




Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation et l'agriculture

Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Bénin, 2008-2018

NOTE TECHNIQUE

Bénin

SUIVI ET ANALYSE DES POLITIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES  SAPAA

Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Bénin, 2008-2018

NOTE TECHNIQUE

par Renata Baborska, Paul Cathala et Sorel Visoh

Citation requise:

Baborska, R., Cathala, P. et Vissoh, S. 2020. *Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Bénin, 2008-2018*. Série de notes techniques, FAO-SAPAA (Suivi et Analyse des Politiques Agricoles et alimentaires). Rome, FAO.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO approuve ou recommande ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

© FAO, 2020



Certains droits réservés. Ce travail est mis à la disposition du public selon les termes de la Licence Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 3.0 Organisations Internationales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.fr>).

Selon les termes de cette licence, ce travail peut être copié, diffusé et adapté à des fins non commerciales, sous réserve de mention appropriée de la source. Lors de l'utilisation de ce travail, aucune indication relative à l'approbation de la part de la FAO d'une organisation, de produits ou de services spécifiques ne doit apparaître. L'utilisation du logo de la FAO n'est pas autorisée. Si le travail est adapté, il doit donc être sous la même licence Creative Commons ou sous une licence équivalente. Si ce document fait l'objet d'une traduction, il est obligatoire d'intégrer la clause de non responsabilité suivante accompagnée de la citation indiquée ci-dessous: « Cette traduction n'a pas été réalisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La FAO n'est pas responsable du contenu ou de l'exactitude de cette traduction. L'édition originale [langue] doit être l'édition qui fait autorité. »

Toute médiation relative aux différents en rapport avec la licence doit être menée conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) actuellement en vigueur.

Documents de tierce partie. Les utilisateurs qui souhaitent réutiliser des matériels provenant de ce travail et qui sont attribués à un tiers, tels que des tableaux, des figures ou des images, ont la responsabilité de déterminer si l'autorisation est requise pour la réutilisation et d'obtenir la permission du détenteur des droits d'auteur. Le risque de demandes résultant de la violation d'un composant du travail détenu par une tierce partie incombe exclusivement à l'utilisateur.

Ventes, droits et licences. Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être acquis par le biais du courriel suivant: publications-sales@fao.org. Les demandes pour usage commercial doivent être soumises à: www.fao.org/contact-us/licence-request. Les demandes relatives aux droits et aux licences doivent être adressées à: copyright@fao.org.

Tables des matières

Remerciements	vi
Acronymes	vii
1 Introduction	1
2 Méthodologie	2
3 Contexte politique et économique de l'agriculture et l'alimentation au Bénin	3
4 Tendance générale des Dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation (DPAA)	5
4.1 Niveau des DPAA	5
4.2 Taux d'exécution des DPAA	6
4.3 Dépenses des structures de l'État décentralisées au niveau régional	7
5 Composition des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation	10
5.1 Composition des Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation (DSAA)	10
5.2 Composition des Dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation (DFAA)	17
5.3 Dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation par produits agricoles	18
5.4 Dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation par ministère dépensier	20
5.5 Dépenses du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP) vers l'agriculture et l'alimentation	21
6 Rôle de l'aide dans les Dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation	23
6.1 Tendance générale dans la source de financement: ressources internes et externes	23
6.2 Composition des DPAA financées sur ressources externes	24
7 Conclusions	26
Références	27
Annexe 1. Résumé de la méthodologie du programme Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (SAPAA)	29
Annexe 2. Données utilisées et limites de l'analyse	31
Annexe 3. Composition des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation au Bénin, montants décaissés en millions de FCFA	33
Annexe 4. Articulation des catégories du Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (SAPAA) avec les axes stratégiques du Plan stratégique de développement du secteur agricole (PSDSA) et du Plan stratégique pour la relance du secteur agricole (PSRSA)	34
Annexe 5. Dépenses sur ressources externes non capturées dans le budget de l'État	36
Annexe 6. Classification fonctionnelle agricole du gouvernement du Bénin	37

Figures

Figure 1.	Valeur ajoutée du secteur agricole au Bénin	3
Figure 2.	Contribution du secteur agricole dans le produit intérieur brut (PIB) du Bénin.....	3
Figure 3.	Part des dépenses publiques à l'agriculture et l'alimentation dans le budget total au Bénin en pourcentage, dépenses décaissées au Bénin	5
Figure 4.	Comparaison du score CAADP 2017 de certains pays de la sous-région	6
Figure 5.	Évolution des dépenses publiques à l'agriculture et l'alimentation au Bénin	7
Figure 6.	Taux d'exécution des dépenses totales et vers l'agriculture et l'alimentation au Bénin	7
Figure 7.	Évolution des allocations budgétaires et dépenses des structures décentralisées de l'État au niveau régional	8
Figure 8.	Évolution des dépenses spécifiques et en faveur de l'agriculture et l'alimentation décaissées au Bénin ...	10
Figure 9.	Composition des dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation décaissées au Bénin, moyenne sur 2008-2018.....	12
Figure 10.	Evolution de la composition des dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation décaissées au Bénin	12
Figure 11.	Montants et composition des paiements aux producteurs décaissés au Bénin.....	13
Figure 12.	Montants et composition des paiements aux consommateurs budgétisés et décaissés au Bénin	14
Figure 13.	Montant et composition des dépenses décaissées d'infrastructures agricoles au Bénin	15
Figure 14.	Montant des dépenses de recherche agricole et dissémination des connaissances au Bénin	17
Figure 15.	Montant et composition des dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation au Bénin	18
Figure 16.	Composition des Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation par sous-secteurs de l'agriculture au Bénin.....	19
Figure 17.	Composition des Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation par cultures vivrières et de rente au Bénin	19
Figure 18.	Composition des soutiens au coton sur la période 2008-2018 au Bénin.....	19
Figure 19.	Répartition des Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation entre les ministères sectoriels au Bénin.....	21
Figure 20.	Composition des dépenses du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche	22
Figure 21.	Taux d'exécution des dépenses du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche comparé au taux d'exécution des Dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation	22
Figure 22.	Évolution des dépenses publiques à l'agriculture et l'alimentation décaissés suivant la source de financement au Bénin	23
Figure 23.	Taux d'exécution des dépenses publiques à l'agriculture et l'alimentation suivant la source de financement au Bénin	24
Figure 24.	Composition des Dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation financées sur ressources externes.....	25

Tableaux

Tableau A1.	Liste des ministères absents des données BOOST.....	31
Tableau A2.	Liste des ministères présents dans les données fournies par la Caisse autonome d'amortissement (CAA) par année.....	32
Tableau A3.	Composition des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation au Bénin, montants décaissés en millions de FCFA.....	33
Tableau A4.	Articulation des catégories du Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (SAPAA) avec les axes stratégiques du Plan stratégique de développement du secteur agricole (PSDSA) et du Plan stratégique pour la relance du secteur agricole (PSRSA)	34
Tableau A5.	Comparaison des dépenses du MAEP reportées par les bailleurs ou inscrites au budget	36
Tableau A6.	Classification fonctionnelle premier et deuxième niveau du gouvernement du Bénin en lien avec l'agriculture	37

Encadrés

Encadré 1.	Les structures décentralisées du Ministère de l’agriculture, de l’élevage et de la pêche (MAEP): Agence territoriales de développement agricole (ATDA) et Directions départementales de l’agriculture, de l’élevage et de la pêche (DDAEP)	9
Encadré 2.	Le secteur des intrants au Bénin	14
Encadré 3.	Le Fond d'Appui au Développement des Communes (FADeC)	16
Encadré 4.	Gestion de la filière coton au Bénin	20

Remerciements

Rapport préparé par le programme de Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (SAPAA) de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en coordination avec la Direction de la programmation et de la prospective (DPP) du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP) du Bénin.

Le programme SAPAA est mis en œuvre par la FAO en collaboration avec Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les partenaires nationaux dans les pays participants. Le programme est soutenu financièrement par la fondation Bill et Melinda Gates, le Gouvernement des Pays-Bas, l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID) et la Coopération allemande (GIZ).

Le rapport a été rédigé par Renata Baborska (FAO), Paul Cathala (FAO) et Sorel Vissoh (DDP du MAEP). Les données sources ont été collectées par Sorel Marius Vissoh, Justin Edah et Dossa Aguemon (DPP du MAEP) et classifiées par Paul Cathala, Thibault Meilland et Renata Baborska, et par Sorel Vissoh. Le rapport a bénéficié de la révision de Francisco Fontes, analyste des politiques du programme SAPAA et Valentina Pernechele, coordinatrice des activités de suivi des politiques du programme SAPAA.

Acronymes

AIC	Association interprofessionnelle du coton
ATDA	Agence territoriales de développement agricole
BADEA	Banque arabe pour le développement économique en Afrique
CAADP	Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
CAA	Caisse autonome des amortissements
CAIA	Centrale d'achat des intrants agricoles
CARDER	Centres agricoles régionaux pour le développement rural
CeCPA	Centres communaux de promotion agricole
CeRPA	Centres régionaux pour la promotion agricole
COFOG	Classification des fonctions des administrations publiques
DDAEP	Directions départementales de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
DFAA	Dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation
DPAA	Dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation
DPP	Direction de la programmation et de la prospective
DSAA	Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation
FAD	Fond Africain de développement
FADeC	Fond d'appui au développement des communes
MAEP	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
MEF	Ministère de l'économie et des finances
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONS	Office nationale stabilisation et du soutien des prix des produits agricoles
PADA	Projet d'appui à la diversification agricole
PAFILAV	Projet d'appui aux filières lait et viandes
PAG	Programme d'action du gouvernement
PAIA-VO	Projet d'appui aux infrastructures agricoles dans la Vallée de l'Ouémé
PAM	Programme alimentaire mondial
PASTR	Programme d'appui au sous-secteur de transport rural
PDA	Pôles de développement agricole
PGRGFP	Plan global de réformes de la gestion des finances publiques
PIB	Produit intérieur brut
PNIASAN	Plan national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire et nutritionnelle de seconde génération
PNPFA	Programme national de promotion des filières agricoles
PNRA	Programme national de la recherche agricole

PSDSA	Plan stratégique de développement du secteur agricole
PSI	Plan spécial d'investissement
PSRSA	Plan stratégique pour la relance du secteur agricole
SAPAA	Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (programme de la FAO)
SCRP	Stratégie de croissance et de lutte contre la pauvreté
SODECO	Société pour le développement du coton
SONAPRA	Société nationale pour la promotion agricole

1 Introduction

Le programme de Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (SAPAA) est mis en place par la FAO depuis 2009. Son objectif est d'encourager la mise en place de systèmes durables pour suivre, analyser et réformer les politiques agricoles et alimentaires. Ces systèmes visent à supporter le développement de cadres politiques plus efficaces, efficaces et inclusif dans les pays où travaille le SAPAA.

