	É	Hypothèses/Données
Fournisseurs d'intrants	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Il existe actuellement très peu de fournisseurs d'intrants qui approvisionnent le secteur privé, mais leur importance accrue deviendrait un outil important pour les fournisseurs privés d'intrants, surtout s'ils vendent à crédit.
Les producteurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Beaucoup de petits producteurs vendent leur récolte en espèces ou sont payés dans la semaine qui suit la livraison. Les consultations et formations juridiques rendraient principalement service aux producteurs en matière d'accords contractuels et de stratégies de négociation des contrats. Les coopératives de producteurs peuvent obtenir de l'aide pour aligner leurs règlements afin d'adhérer à la nouvelle loi OHADA sur les coopératives.
Industries de transformation agro-alimentaire	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les transformateurs agroalimentaires qui octroient un crédit aux commerçants ou directement aux producteurs trouvent qu'il est difficile et coûteux de recouvrer une créance impayée. Cela leur donnerait un moyen local et moins coûteux de recouvrer leur dette, en particulier lorsque la dette n'est pas élevée et qu'elle ne vaudrait pas la peine d'aller jusqu'au tribunal.
Commerçants	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les commerçants qui octroient un crédit aux producteurs gagneraient à être en mesure de recouvrer la dette impayée grâce à un forum local, proche des producteurs. Pour des produits comme le karité où les livraisons tardives sont un problème, le tribunal de conciliation servirait également aux commerçants pour transmettre l'importance de la ponctualité des livraisons.
Exportateurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Les exportateurs qui octroient un crédit à leurs fournisseurs pourraient bénéficier de la cour de conciliation. Toutefois, les exportateurs traitant d'importantes sommes d'argent pourraient encore préférer aller devant les tribunaux pour recouvrer des créances impayées.
Femmes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les tribunaux de conciliation qui se trouvent au niveau local, qui sont libres d'accès et moins formalistes et moins conflictuels, bénéficieraient aux femmes. Le coût, la distance et la nature conflictuelle du tribunal sont rédhibitoires pour beaucoup de femmes. Même les femmes d'affaires les plus prospères préfèrent d'abord négocier une solution, comme les tribunaux de conciliation le feraient. Les aspects de consultation et de formation juridiques du tribunal bénéficieraient également aux femmes.
Pauvres en milieu rural	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Pour les pauvres en milieu rural, les tribunaux sont situés trop loin, mais surtout leurs revendications sont souvent moins importantes, ce qui ne justifie pas le coût, le temps et la logistique d'un processus judiciaire. Par conséquent, un tribunal de conciliation local et gratuit qui vise à régler les litiges d'une manière moins conflictuelle est mieux adapté pour cette tranche de la population, qui autrement n'a pas accès aux tribunaux. En outre, les conseils juridiques et les informations sur les pratiques contractuelles pourraient former cette tranche de la population concernant les attentes des acheteurs telles que la ponctualité de la livraison, surtout pour des accords à terme ou contractuels.
Autre : Jeunes sans emploi	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	On pourrait s'attendre à ce que les entreprises les plus entreprenantes qui ont la possibilité de régler leurs litiges puissent développer leurs activités sur le long terme et créer ainsi plus de possibilités d'emploi. Il s'agirait d'un effet indirect qui est susceptible de prendre un certain temps avant de se produire.
Ananas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	L'agriculture contractuelle est plus fréquente dans le secteur de l'ananas et une médiation pour parvenir à une plus grande adhésion (en particulier de la vente parallèle) aux obligations contractuelles serait grandement bénéfique. Un transformateur d'ananas auquel notre équipe a parlé croit que la formation des producteurs sous contrat est également nécessaire pour leur faire comprendre l'accord contractuel.

