

# CAS D'EXPERIENCE

## Bénin

### Projet d'Appui au développement des filières halieutiques sur le lac AHEME

**Date de la soumission:** 24 janvier 2011

**Région :** AFRIQUE DE L'OUEST

**Pays :** BENIN

**Type:** Projet d'Appui au développement des filières halieutiques sur le lac AHEME

**Durée de mise en œuvre :** 36 mois (2008-2010)

**Montant :** 2.910.606 Euros (Bénin : 410.606 euros Belgique : 2.500.000 euros)

**Auteur :** Ernestine ATTANASSO, Directrice Générale du Commerce extérieur, Ministère du Commerce

**Coordonnées :** Boîte Postale N° 363,

Numéro de téléphone : + 229 21 30 70 42, + 229 97 21 61 75

### RESUME ANALYTIQUE

Le Bénin est un pays membre de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et se retrouve dans le groupe des Pays les Moins Avancés de cette sous région, avec un secteur industriel peu développé et un secteur agricole prépondérant. Le secteur agricole, malgré ses fortes potentialités reste peu compétitif, du fait de la faible mécanisation et de l'insuffisance de capacités devant concourir au respect de normes et règlements techniques exigés au plan international.

Aussi, le Gouvernement du Bénin, dans sa volonté de promouvoir un renouveau économique capable d'impulser le développement, a défini deux axes stratégiques dont le développement de la production des biens et des services à forte valeur ajoutée. Dans ce cadre, il a décidé de faciliter l'émergence de nouvelles filières agricoles intégrées par la mise en place d'un cadre favorable à l'agro-business. La pêche figure au titre des dites filières.

Par ailleurs, le développement du secteur de l'agro-alimentaire figure dans les actions recommandées par l'Etude Diagnostique sur l'Intégration du Commerce (EDIC) réalisée dans le contexte du Programme du Cadre Intégré et est pris en compte dans le Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté.

Le Projet d'Appui au Développement des filières halieutiques sur le Lac AHEME vise à apporter des solutions aux problèmes rencontrés par les exportateurs de produits de pêche, notamment les crevettes, et qui concernent le non respect des normes sanitaires et phytosanitaires ainsi que des règlements techniques de marché international, notamment celui de l'Union Européenne. Ce projet vise également à accroître la production de crevettes dans le lac AHEME.

La mise en œuvre de ce projet a permis d'atteindre les résultats escomptés dans une large mesure (environ 90%), toutefois des problèmes de durabilité risquent de se poser, du fait de la difficulté pour les exportateurs de mobiliser les ressources financières nécessaires à la reprise de leurs activités.

### QUESTION TRAITEE

Le document de stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (DSRP) adopté par le Bénin en décembre 2002 fait de la lutte contre la pauvreté l'un des objectifs prioritaires du Gouvernement. L'Etat reconnaît donc que la croissance économique est une condition nécessaire à la réduction de la pauvreté. En effet, pour un pays comme le Bénin, une croissance forte et soutenue ne peut être atteinte sans une intégration réussie dans l'économie mondiale.

C'est pour cette raison que le Bénin a affirmé sa volonté de faire du commerce un moteur de croissance et un instrument de réduction de la pauvreté. Aussi a-t-il été admis, en tant que Pays Moins Avancé, à bénéficier du

programme du Cadre Intégré, ce qui lui a permis de réaliser en 2004 une Etude Diagnostique d'Intégration du Commerce (EDIC). Cette étude a procédé à l'évaluation de l'environnement institutionnel et infrastructurel global, des politiques et institutions ayant un impact direct sur le commerce ainsi que les contraintes. Elle a identifié les pistes de réforme et les besoins d'assistance technique et fait des recommandations qui sont contenues dans le plan d'actions.

La matrice d'actions de cette étude qui a été reversée dans le Document de Stratégie de Croissance pour la réduction de la Pauvreté (DSCR) porte sur cinq axes prioritaires dont, l'accroissement de l'exportation de produits non traditionnels en termes de diversification des exportations, et de promotion du commerce régional et mondial. Le projet Appui au développement des filières halieutiques sur le lac AHEME répond aux recommandations de l'EDIC et constitue une priorité prise en compte dans le DSCR. Il s'inscrit dans la catégorie « renforcement de la capacité de production » de l'aide pour le commerce.