Le SAPAA produit régulièrement un ensemble d'indicateurs utilisés pour évaluer la magnitude du support politique vers l'agriculture. Ces indicateurs mesurent les incitations par les prix et les dépenses publiques en support à l'agriculture et l'alimentation. Tous les indicateurs sont comparables entre les produits, les pays, et au cours du temps. Ils permettent une meilleure compréhension du fonctionnement des politiques agricoles et alimentaires dans des contextes variés et encouragent le dialogue politique.

Cette note technique se focalise sur la composante d'analyse des dépenses publiques du programme SAPAA à travers l'analyse des tendances de dépenses publiques ainsi que de leur composition. Il est important de souligner que l'objectif principal de cette note n'est pas de produire une analyse détaillée de la relation entre la performance du secteur et les dépenses publiques. De plus, il ne vise pas à produire une évaluation d'impact des projets et programmes couverts par l'analyse. Ainsi, cette note étudie en détail le niveau, la composition et la cohérence des dépenses publiques en support de l'agriculture et l'alimentation dans le pays. Spécifiquement, l'analyse identifie les tendances et les motifs de support à l'agriculture et l'alimentation en terme de composition de la dépense (recherche agricole, subvention au capital, vulgarisation...) et du sous-secteur qui est visé par la dépense (forêt, élevage, denrées spécifiques...) ainsi que la source de financement de ces dépenses.

Une désagrégation détaillée de la composition des dépenses publiques est importante pour plusieurs raisons. Premièrement, des recherches récentes sur l'impact des dépenses publiques (voir Mogues *et al.*, 2012) suggèrent que différents types de dépenses ont des impacts très différents sur les performances du secteur agricole. Ainsi, une meilleure compréhension de la composition des dépenses peut permettre aux décideurs politiques de prendre des décisions plus informées par rapport aux dépenses du secteur. Deuxièmement, même si le gouvernement utilise une classification similaire à la Classification des fonctions des administrations publiques (COFOG);¹ les dépenses agricoles traitant de production végétale et de production animale sont classifiées en termes de filières (par exemple: «filières manioc», ou «filières produits vivriers»). La classification du SAPAA permet d'ajouter une couche supplémentaire de détail en mettant de vis-à-vis cette classification en terme de filière avec des informations sur la nature économique de la dépense (irrigation, recherche agricole, vulgarisation...). Les deux niveaux de classification COFOG du gouvernement sont présentés en Annexe 6 pour les catégories relevant de l'agriculture.

¹ Pour plus d'information, consulter www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/panorama-des-administrations-publiques-2015/classification-des-fonctions-des-administrations-publiques-cfap-cofog_gov_glance-2015-68-fr

2 Méthodologie

Cette analyse couvre les Dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation (DPAA) au Bénin sur la période 2008-2018 pour les montants budgétisés et décaissés sur ressources internes et externes. Au total, près de 800 projets et programmes mis en œuvre par 20 Ministères dépensiers ont été identifiés comme agricoles et alimentaires d'après la méthodologie du programme SAPAA de la FAO. Cette méthodologie différencie notamment les Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation (DSAA), qui visent directement le monde agricole, et les Dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation (DFAA) qui visent le monde rural de façon plus générale. Plus d'informations sur la méthodologie et la classification adoptées par le programme SAPAA sont disponibles dans l'Annexe 1. Les données utilisées et les limites de l'analyse sont présentées en Annexe 2.

D'autre part, la présente note technique incorpore certaines révisions des données de dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Bénin par rapport à la base de donnée préparée par le programme SAPAA en coopération avec la Direction de la programmation et de la prospective (DPP) du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP) en 2017 pour la période 2008-2015.² En effet, suite aux récents efforts d'harmonisation de la classification SAPAA à travers les pays couverts par l'analyse et un meilleur accès aux données, plusieurs changements ont eu lieu sur la base du Bénin comme suit:

- Une approche plus restrictive des DFAA a été adoptée. Seules les dépenses explicitement rurales sont dorénavant comptabilisées ce qui a conduit à une diminution importante des DFAA pour le Bénin, en particulier concernant l'éducation et la santé rurale.
- L'accès à une source de donnée supplémentaire a permis de désagréger les dépenses de fonctionnement du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP), notamment les subventions d'exploitations sur la période 2012-2015. Ces dépenses étaient auparavant classifiées en tant que coûts administratifs.
- Les dépenses totales du gouvernement ont été revues sur la base de l'audit de la Chambre des comptes de la Cour suprême et sur la base des rapports annuels d'exécution de la loi de finances pour les montants décaissés.

Ces changements ont surtout affecté les années 2009-2010 et 2012-2015. En 2009-2010, les changements se doivent à la révision des totaux, qui étaient auparavant surestimés, tandis qu'entre 2012-2015 les changements se portent surtout sur la composition des dépenses. Plus concrètement, l'information additionnelle obtenue nous a permis de mieux désagréger les dépenses associées aux subventions d'exploitation. Cette révision a contribué à une forte diminution de la part des coûts administratifs au profit des subventions aux intrants.

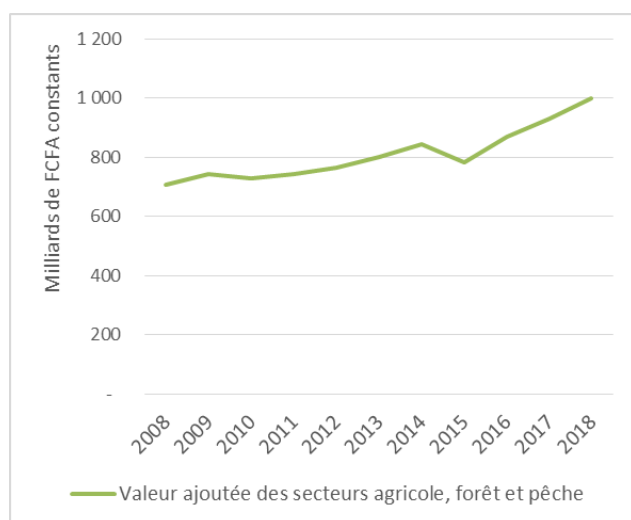
Ce document a été produit à la demande du MAEP de disposer d'un outil de mobilisation des ressources externes pour la prochaine période budgétaire. Il présente les résultats de l'analyse pour la période 2008-2018 de façon synthétique.

² La première version de l'analyse a été préparée par Hummel, Vissoh, Edah et Assogba (2017). Cette analyse n'a jamais été publiée et sera mise à jour avec les nouvelles données présentées dans le présent rapport.

3 Contexte politique et économique de l'agriculture et l'alimentation au Bénin

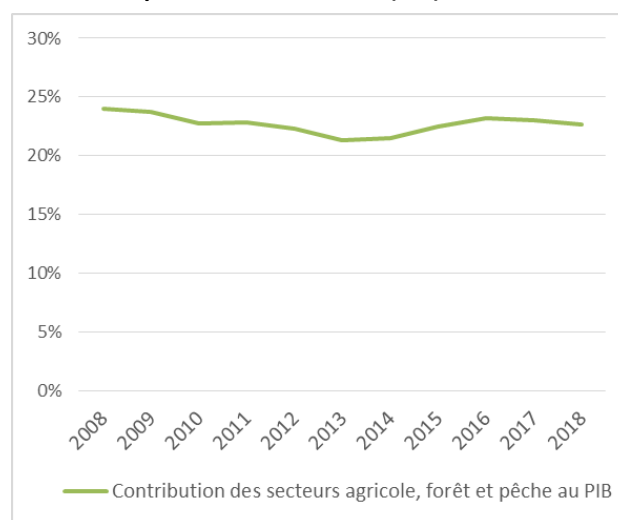
L'agriculture est un secteur fondamental au Bénin en fournissant près de la moitié des emplois du pays mais aussi la majeure source de devises étrangères pour le pays. Ainsi, 75 pour cent des recettes d'exportation proviennent d'exportations de produits agricoles, dont 40 pour cent pour le seul secteur du coton (MAEP, 2017). La valeur ajoutée du secteur agricole a connu une croissance presque ininterrompue depuis le milieu des années 2000 (Figure 1) avec en moyenne 4 pour cent de croissance par an sur la période 2008-2018 en dépit d'une forte baisse entre 2014 et 2015 due à une crise dans la filière cotonnière. Si la contribution du secteur au produit intérieur brut (PIB) du pays a suivi une baisse tendancielle depuis 2008 à l'exception des années 2015 et 2016 (Figure 2), elle reste supérieure à 20 pour cent du PIB sur l'ensemble de la période.

Figure 1. Valeur ajoutée du secteur agricole au Bénin



Source: Banque mondiale, 2019.

Figure 2. Contribution du secteur agricole dans le produit intérieur brut (PIB) du Bénin



Source: Banque mondiale, 2019.

Les principales cultures au Bénin sont des racines et tubercules telles que le manioc et l'igname ainsi que des céréales dont principalement le maïs. Avec une grande partie de la production encore autoconsommée, développer le secteur agricole et son intégration dans l'économie marchande apparaît comme un puissant levier de réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire.

Cependant, la taille moyenne des exploitations agricoles est comprise entre un et deux hectares. Ces exploitations sont peu mécanisées et leurs performances sont fortement liées aux aléas climatiques, en particulier les sécheresses. Le coût élevé des engrais rend leur utilisation rare chez la majorité des producteurs. De plus, la majorité des exportations de produits agricoles sont des produits peu transformés ce qui les rend extrêmement dépendants des variations des cours internationaux, en particulier pour le coton (USDA, 2014).