Mais	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	De nombreuses transactions de maïs sont effectuées en espèces, il y a donc moins de conflits. Cependant, les gros négociants et les transformateurs octroyant des crédits gagneraient à pouvoir régler les litiges avec leurs fournisseurs dans des tribunaux de conciliation.
Le manioc	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	De nombreuses transactions liées au manioc sont effectuées en espèces, il y a donc moins de conflits. Cependant, les gros négociants et les transformateurs octroyant des crédits gagneraient à pouvoir régler les litiges avec leurs fournisseurs dans des tribunaux de conciliation.
Noix de cajou	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Les commerçants et les transformateurs agroalimentaires octroient régulièrement des crédits lors de l'achat de noix de cajou. Le tribunal de conciliation faciliterait le recouvrement des dettes impayées dues à la non-livraison.
Karité	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Un des problèmes les plus importants qui se pose dans les relations contractuelles liées au karité est constitué par les livraisons en retard ou en quantité de noix insuffisante. Les commerçants disent qu'ils essayent de former les cueilleuses sur l'importance d'une livraison de qualité et ponctuelle. Le conseil et la formation viendraient compléter les activités que les commerçants ont déjà entreprises.

HYPOTHÈSES/DONNÉES SUPPLÉMENTAIRES

Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour mieux comprendre la structure et la politique (le cas échéant) des tribunaux de conciliation. Les personnes consultées par l'équipe étaient plutôt réceptives à l'idée, mais de nouvelles recherches sur la question sont nécessaires pour décider si c'est politiquement faisable.

Il sera également important de veiller à ce que les tribunaux de conciliation soient sensibilisés et portent une attention particulière aux besoins des femmes à ce que les femmes soient représentées au niveau de la direction du tribunal. L'une des conditions d'obtention d'une nomination en tant que chef d'un tribunal est d'être un fonctionnaire du gouvernement à la retraite, ce qui pourrait limiter le nombre de femmes admissibles. L'impact attendu de cette restriction devrait être encore évalué.

CONSIDÉRATIONS SOCIALES ET DE GENRE

Recommandation : Assumer un rôle de leadership dans la création d'un Centre d'innovation en agriculture à l'Université de Parakou, en collaboration avec l'université, les bailleurs de fonds internationaux et les ministères connexes tels que le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche et le ministère de la Microfinance et de l'Emploi des Jeunes et des Femmes.

Chapitre AgCLIR : Considérations sociales et de genre

POURQUOI CETTE RÉFORME EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

Impact de la contrainte	Le mandat du Centre serait de fournir une plate-forme d'innovation permettant aux étudiants et anciens diplômés d'effectuer des recherches afin d'identifier de nouveaux produits à valeur ajoutée pour le secteur agricole et apporter un soutien à la commercialisation par le centre de développement des affaires de l'université proposé.
Avantages de la réforme	Le Centre créerait de nouvelles opportunités d'affaires et réduirait le chômage des jeunes diplômés. Les nouveaux produits devraient développer des activités génératrices de revenus sur le marché.

FAISABILITÉ

Volonté politique et adhésion des parties prenantes	Le gouvernement et les bailleurs de fonds internationaux ont intérêt à s'investir dans des programmes visant à créer des possibilités d'emploi pour les jeunes, en particulier dans le secteur agricole.
Obstacles à la réforme	Les obstacles potentiels sont constitués par un manque de ressources financières et humaines.
S'accorder avec les politiques et les priorités affichées de l'État	Le projet serait en accord avec la politique sur l'emploi actuelle du gouvernement béninois et l'engagement proclamé envers l'emploi des jeunes.
S'accorder avec d'autres bailleurs de fonds	Le projet est conforme aux objectifs de création d'emplois pour les jeunes et l'objectif de générer une croissance plus élevée dans le secteur agricole.

BONNES PRATIQUES

Le Centre de recherches de Saskatoon (SRC) fait partie du réseau national de 19 centres de recherche du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire canadien (AAC). Il est situé sur le campus de l'Université de la Saskatchewan. Le centre gère trois sites d'étude : la ferme de recherche de Melfort, la ferme expérimentale de Scott et le Centre Canada-Saskatchewan de recherche sur la diversification de l'irrigation (CRDI). Ce centre met l'accent sur la collaboration entre plusieurs organismes de recherche publics et privés qui opèrent à partir du Centre d'innovation en agriculture, qui élabore des stratégies de gestion intégrée des cultures pour les systèmes de culture durables dans les prairies canadiennes. En réponse à une priorité émergente, elle se concentre également sur la recherche de pointe pour développer une gestion durable de la hernie des crucifères sur le colza.