C'est dans le cadre de la mise en œuvre des actions inscrites au titre de cet axe prioritaire que le Gouvernement du Bénin a sollicité l'appui de la Coopération Belge pour conduire de façon durable, un processus d'amélioration des activités de production halieutique dans le respect des normes exigées par les marchés tant national, régional qu'international, et des conditions sanitaires d'exploitation des différents produits halieutiques.

La Coopération Belge, en relation avec les autres intervenants dont l'Union Européenne et dans une approche de complémentarité, a retenu le Lac AHEME pour soutenir d'une part la réalisation de bases obligatoires de contrôle et de douze plates formes de transfert. Ce projet vise à mettre en œuvre aussi toutes les actions devant donner aux différents acteurs, les capacités nécessaires pour une meilleure conduite des différentes opérations liées à l'amélioration des conditions d'exploitation des produits de pêche.

## OBJECTIFS

Le projet a pour objectif de réduire la pauvreté au sein des communautés de pêcheurs du Lac AHEME par un meilleur accès au marché national, régional et international dans une perspective de développement durable. De façon spécifique, il vise à améliorer, sécuriser, et mieux valoriser les productions de crevettes du Lac AHEME.

## CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE

La stratégie du projet consiste à concrétiser les efforts entrepris par le Gouvernement, les exportateurs et les communautés de pêcheurs pour mettre en place une filière d'exportation de crevette performante et conforme aux normes du marché international, principalement celui de l'Union européenne. Dans ce cadre il est appelé à financer les infrastructures de collecte et de manutention des produits de la pêche ainsi que les actions de renforcement des capacités des acteurs de cette filière.

L'une des innovations majeures de cette intervention porte sur la promotion d'un partenariat entre le public et le privé, à travers le renforcement des capacités de la Direction des Pêches et celui des autres acteurs concernés, notamment les communautés de pêcheurs et les opérateurs privés, afin qu'ils puissent mieux jouer leur rôle dans le développement durable de la filière des crevettes.

Ce projet a été conçu par la Direction des Pêches (Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP), en collaboration avec la Coopération Technique Belge, l'Union européenne et l'Association des Transformateurs et Exportateurs des Produits de Pêche (ATEP).

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet, une Structure Mixte de Concertation Locale composée de toutes les parties prenantes ainsi que de la Coopération Technique Belge a été créée par arrêté ministériel et est chargée de donner les orientations nécessaires à la conduite dudit projet ; il assure la Direction du projet. Par ailleurs, un Comité Technique de Suivi, constitué des Directeurs des Sociétés d'exportation de crevettes a été institué pour examiner les questions techniques et donner les conseils nécessaires à l'Unité de Gestion du Projet placé sous l'autorité du Directeur Adjoint des Pêches et à la structure Mixte de Concertation Locale.

## PROBLEMES RENCONTRES

Dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, l'appropriation est un élément important dans la réussite des projets et programmes financés par les partenaires techniques et financiers. D'une façon générale, le Bénin s'est inscrit dans cette dynamique. Toutefois, il convient de constater que cette appropriation est restée insuffisante pour les raisons suivantes :

- manque de moyens humains, financiers et techniques pour mener à bien ce projet, au niveau du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, chef de file de ce projet ;
- lourdeur dans les procédures de passation de marchés ;
- difficultés de communication et de partage de l'information ;
- manque de leadership au niveau du projet ;
- mauvaise coopération entre le MAEP et le principal opérateur économique bénéficiaire du projet qu'est l'Association des Transformateurs et Exportateurs des Produits de Pêches (ATEP);
- mauvaise situation financière des membres de l'ATEP

Tous les membres du Comité de Pilotage sont en principe informés de ces problèmes et devront chercher des solutions pour les résoudre. Il convient de noter que le projet d'appui au développement des filières halieutiques sur le Lac AHEME est un projet pilote qui devrait s'étendre aux deux autres lacs, à savoir le Lac NOKOUE et le Lac de PORTO NOVO où la pêche artisanale est pratiquée.