Aboutissement d'une volonté de «positiver le cliché négatif de ['] agriculture» béninoise (MAEP, 2011) et d'un processus initié en 2006 avec l'investiture de Boni Yayi à la présidence de la République, le Plan Stratégique pour la Relance du Secteur Agricole (PSRSA) a constitué un cadre d'orientation politique pour l'agriculture et l'agro-alimentaire au Bénin sur les années 2011-2015. Son objectif était «d'améliorer les performances de l'agriculture béninoise, pour la rendre capable d'assurer de façon durable la souveraineté alimentaire et nutritionnelle et de contribuer au développement économique et social du Bénin, à l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et à la réduction de la pauvreté». Ce document d'orientation de la politique agricole s'inscrit dans la Stratégie de croissance et de lutte contre la pauvreté (SCR) 2011-2015, qui concourt à l'atteinte des OMD.

Suite à l'alternance politique à la présidence béninoise en 2016, un nouveau plan d'action national a été mis en place: le Programme d'action du gouvernement (PAG) «Bénin révéilé». Ce programme insiste sur la bonne gouvernance,

le partenariat public-privé mais aussi sur une forte augmentation des investissements publics pour atteindre les objectifs fixés (UE, 2017). Le PAG ambitionne de faire de l'agriculture «le principal levier de développement économique, de création de richesses et d'emplois au Bénin» (Présidence de la République du Bénin, 2016) grâce notamment à une restructuration des institutions. Cette profonde réforme du cadre institutionnel du secteur agricole qui s'opérationnalise à partir de 2017 consiste à la fois à la séparation des fonctions régaliennes de celles d'appui au développement des filières agricoles et à la territorialisation du développement agricole. Ainsi, l'Etat se concentre sur ses fonctions régaliennes relatives à la coordination, la régulation, la planification, le contrôle, le suivi-évaluation, la facilitation et à la fourniture des biens et services publics tandis que l'élaboration et la mise en œuvre des actions locales de développement du secteur agricole conformément aux orientations nationales sont confiées aux collectivités locales et territoriales (MAEP, 2018).

Ces orientations sont détaillées dans un plan sectoriel, le Plan stratégique de développement du secteur agricole (PSDSA), qui représente un nouveau cadre stratégique du secteur agricole pour la période 2017-2025. Le PSDSA identifie cinq axes d'interventions stratégiques pour «améliorer les performances de l'agriculture béninoise» (MAEP, 2017a):

- **Axe 1:** Amélioration de la productivité et de la production des produits végétaux, animaux et halieutiques des filières agricoles prioritaires.
- **Axe 2:** Promotion et structuration équitable des chaînes de valeur ajoutées (production, transformation, normalisation, standardisation et labellisation, cadre de concertation et commercialisation) des produits végétaux, animaux et halieutiques des filières agricoles prioritaires.
- **Axe 3:** Renforcement de la résilience des exploitations agricoles face aux changements climatiques et amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations vulnérables.
- **Axe 4:** Amélioration de la gouvernance (renforcement institutionnel et coordination intersectorielle à différentes échelles) du secteur agricole, de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- **Axe 5:** Mise en place de mécanismes de financements et d'assurances adaptés et accessibles aux différents types d'exploitations agricoles et catégories d'acteurs des maillons des filières agricoles y compris les femmes, les jeunes et des primo-entrepreneurs.

Ces cinq axes d'intervention sont ensuite détaillés en 23 composantes et 93 actions et budgétisés dans le Plan national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire et nutritionnelle de seconde génération (PNIASAN) 2017-2021. Ce document présente les priorités de développement agricole pour les cinq premières années de la mise en place du PSDSA en terme de filières et de sous-secteurs du PAG.

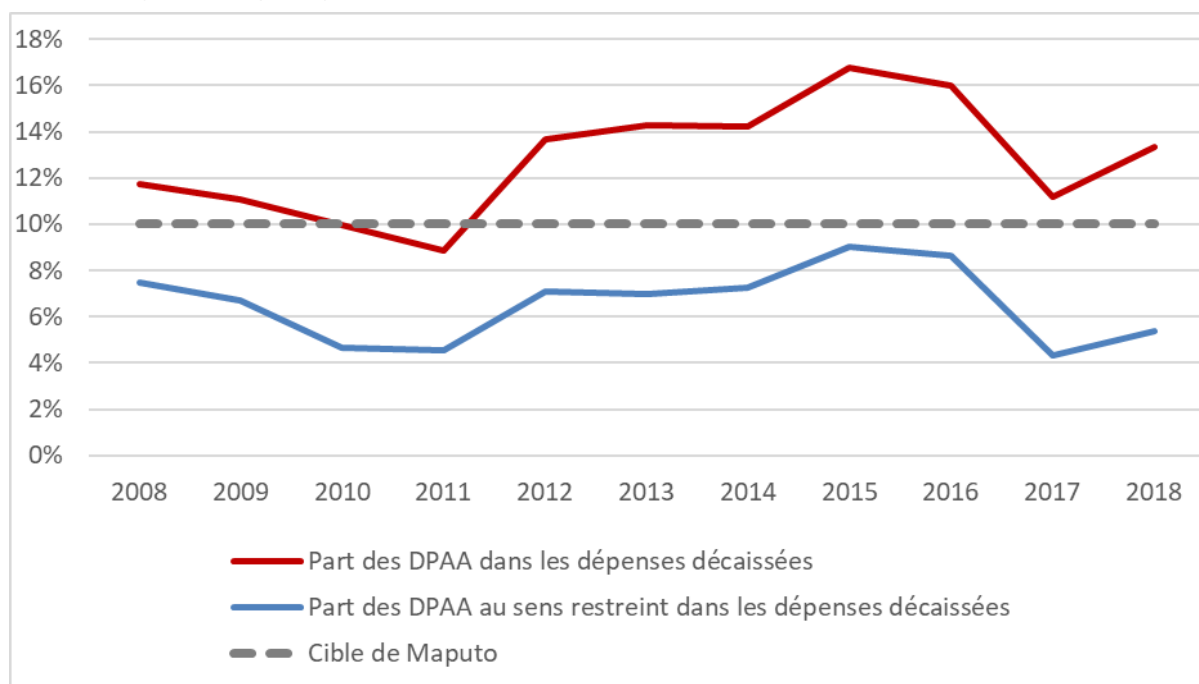
C'est dans ce cadre politique du secteur agricole du Bénin que s'inscrit l'analyse des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation du programme SAPAA pour la période 2008-2018. De plus, les dernières deux années de l'analyse, 2017 et 2018, sont également marquées par la réforme plus générale de gestion des finances publiques dans le cadre de la mise en œuvre du Plan global de réformes de la gestion des finances publiques (PGRGFP) 2018-2021, lancé officiellement en mai 2017.

4 Tendance générale des Dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation (DPAA)

4.1 Niveau des DPAA

La cible de 10 pour cent des dépenses publiques allouée à l'agriculture n'est pas atteinte au Bénin malgré une amélioration du niveau des dépenses depuis la mise en œuvre du Plan stratégique de relance du secteur agricole (PSRSA) 2011-2015. En moyenne sur la période 2008-2018, les DPAA, comprenant les dépenses spécifiques et en faveur de l'agriculture et l'alimentation, se sont élevées à 13 pour cent des dépenses totales du gouvernement (Figure 3). En termes absolus, l'État béninois a décaissé en moyenne 132 milliards de FCFA chaque année pour l'agriculture et l'alimentation entre 2008 et 2018 (Tableau A3 en Annex 3). Néanmoins, les DPAA au sens restreint, plus proches de la méthodologie utilisé pour mesurer les dépenses agricoles dans le cadre du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (CAADP), totalisent en moyenne 7 pour cent des dépenses totales du gouvernement sur la période (CUA et NEPAD, 2015).³ Bien que le secteur d'agriculture contribue à hauteur d'environ 23 pour cent au PIB du Bénin, l'objectif de la déclaration de Maputo d'allouer au moins 10 pour cent du budget national au développement de l'agriculture n'a pas encore été atteint au Bénin sur l'ensemble de la période d'après la méthodologie employée pour mesurer la part des DPAA dans les dépenses totales du gouvernement de façon comparable aux guides du CAADP.

Figure 3. Part des dépenses publiques à l'agriculture et l'alimentation dans le budget total au Bénin en pourcentage, dépenses décaissées au Bénin



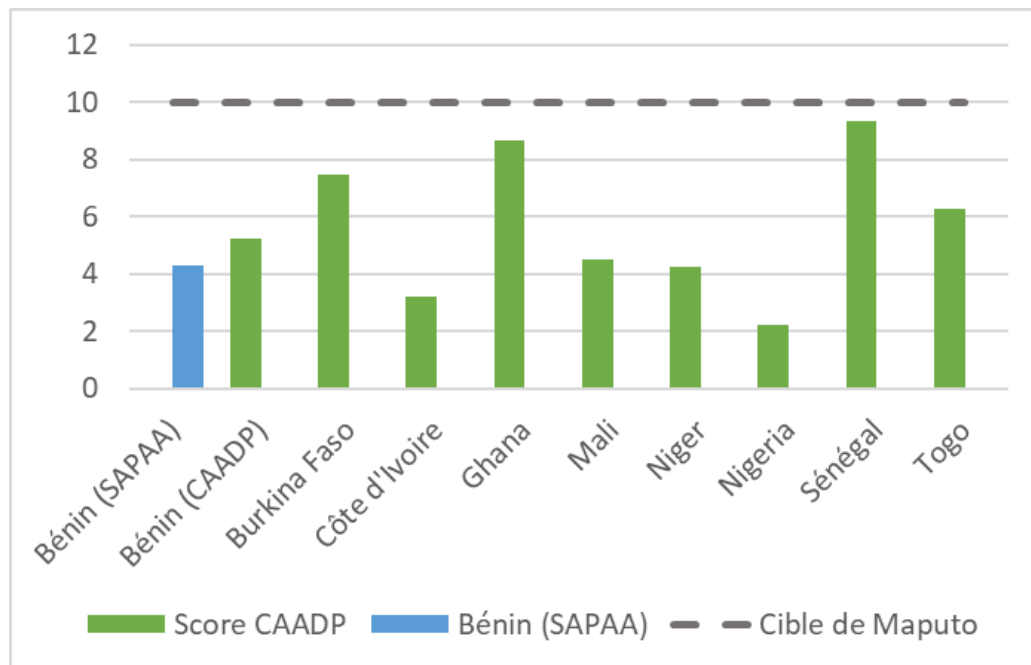
Note: les dépenses publiques à l'agriculture et l'alimentation au sens restreint correspondent à l'exclusion des dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation ainsi que des dépenses spécifiques de soutien au consommateur (aide alimentaire, transferts en espèces...) du champ de l'analyse pour faciliter la comparaison avec la méthodologie de l'Union Africaine et la cible de Maputo.