Le Centre de recherches du Sud sur la phytoprotection et les aliments (CRSPA, également l'un des 19 centres de l'AAC) mène des recherches dans les domaines de la génomique, de la biotechnologie et de la gestion intégrée pour la lutte antiparasitaire (insectes et maladies des plantes). Un lieu de recherche par satellite associé au CRSPA est situé à Vineland, en Ontario. La ferme expérimentale de Vineland est un site du Programme des pesticides à usage limité qui soutient la mission du centre à développer des technologies alternatives et écologiquement acceptables pour protéger les cultures. Il est également le principal site de recherche sur les arbres fruitiers. Le centre concentre ses recherches dans trois domaines clés : (1) la génomique des cultures, les bioproduits et les biopesticides, (2) la protection et l'amélioration des fruits et des légumes, et (3) la qualité des sols et de l'eau.

TEMPS ET RESSOURCES

Les ressources nécessaires	Moyen à élevé , en fonction de l'infrastructure physique qui doit être construite pour le Centre.
Calendrier pour la réforme	Entamer des discussions fin 2013. Objectif de mise en œuvre en 2015.

MESURES À PRENDRE

1. L'UCF organise une première réunion avec l'Université de Parakou et convoque une réunion avec les parties prenantes pour discuter du projet et confirmer qu'il existe un intérêt suffisant.
2. Rechercher des modèles de bonnes pratiques, obtenir des informations sur la configuration, les investissements en capital, les coûts de démarrage, les coûts opérationnels, les activités de recherche et de développement, les taux de commercialisation, l'impact sur le secteur de l'agriculture, et l'impact sur la création d'emplois.
3. Collecter des fonds pour financer le capital, le démarrage et les coûts opérationnels.
4. Entamer la construction.
5. Recruter les cadres et la principale équipe de recherche pour le centre.
6. Définir des critères pour les activités de recherche appropriées.
7. Publier l'appel à propositions de recherche.
8. Choisir les propositions de recherche.
9. Commencer à fonctionner.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT

	F	M	É	Hypothèses/Données
Croissance Économique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	La croissance serait observée à travers de nouvelles opportunités dans les sous-secteurs de denrées agricoles.
Réduction de la pauvreté	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	De nouvelles opportunités d'affaires et la création d'emplois connexes contribueraient à réduire les niveaux de pauvreté chez les jeunes.
Inégalité sociale/ des sexes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Des résultats fructueux de la recherche et de la commercialisation (nouvelles créations d'entreprises) aideraient à répondre au besoin de créer des emplois pour les jeunes.

IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES BÉNÉFICIAIRES DIRECTS ET INDIRECTS

	D	I	F	M	É	Hypothèses/Données
Fournisseurs d'intrants	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Bien que le véritable impact de la réforme dépende des projets particuliers sélectionnés, les innovations auront le potentiel de mener à des augmentations de rendement ou de nouveaux bioproduits et donc d'augmenter les activités à valeur ajoutée globale dans le secteur agricole, créant ainsi de nouvelles entreprises, des emplois et faisant augmenter le revenu à différents niveaux de la chaîne de valeur. Ceci a le potentiel d'influer directement sur les producteurs et les transformateurs agroalimentaires dans les cinq chaînes de valeur et d'affecter indirectement les commerçants qui travaillent avec eux.
Les producteurs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Industries de transformation agro-alimentaire	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Commerçants	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Exportateurs	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Femmes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Pauvres en milieu rural	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Autre : Jeunes sans emploi	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Ananas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Maïs	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Le manioc	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Noix de cajou	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Karité	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Nate Kline, Chief of Party

EAT/Fintrac

+1.202.621.7349

nkline@fintrac.com

Steven Fondriest, COR

USAID

+1.202.712.0314

stfondriest@usaid.gov

Kelley Cormier

USAID

+1.202.712.4492

kcormier@usaid.gov

Ce rapport a été financé par le MCC et produit par le projet USAID/Enabling Agricultural Trade (EAT), mis en œuvre par Fintrac Inc.

Photos par Fintrac Inc.

www.eatproject.org