## FACTEURS DE REUSSITE

Les facteurs de réussite ont été considérés au démarrage du projet. C'est le gouvernement du Bénin et les opérateurs économiques qui, face aux problèmes rencontrés dans l'exportation des produits de pêches et particulièrement des crevettes, ont pris l'initiative de ce projet. Il a donc été noté une forte implication des acteurs au niveau technique et politique.

Il a été élaboré à la suite de concertation entre les partenaires au développement, notamment la Coopération Technique Belge (CTB) et l'Union Européenne. Il a bénéficié d'un appui technique et financier de la CTB. Par ailleurs ce projet a mis l'accent sur le partenariat public et privé ; il est mis en œuvre par le Ministère en charge de la Pêche, en collaboration avec les acteurs du secteur.

Ce projet prend en compte également la participation accrue des femmes car environ 18.500 femmes sont fortement impliquées dans les activités post récolte, à savoir, la vente et la transformation des crevettes sur les trois sites de production de crevettes ; on peut alors estimer le nombre de femmes qui opèrent sur le lac AHEME à environ 6.000.

Les questions environnementales sont également considérées grâce au volet du programme qui a permis de réaliser les travaux d'envasement et de désensablement du chenal et de reboisement.

On peut aussi citer comme facteur de réussite, la disponibilité des ressources pour assurer une bonne évolution de la mise en œuvre des actions et la mise à la disposition des acteurs de moyens financiers pour reprendre les activités de collecte des produits de pêches.

Par ailleurs, pour que ce projet puisse atteindre les objectifs fixés, il est important que les travaux en cours soient achevés, que les installations soient réceptionnées et que le Gouvernement du Bénin assure la pérennité des actions engagées en :

- Mettant en place un mécanisme de gestion permettant de garantir l'entretien des installations ;
- achevant les travaux ;
- continuant le suivi sur le terrain de l'application des enseignements reçus ;
- Assurant la gestion durable de la ressource crevette par la limitation de l'ensablement et le désensablement régulier du chenal ;

- Assurant une bonne gestion des Bases obligatoires de Contrôle (BOC) et des Plates Formes de Transferts (PFT) ;
- Dotant l’Autorité Compétente des moyens humains et financiers pour lui permettre de jouer efficacement son rôle.

## RESULTATS OBTENUS

Les résultats attendus dans le cadre du projet sont :

- les conditions sanitaires de production, de collecte et de transport des produits de la pêche sont améliorées sur le lac AHEME ;
- les capacités de l’Autorité compétente en matière de contrôle sanitaire des produits de pêche et de formation des acteurs à la base sont renforcées ;
- des études et des activités complémentaires sont réalisées pour assurer la pérennité des productions halieutiques. Il s’agira entre autres :
  1. de récolter et de conditionner les crevettes et produits de pêche selon les modalités de conditionnement conformes à celles exigées par les normes béninoises et européennes,
  2. pour les opérateurs privés, de s’approvisionner en produits sains et d’assurer la traçabilité de la production ;
  3. pour les pêcheurs d’obtenir et de valoriser leurs produits et d’en obtenir un meilleur prix ;
  4. d’éduquer la population à l’assainissement des berges du lac;
  5. de construire trois cents (300) Caisses Isothermes normalisées ;
  6. de former les différents acteurs de la filière à améliorer leurs capacités de maîtrise des procédures d’inspection et d’assurance qualité des produits de pêche ;
  7. de l’accès aisé des véhicules aux BOC et aux PFT à travers l’aménagement de sept (07) pistes d’accès aux infrastructures ;
  8. D’équiper et de rendre fonctionnel le laboratoire central

De l’évaluation faite en septembre 2010, on peut noter les résultats suivants :