Source: auteurs, 2019.

³ Les DPAA au sens restreint excluent tous les Dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation (DFAA) ainsi que les dépenses de soutien au consommateur. Cette définition se rapproche de la méthodologie «COFOG +» recommandée par le NEPAD pour le suivi des dépenses agricoles de ses pays membres suite aux déclarations de Maputo sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en 2003 et de Malabo sur l'accélération de la croissance agricole en 2014 (CUA et NEPAD, 2015).

La cible de Maputo n'est pas non plus atteinte par les autres pays de la sous-région. Une comparaison du score CAADP 2017 avec une sélection d'autres pays de la sous-région montre que le Bénin n'est pas le seul pays qui n'atteint pas les objectifs fixés dans la déclaration de Maputo et réitérés à Malabo. Cependant, parmi les proches voisins du Bénin à l'ouest, le Burkina Faso, le Ghana et le Togo sont plus proches de cette cible des 10 pour cent de dépenses publiques consacrées à l'agriculture (Figure 4).

Figure 4. Comparaison du score CAADP 2017 de certains pays de la sous-région



Note: En plus des différences entre la méthodologie utilisée par le SAPAA et celle du CAADP pour calculer l'indicateur de suivi des dépenses agricoles en général, dans la façon dont le score CAADP est calculé au Bénin, il prend également en compte le manque à gagner fiscal des réductions de taxes dans les dépenses publiques vers l'agriculture.

Source: auteurs, 2019 à partir de données du SAPAA et de NEPAD (2019).

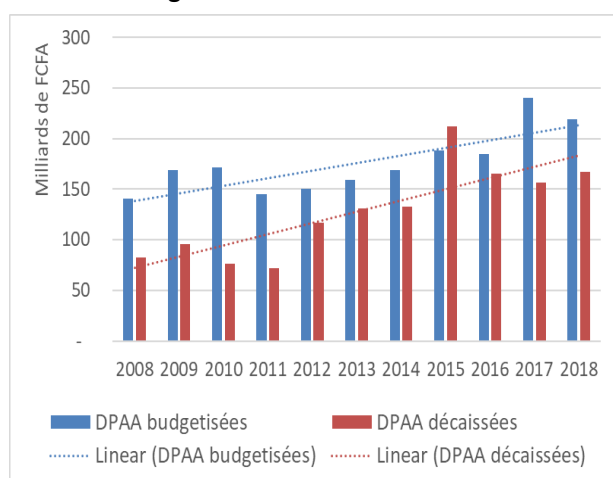
4.2 Taux d'exécution des DPAA

Les DPAA budgétisés et décaissés sont à la hausse, en particulier depuis 2012, mais des variations importantes dans des DPAA décaissées indiquent la faible prévisibilité et crédibilité budgétaire. Les DPAA budgétisées ont augmenté à un rythme annuel moyen de 5 pour cent, tandis que les DPAA décaissées ont augmenté à un rythme de 10 pour cent (Figure 5). Cependant, des variations au cours de la période étant particulièrement importantes pour les DPAA décaissées témoignent de leur faible prévisibilité qui semble être affectée par des événements à la fois conjoncturels et structurels. Les DPAA ont été d'abord affectées par la contraction des dépenses publiques totales en 2011 et en 2012 suite aux répercussions de la crise de 2008-2009 (MEF, 2010), atteignant leur plus faible niveau en 2011 (145 milliards de FCFA de dépenses budgétisées et 72 milliards de FCFA de dépenses décaissées). La mise en œuvre opérationnelle du PSRSA à partir de 2012 semble également dessiner un «avant» et un «après» dans l'évolution des DPAA (Figure 5). La période 2008-2011 correspond ainsi à une phase de recul des DPAA, tandis que la période 2012-2015 a observé une forte remontée des DPAA. Un deuxième recul dans des DPAA budgétisées et décaissées en 2016 reflète la période de transition du PSRSA à un nouveau cadre d'orientation politique sectorielle. Ainsi, la hausse considérable des DPAA budgétisées en 2017 et 2018 coïncide avec la mise en œuvre du PSDSA, le successeur du PSRSA. Néanmoins, le taux d'exécution budgétaire particulièrement bas en 2017 (65 pour cent) indique que ces engagements budgétaires ambitieux du PSRSA n'ont pas été suivis par la hausse des dépenses décaissées. En effet, le temps nécessaire pour la mise en place d'un nouveau processus de vérification de l'arrimage des Plans de Travail Annuels (PTA) des ministères sectoriels aux objectifs du PAG dans le cadre des réformes de finances publiques cette année a joué au détriment du temps disponible à leurs exécutions. Notamment, la majeure partie des projets d'entretien et de construction des routes rurales financés sur ressources propres du Ministère des Infrastructures et des Transports n'ont pas eu lieu cette année. A cela s'ajoute,

la faible opérationnalisation des structures nées des réformes institutionnelles du MAEP, à l'instar des Directions départementales de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (DDAEP) avec un taux d'exécution budgétaire de 44 pour cent d'après les données du SAPAA.

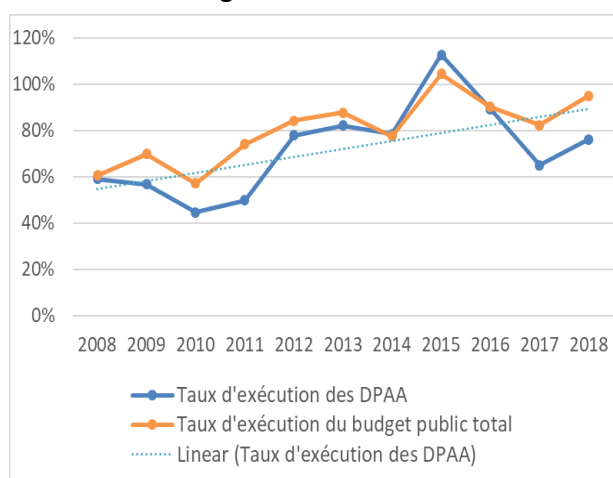
D'autre part, le taux d'exécution des DPAA moyen sur la période (73 pour cent) est inférieur à celui des dépenses publiques totales (82 pour cent). Il est encore plus bas pour les deux dernières années (71 pour cent en moyenne) qui coïncident avec la mise en place d'un nouveau plan de gestion de la réforme des finances publiques crédibles, PGRGFP 2017-2020 (Figure 6).⁴ Les engagements budgétaires restent toutefois plus ambitieux que les montants décaissés en pratique sur toute la période à l'exception de 2015, aussi bien pour les dépenses publiques totales que les DPAA. Selon le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF, 2016), l'exécution de la loi de finances pour la gestion 2015 est caractérisée par le greffage de certaines dépenses de 2014 (dont les titres de paiement ont été retournés par le Trésor public) à celles prévues au titre de la gestion courante 2015. C'est ce qui justifie notamment l'engagement en dépassement ainsi observé dans l'exécution des dépenses d'acquisition de biens et services et des dépenses de transfert.

Figure 5. Évolution des dépenses publiques à l'agriculture et l'alimentation au Bénin



Source: auteurs, 2019.

Figure 6. Taux d'exécution des dépenses totales et vers l'agriculture et l'alimentation au Bénin



Source: auteurs, 2019.

4.3 Dépenses des structures de l'État décentralisées au niveau régional

Les dépenses vers l'agriculture et l'alimentation des structures décentralisées de l'État au niveau régional évoluent en fonction des grandes périodes politiques agricoles du pays. Depuis une réforme du MAEP en 2004, l'appui décentralisé de l'État vers l'agriculture était effectué à travers des Centres régionaux pour la promotion agricole (CeRPA). Ces centres étaient au nombre de 6, soit un pour 2 départements, et leur opérationnalisation – notamment pour les activités de vulgarisation/conseil agricole – était assurée par les Centres communaux de promotion agricole (CeCPA). Cependant, l'alternance politique de 2016 et le PSDSA de 2017 ont reformé cette approche territoriale pour une approche par Pôles de développement agricole (PDA) qui ne suivent pas directement les frontières administratives et qui sont chargés de développer une filière ou une combinaison de filières spécifiques (Encadré 1). Avec la liquidation des Centres agricoles régionaux pour le développement rural (CARDER, ex CeRPA), les projets de ces sept PDA sont confiés à sept Agence territoriales de développement agricole (ATDA), chargées de la partie développement de la filière, tandis que les fonctions régaliennes de l'État en sont séparées et sont confiées aux DDAEP. Ces DDAEP sont au nombre de 12 et suivent le découpage administratif par département.

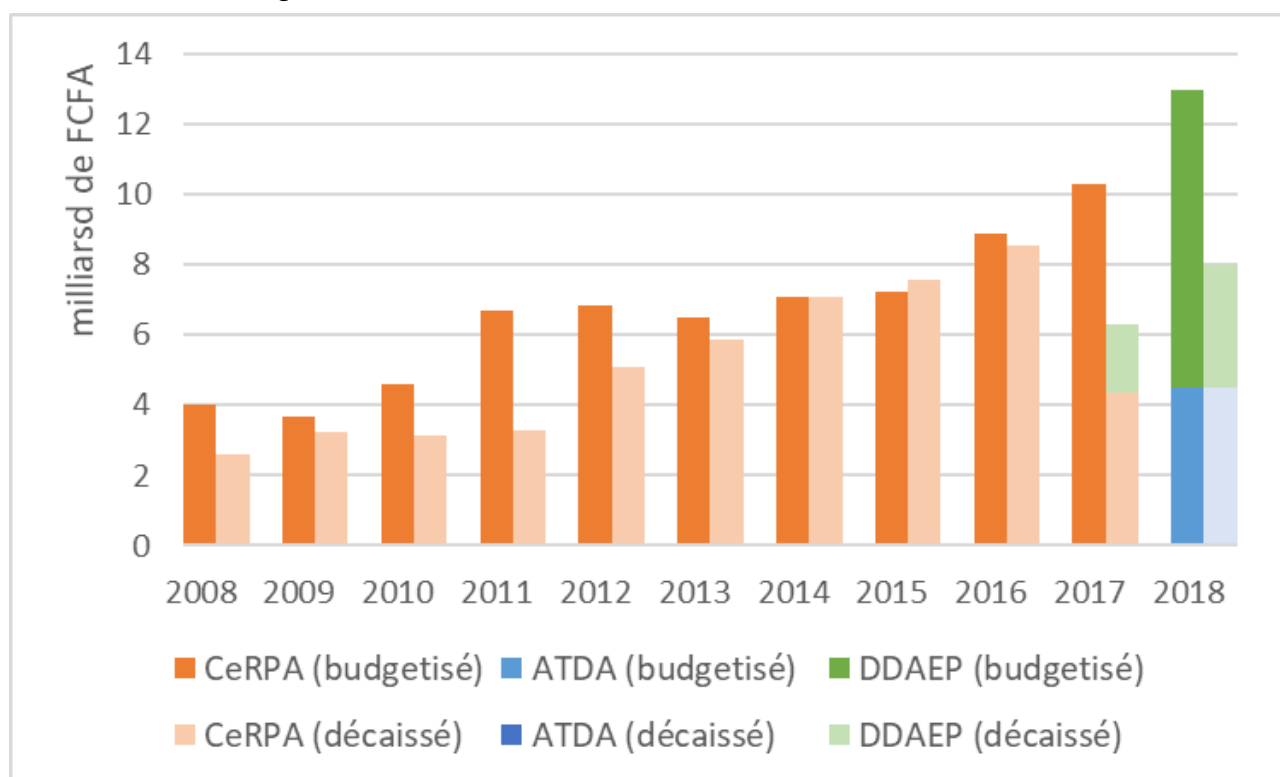
L'analyse des dépenses vers ces structures déconcentrées permet de mettre en évidence les trois grandes périodes politiques agricole du Bénin sur les 11 dernières années: avant le PSRSA, le PSRSA et le PSDSA (Figure 7). Sur la période 2008-2010, les allocations budgétaires dédiées aux CeRPA sont aux alentours de 4 milliards de FCFA.

⁴ Plus d'information sur cette réforme disponible dans le document de Plan global de réformes de la gestion des finances publiques (PGRGFP) 2017-2020 du Ministère de l'économie et des finances du Bénin (https://www.finances.bj/fileadmin/user_upload/pgrgfp_2017-2020.pdf).

La mise en place du PSRSA en 2011 et son objectif d’opérer vers un modèle de vulgarisation et de formation agricole plus spécialisé est visible à travers une augmentation des allocations budgétaires aux CARDER dont l’allocation moyenne augmente brusquement pour se stabiliser autour de 6,8 milliards de FCFA en moyenne sur la période 2011-2015. Cependant, l’analyse des montants décaissés montre les difficultés éprouvées par ces structures pour profiter de cet afflux budgétaire. En effet, les montants décaissés n’augmentent que graduellement sur la période 2011-2015 pour n’arriver au niveau des montants budgétisés qu’en 2014.

A partir de 2016, les montants alloués aux CeRPA se remettent à augmenter jusqu’en 2017, année de leur fermeture au profit des ATDA et DDAEP. Les années 2017 et 2018 mettent en évidence les difficultés de transition entre ces différentes structures. Bien que le budget alloué aux CeRPA en 2017 est supérieur à celui de l’année 2016, son taux d’exécution s’élève à 42 pour cent seulement. En revanche, aucun budget est alloué aux DDAEP qui, malgré tout, enregistrent près de 2 milliards de FCFA en dépenses décaissées en 2017. En 2018, le budget des DDAEP représente 8.5 milliards de FCFA avec un taux d’exécution de 42 pour cent et le budget des ATDA 4.5 milliards de FCFA avec un taux d’exécution de 100 pour cent.

Figure 7. Évolution des allocations budgétaires et dépenses des structures décentralisées de l’État au niveau régional



Source: auteurs, 2019.

Les ATDA bénéficient d’un fond de roulement du ministère d’environ 500 millions de FCFA pour financer leurs activités (ce fond était de 600 millions de FCFA en 2018 à l’exception des ATDA 4 et 7 qui ont bénéficié de 750 millions de FCFA) ainsi que des dépenses de projets et programmes spécifiques en fonction de leurs filières de spécialisation. Il est aussi prévu qu’elles cherchent des financements complémentaires pour mener à bien toutes leurs activités. Ainsi, ces agences peuvent signer des conventions avec des partenaires extérieurs tels que les organisations inter-gouvernementales, les organisations non-gouvernementales ou le secteur privé lorsque ceux-ci interviennent dans la filière que l’agence a pour mission de développer.

Encadré 1. Les structures décentralisées du Ministère de l’agriculture, de l’élevage et de la pêche (MAEP): Agence territoriales de développement agricole (ATDA) et Directions départementales de l’agriculture, de l’élevage et de la pêche (DDAEP)

L’alternance politique de 2016 a entraîné des réformes importantes du secteur agricole. Ces réformes visent à dynamiser le développement des filières agricoles à travers des zones relativement homogènes pour mieux valoriser les potentialités agricoles et à intégrer plus efficacement la dimension multisectorielle et multi-acteurs à travers les nouveaux mécanismes institutionnels du secteur. Le nouveau dispositif d’administration du secteur agricole et d’accompagnement des acteurs des filières et du monde rural est composée d’un nouveau cadre de mise en œuvre opérationnelle des politiques, programmes et projets de développement agricole à travers les Pôle de développement agricole (PDA), appuyés par des Directions départementales de l’agriculture, de l’élevage et de la pêche (DDAEP) nouvellement créées. Ce nouveau dispositif a pour but de séparer les fonctions opérationnelles d’appui au développement des filières agricoles (PDA) des fonctions régaliennes (DDAEP). Les fondements essentiels de ce cadre sont: (i) la combinaison entre l’approche territoire et l’approche filière, définie autour d’une ou deux filières « locomotives » en fonction de la vocation des terres et des opportunités de marchés et (ii) la satisfaction des besoins en services adaptés et la localisation adéquate d’infrastructures et d’équipements agricoles.

La stratégie de territorialisation du développement agricole dans une perspective d’intercommunalité a conduit à la subdivision du territoire en sept PDA. Les Agences territoriales de développement agricole (ATDA) ont ainsi pour objet de veiller à une meilleure combinaison de l’approche filière et de l’approche territoriale ainsi que l’application des instruments et démarches qui s’y rapportent. Les activités de ces ATDA incluent notamment:

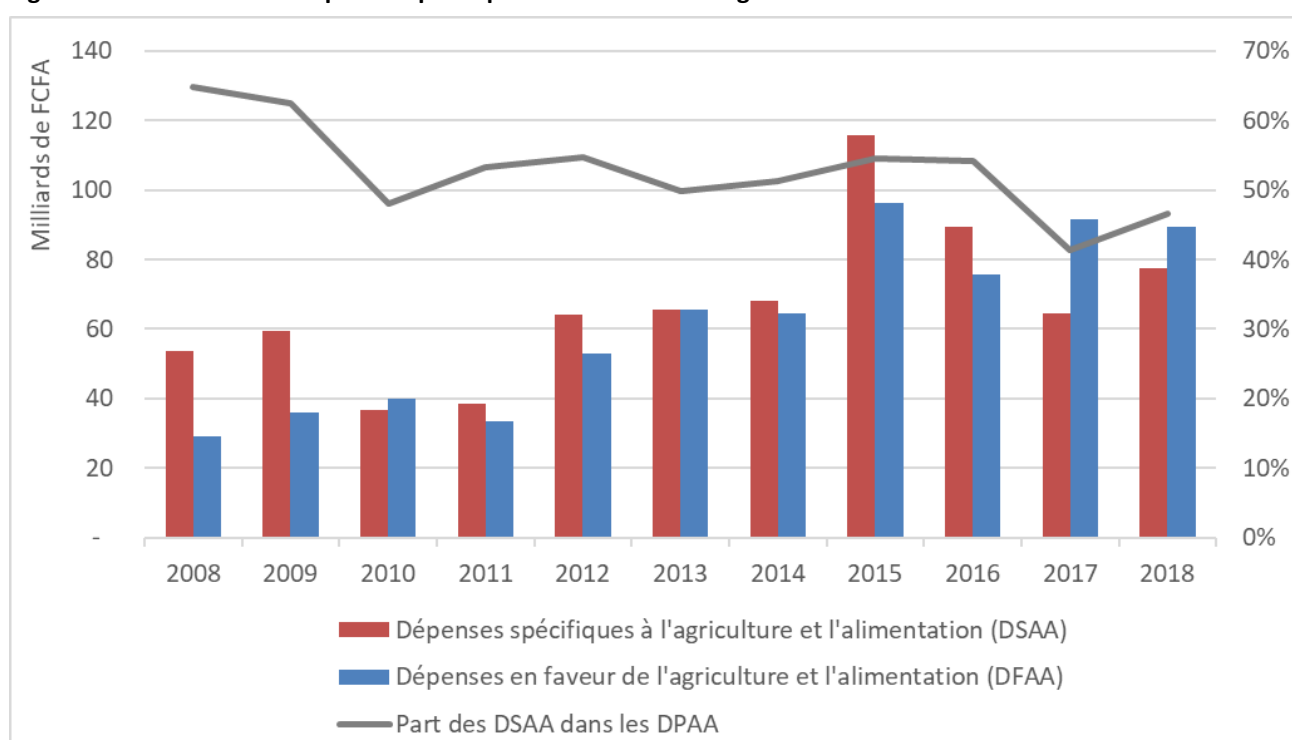
- la sélection des filières prioritaires pour le pôle;
- les interventions sur les maillons pertinents des filières à développer ou renforcer; le renforcement des relations entre les différentes catégories d’acteurs;
- l’établissement de partenariats stratégiques pour répondre aux problèmes des producteurs, des transformateurs, des services financiers, des commerçants de produits agricoles, ou des consommateurs;
- la promotion des aménagements hydroagricoles, le développement de la mécanisation agricole et la réalisation des infrastructures structurantes dans le pôle.

Les missions de service public strictement dévolues au MAEP sont strictement du ressort des 12 DDAEP. Les principales missions sont le contrôle et l’application des réglementations et normes sur les activités agricoles ainsi que le suivi et l’évaluation de la politique de développement du secteur et le suivi des mécanismes de transmission du foncier rural.