- Les BOC et les PFT ont été réalisées en moyenne à 90% et ont été provisoirement réceptionnés en août 2010. Il reste les questions d’installation électrique et de l’eau courante à régler. Par ailleurs, ces BOC et PFT devront être conformes aux normes HACCP ;
- Les inspecteurs, les responsables qualités et le personnel des usines exportatrices, les mareyeuses et les pêcheurs ont été formés aux Bonnes Pratiques d’hygiène (BPH) et aux Bonnes Pratiques de Gestion Environnementale (BPGE) ;
- Sept pistes ont été aménagés pour faciliter l’accès aux infrastructures ;
- Le système amélioré des collectes de crevette d’exportation est fonctionnel. Toutefois, il ne sera évalué qu’après la reprise des exportations ;
- Le personnel de l’Autorité Compétente a été formée ;
- Le laboratoire central est en cours d’achèvement ;
- Les travaux de désensablement et d’envasement du chenal sont en cours d’exécution pour assurer l’augmentation des crevettes, gage de réussite du projet ;
- Des campagnes de reboisement ont été menées.

Il est prévu qu’au terme de ce projet, le Bénin soit inscrit sur la liste N1 de l’Union Européenne pour l’exportation de produits de pêche.

## ENSEIGNEMENTS TIRES

Malgré les problèmes évoqués ci-dessus, le projet a eu des résultats très appréciables. Grâce aux actions engagées, le Bénin est inscrit désormais sur la liste I de l'Union Européenne et trois acteurs de la filière peuvent déjà exporter des crevettes sur le marché européen.

L'accomplissement des objectifs du projet de manière durable nécessite la fin des travaux et des installations et leur gestion sur le long terme.

De nouvelles dispositions permettant d'assurer l'ancrage du projet au niveau local et central devront être prises pour résoudre de manière durable les problèmes suivants :

- l'achèvement et la réception des installations,
- la gestion des BOCS et des PFT,
- la gestion durable de la ressource crevettière, notamment par la limitation de l'ensablement du chenal ;
- le contrôle sur le terrain des bonnes pratiques de pêches enseignées ;
- la reprise/remise des BOCS et PFT
- la gestion des installations réceptionnées

Il convient de relever cependant que le projet n'est pas totalement intégré parce que des aspects liés au financement du crédit à l'exportation ou à la couverture des risques à l'exportation n'ont pas été pris en compte dans sa conception. Depuis 2002, année de l'auto suspension, la situation financière des Entreprises exportatrices de crevette s'est aggravée. Les membres de l'ATEP ne disposant plus de crédit de campagne, le projet devrait prendre en compte cette situation pour les accompagner progressivement dans la reprise de leurs activités. Ces mesures d'accompagnement ayant été occultées par le projet, l'objectif spécifique qui est de mieux valoriser les productions de crevettes du Lac AHEME n'a pas été atteint alors que le Bénin aurait pu saisir l'opportunité de son inscription récente sur la liste 1 de l'Union Européenne pour les produits halieutiques.

## CONCLUSION

Le Projet d'Appui au développement des filières halieutiques sur le lac AHEME est un projet de renforcement des capacités productives à l'exportation. De ce point de vue il est bien adapté au contexte de l'Aide pour le Commerce et peut être dupliqué.

Le cas d'expérience décrit soulève le problème de processus participatif de tous les acteurs de la filière, de la prise en compte de l'aspect genre et des questions environnementales.

Du point de vue de l'efficacité du projet, bien que les préoccupations de l'amélioration de la production des crevettes aient été résolues dans le cadre de la mise en œuvre du projet, les donateurs n'ont répondu que partiellement aux priorités commerciales recensées au plan national en ne traitant pas tous les pans de la filière crevettière (absence de mesures d'accompagnement des acteurs en aval de la filière....)

On pourrait recommander fortement que les projets de ce genre prennent en compte tous les problèmes générés par la question, aussi bien en aval qu'en amont. Dans la conception de ce projet, le Partenaire Technique et Financier et le Gouvernement du Bénin auraient pu s'engager à assurer la durabilité du projet notamment en créant les conditions de la mise en place de crédit de campagne et d'exportation au profit des acteurs de la filière.

Ainsi ce cas d'expérience montre bien les liens entre l'Aide pour le Commerce et les résultats à l'exportation.