5 Composition des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation

La part des dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation dans les DPAA diminue entre 2008 et 2018 au profit des dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation. En termes absolus, les Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation (DSAA), c'est-à-dire les dépenses bénéficiant directement au secteur agricole et alimentaire, ont augmenté de 45 pour cent entre 2008 et 2018. Néanmoins, en terme relatif la part des DSAA dans les dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation a diminué de 65 pour cent en 2008 à 47 pour cent en 2018 (Figure 8). Quant aux Dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation (DFAA), c'est-à-dire les dépenses qui contribuent au secteur agricole à travers le développement rural, celles-ci ont augmenté à la fois en terme absolu et relatif. Inférieures aux DSAA les premières années, les DFAA ont doublé entre 2008 et 2018 pour atteindre 89 milliards de FCFA et ont ainsi dépassé les DSAA en termes absolus en 2017 et 2018. Pour les deux dernières années en particulier, cette augmentation des DFAA correspond à la hausse des investissements sur ressources externes dans l'approvisionnement en eau potable dans des zones rurales mais aussi dans la construction des routes rurales.

Figure 8. Évolution des dépenses spécifiques et en faveur de l'agriculture et l'alimentation décaissées au Bénin



Source: auteurs, 2019.

5.1 Composition des Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation (DSAA)

Les Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation (DSAA) ciblent d'avantage des biens collectifs que des biens privés. En moyenne sur la période 2008-2018, 68 pour cent des DSAA est destiné au soutien général au secteur de l'agriculture et l'alimentation contre 23 pour cent des DSAA destiné aux paiements aux agents du secteur agricole (c'est-à-dire les producteurs, les transformateurs, les fournisseurs d'intrants, les commerçants et les consommateurs). Parmi les catégories considérées comme dépenses de soutien général au secteur de l'agriculture, la catégorie «Q. Autre soutien général au secteur» avec 25 pour cent des DSAA en moyenne sur la période occupe la première place des DSAA, suivie par des dépenses dans la recherche et dissémination des connaissances qui regroupe les catégories «I. Recherche agricole», «J. Assistance technique», «K. Formation» et «L. Vulgarisation/transfert technologique» (20 pour cent des DSAA). Les paiements aux producteurs se placent à la troisième position (18 pour cent) des dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation. Les investissements dans des infrastructures agricoles (9 pour cent), les coûts

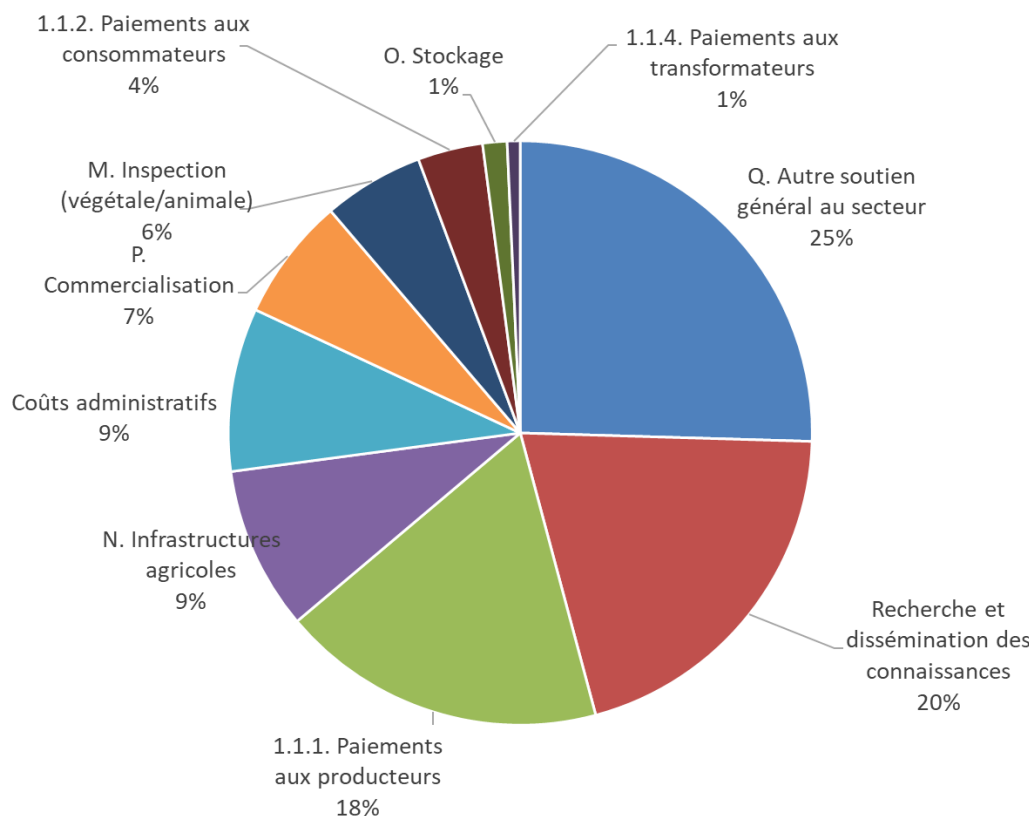
administratifs⁵ (9 pour cent), la commercialisation (7 pour cent), l'inspection végétale et animale (6 pour cent) et les paiements aux consommateurs (4 pour cent) sont parmi d'autres catégories significatives des dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation (Figure 9).

Plusieurs études (voir par exemple celle de Wesley and Faminow, 2014) reconnaissent l'importance des dépenses dans la recherche agricole et l'extension agricole – c'est à dire la vulgarisation ou le transfert de technologies mais aussi l'assistance technique et la formation – qui sont reconnues pour leur effet multiplicateur sur la performance du secteur agricole. Au Bénin, le regroupement de la recherche agricole et de la dissémination des connaissances occupe la deuxième place des dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation sur l'ensemble de la période 2008-2018 selon l'analyse du programme SAPAA. En effet, l'amélioration de l'accès aux connaissances professionnelles et aux innovations technologiques était un axe du PSRSA qui est maintenu dans le PSDSA comme une des composantes de l'axe 1 «Amélioration de la productivité et de la production des produits végétaux, animaux et halieutiques des filières agricoles prioritaires» du PSDSA (voir Annexe 4). Les dépenses du gouvernement dans la recherche agricole prennent de l'importance en particulier en 2017 (Figure 10) ce qui coïncide avec la création des sept Pôles de développement agricoles par le gouvernement dans sa démarche de territorialisation de la politique de promotion des filières porteuses spécifiques ainsi que de l'adoption du Programme national de la recherche agricole (PNRA) doté d'un Plan spécial d'investissement (PSI).

A noter que la catégorie «Q. Autre soutien général au secteur» regroupe toutes les dépenses qui sont par leur nature spécifiques à l'agriculture et l'alimentation mais pour lesquelles on ne peut pas attribuer une des catégories prédéfinies de la méthodologie SAPAA. C'est ainsi le cas des programmes qui visent la promotion plus générale du (micro) financement de l'agriculture et l'entrepreneuriat agricole, une meilleure gestion des ressources naturelles relatives à l'activité agricole ou encore une meilleure gestion des statistiques agricoles. On trouve également dans cette catégorie la dépense au titre de l'appui à la campagne cotonnière qui apparaît seulement en 2016 mais qui est une dépense non négligeable par son montant. Ceci explique, par ailleurs, le doublement du montant attribué pour cette catégorie pour l'année 2016 (Figure 10).

⁵ Suite à la révision de la méthodologie SAPAA, les coûts administratifs comprennent les dépenses récurrentes des unités administratives qui appuient le secteur de l'agriculture et ses sous-secteurs mais qui par la nature de cet appui ne peuvent pas être classées sous une catégorie spécifique des DPAA, y compris des projets d'appui institutionnel à ces administrations.

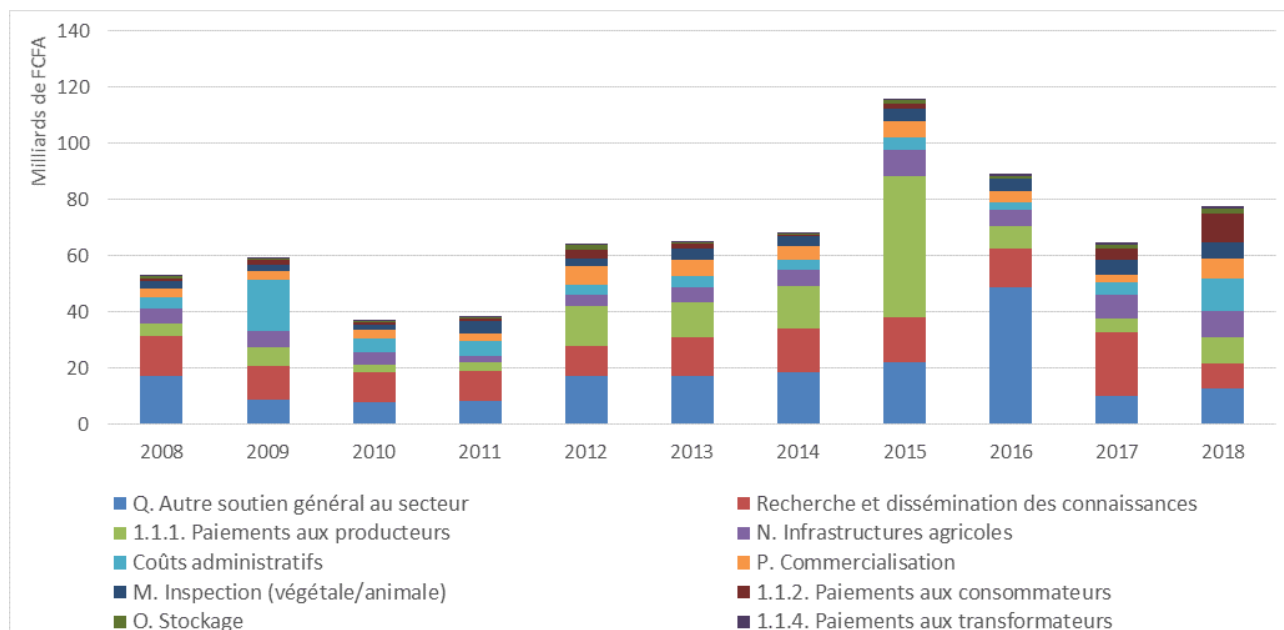
Figure 9. Composition des dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation décaissées au Bénin, moyenne sur 2008-2018



Note: La catégorie «Recherche et dissémination des connaissances» regroupe les catégories «I. Recherche agricole», «J. Assistance technique», «K. Formation» et «L. Vulgarisation/transfert technologique». La catégorie «N. Infrastructures agricoles» regroupe les catégories «N.1. Pistes de desserte», «N.2. Irrigation hors-ferme», «N.3. Autres infrastructures agricoles» de la méthodologie SAPAA.

Source: auteurs, 2019.

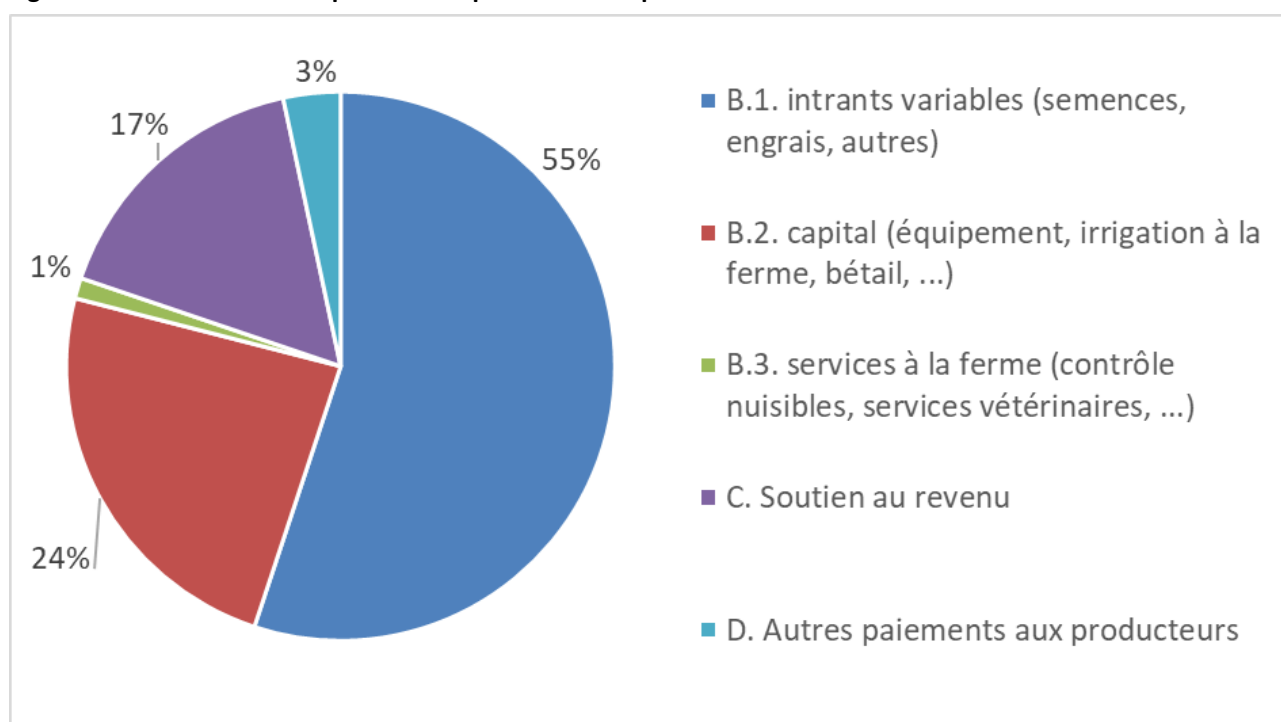
Figure 10. Evolution de la composition des dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation décaissées au Bénin



Source: auteurs, 2019.

Les producteurs sont les principaux bénéficiaires des dépenses de soutien aux agents du secteur agricole. Les producteurs reçoivent 80 pour cent des paiements aux agents du secteur en moyenne sur l'ensemble de la période. Les subventions aux intrants variables sont la forme de soutien aux producteurs la plus répandue avec 55 pour cent des paiements aux producteurs en moyenne. Les subventions au capital à la ferme qui totalisent 24 pour cent des paiements aux producteurs en moyenne prennent la deuxième place (Figure 11). Cette forme de soutien aux producteurs est cohérente avec les premiers trois axes stratégiques du PSRSA (renforcement de la disponibilité et de l'accessibilité aux semences de qualité, renforcement de l'accessibilité aux intrants et mécanisation des activités agricoles adaptée et accessible) qui deviennent un seul axe dans le PSDSA (axe 1: «Amélioration de la productivité et de la production des produits végétaux, animaux et halieutiques des filières agricoles prioritaires»). La plus forte hausse des dépenses en faveur des paiements aux producteurs est toutefois enregistrée en 2015. Elle s'explique par des subventions en intrants variables et de soutien au revenu des producteurs mises en œuvre par l'Office nationale stabilisation et du soutien des prix des produits agricoles (ONS) dans le cadre de l'appui à la campagne cotonnière 2015-2016 et par des subventions au capital social de l'agence de développement de la mécanisation agricole. En effet, le secteur des intrants agricoles au Bénin est fortement orienté vers la filière du coton (voir Encadré 2). Il est à noter que la mise en œuvre du nouveau cadre de politique sectoriel en 2017, le PSDSA, qui cible dans son axe n. 1 «[une] amélioration de la productivité et de la production des produits végétaux, animaux et halieutiques des filières agricoles prioritaires les producteurs» ne se traduit pas systématiquement par une hausse des dépenses de paiement aux producteurs (Figure 11).

Figure 11. Montants et composition des paiements aux producteurs décaissés au Bénin



Source: auteurs, 2019.

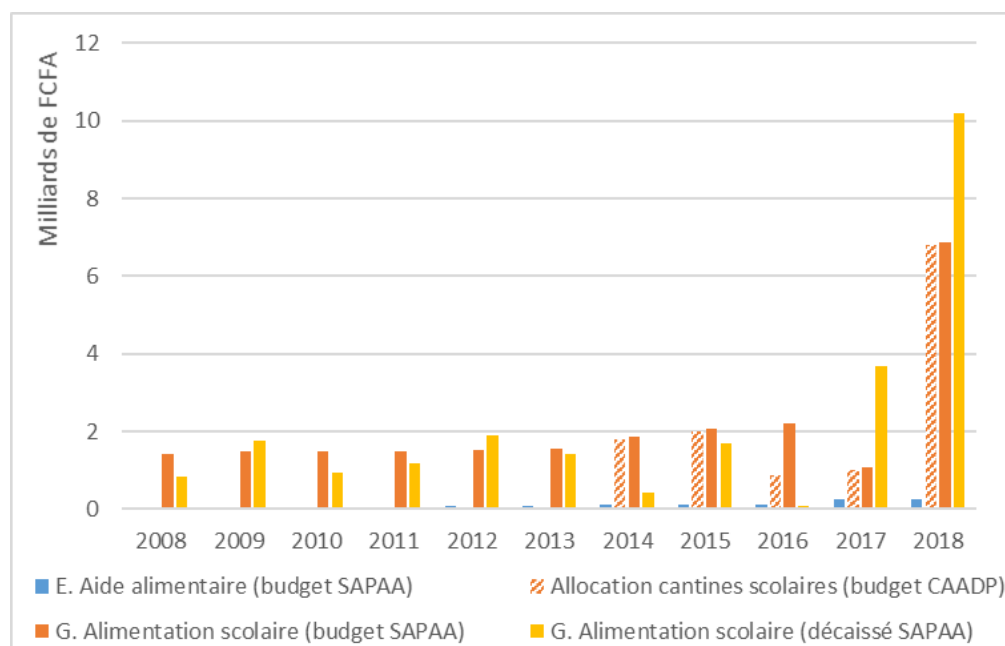
Encadré 2. Le secteur des intrants au Bénin

Le Bénin est marqué par un secteur des intrants agricoles (en particulier pour les engrais) fortement orienté vers la filière du coton. D'après le PSRSA (MAEP, 2011) plus de 96 pour cent des engrais et produits phytosanitaires chimiques utilisés au Bénin sont destinés au coton. Ceci est principalement due aux différences d'organisation et de structuration des filières, les filières autres que celle du coton ayant plus de difficulté à s'organiser pour participer aux appels d'offres. Il est donc reconnu qu'une partie non négligeable des intrants qui passent par le canal des appels d'offres du coton sont utilisés pour d'autres cultures, notamment le maïs (MAEP, 2019).

Étant donné que la production domestique d'intrants de synthèse est presque nulle, la totalité des engrais et produits phytosanitaires chimiques sont importés. Cependant, à cause du manque de structure d'une filière d'importation privée pour les filières hors coton, cette importation était en pratique réalisée jusqu'en 2017 par une organisation étatique, la Centrale d'achat des intrants agricoles (CAIA), en parallèle des entreprises privées. Avec l'alternance politique de 2016, le gouvernement a déclaré vouloir donner plus d'importance au secteur privé et a prononcé la liquidation de la CAIA. Cependant, il semble que le secteur privé tarde à s'investir dans l'importation d'engrais et de produits phytosanitaires par manque de possibilité de dialoguer avec des interprofessions organisées. La seule interprofession organisée, l'Association Interprofessionnelle du Coton, AIC (pour le coton) a elle commencé à importer des intrants pour le maïs en même temps que ceux pour le coton car les deux cultures sont en générales alternées par les producteurs dans les rotations.

Les consommateurs, qui reçoivent 16 pour cent des paiements aux agents du secteur, sont les deuxièmes bénéficiaires des dépenses de soutien aux agents du secteur agricole et alimentaire. Les dépenses vers les consommateurs consistent principalement en dépenses d'alimentation scolaires (cantines scolaires), avec une augmentation importante à la fois du budget et des dépenses décaissées en 2018. Cet important décaissement fait suite au succès de la collaboration entre le gouvernement et le Programme Alimentaire Mondial (PAM) en 2017 sur trois milliards de FCFA, le gouvernement ayant décidé d'augmenter le budget et d'étendre le programme aux zones les plus défavorisées. D'après les données fournies au Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), ces dépenses ont bénéficié à environ 89 000 enfants en 2017 et 2018 (NEPAD, 2019) soit seulement 3 pour cent des 2,6 millions d'enfants en âge scolaire (6 à 14 ans) d'après le Recensement général de la population et de l'habitation 2013 (INSAE, 2016).

Figure 12. Montants et composition des paiements aux consommateurs budgétisés et décaissés au Bénin

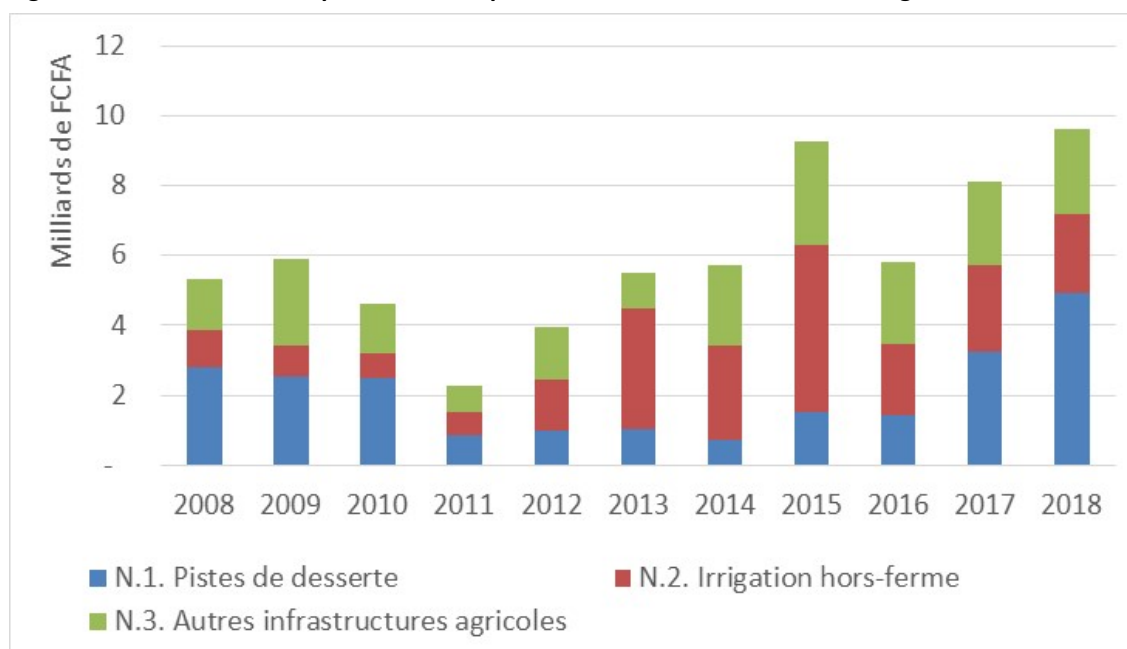


Source: auteurs, 2019.

Les fournisseurs d'intrants, les transformateurs et les commerçants reçoivent moins d'un pour cent des DSAA en moyenne sur la période d'analyse. Ce sous-investissement par le gouvernement dans les autres segments de la chaîne de valeur agricole indique le caractère pro-producteur de la politique agricole actuelle au Bénin malgré son orientation stratégique affichée dans l'axe 2 du PSDSA de: «Promotion et structuration équitable des chaînes de valeurs ajoutées des produits végétaux, animaux et halieutiques des filières prioritaires.» D'avantage de paiements vers ces catégories pourrait favoriser la formation de filières fortes et structurées au bénéfice de tous les acteurs.

La catégorie «N. Infrastructure agricole» distingue trois types d'investissements: N.1. Pistes de desserte, N.2. Irrigation hors-ferme, N.3. Autres infrastructures agricoles.⁶ En moyenne sur la période 2008-2018, ces trois sous-catégories d'infrastructure agricole sont représentées de façon relativement égale dans les dépenses du gouvernement (3 pour cent des DSAA). En termes d'évolution (voir Figure 13), même si le niveau des dépenses d'infrastructure agricole varie d'une année à l'autre selon les investissements réalisés dans le cadre des projets d'infrastructures les plus importants, il suit une tendance croissante depuis 2012 en accord avec l'accent mis par le gouvernement sur la mécanisation des activités agricoles adaptée et accessible dans le PSRSA et le PSDSA. Les dépenses d'irrigation hors-ferme ont gagné en importance à partir de 2013 dans le cadre du Projet d'Appui à la Diversification Agricole (PADA), ceci au détriment des dépenses dans la construction des pistes de desserte qui reprennent leur première place en 2017 dans le cadre du Fond d'appui au développement des communes (FADeC, voir Encadré 3).

Figure 13. Montant et composition des dépenses décaissées d'infrastructures agricoles au Bénin



Source: auteurs, 2019.

⁶ Dans la méthodologie SAPAA, les infrastructures qui ne sont pas des infrastructures de production mais liées à la commercialisation et le stockage sont classifiées dans des catégories à part, à savoir «O. Stockage» et «P. Commercialisation».

Encadré 3. Le Fond d'Appui au Développement des Communes (FADeC)

Le Fond d'Appui au Développement des Communes (FADeC) a été créé en 2008. Il est réparti en trois enveloppes (Susplugas, 2015):

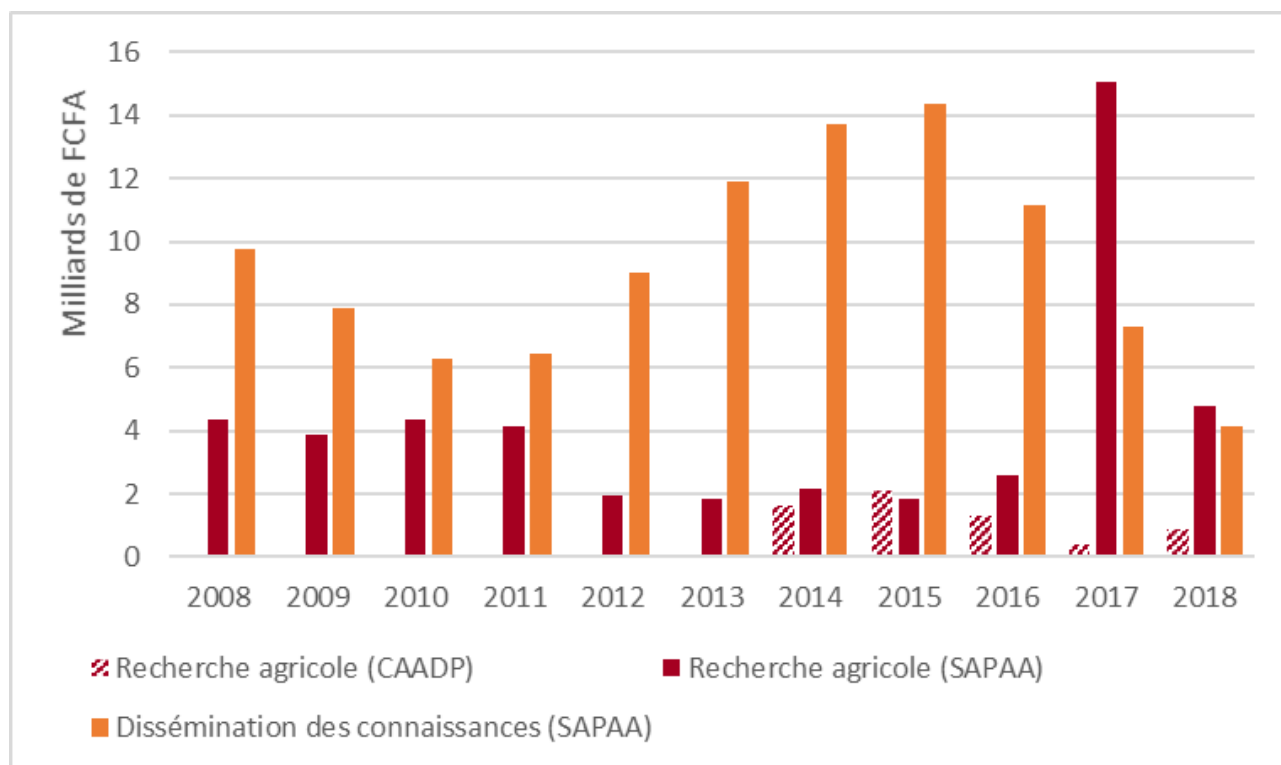
- Le FADeC affecté correspond aux ressources des ministères sectoriels transférées aux communes. Les fonds transférés aux communes doivent être utilisés pour mener à bien des activités en lien avec le ministère sectoriel à l'origine du transfert.
- Le FADeC non affecté, ou FADeC investissement correspond aux dépenses d'investissement, financé conjointement par l'État et les Partenaires Techniques et Financiers. Ce fond est géré par le ministère de la décentralisation pour financer des projets dans tous les domaines, domaines couverts par les ministères sectoriels inclus. En théorie, ce fond devrait être utilisé par les communes pour compléter les montants des projets du FADeC affecté.
- Le FADeC fonctionnement qui correspond aux transferts budgétaires de l'État aux communes pour assurer leur fonctionnement. Une étude du ministère de la Décentralisation estime à un tiers des dépenses la part qui est dévolue au monde rural. Le SAPAA considère donc 30 pour cent des dépenses du FADeC fonctionnement comme appui global au monde rural sans pouvoir désagréger plus précisément (catégorie *U. Autres soutiens aux secteur rural* dans la classification SAPAA).

Le volet agriculture du FADeC (FADeC-Agriculture) est ainsi prévu pour «accompagner les investissements structurants agricoles des communes» (MAEP, 2018). Le rapport de performance du secteur agricole 2017 identifie ainsi parmi les projets réalisés: (i) la réalisation d'infrastructures économiques et marchandes, (ii) la construction et l'entretien de pistes rurales ou (iii) la mise en place d'aménagements agricoles et piscicoles. Du fait de l'impossibilité de désagréger les montants dirigés vers les différentes catégories SAPAA, les dépenses du FADeC-Agriculture sont classées *N.3 Autres infrastructures agricoles hors-ferme* par le SAPAA.

Les dépenses de recherche agricole sont en hausse depuis 2016 aux dépens de la dissémination de connaissances, à l'inverse de la période 2011-2015. L'analyse des dépenses de recherche agricole et dissémination des connaissances (incluant la vulgarisation, la formation et l'assistance technique) met en évidence une priorisation différente des dépenses vers ces catégories suivant les périodes politiques (Figure 14). Sur la période du PSRSA (2011-2015), la priorité est mise sur la dissémination des connaissances et le montant consacré à celles-ci augmente régulièrement (+ 23 pour cent par an en moyenne pour atteindre 14 milliards de FCFA en 2015). A l'inverse, les dépenses consacrées à la recherche agricole (et notamment à l'Institut national de recherche agricole, INRAB) diminuent par rapport à la période précédente (4,2 milliards de FCFA en moyenne sur la période 2008-2010) et stagnent aux alentours de 2 milliards de FCFA. L'augmentation de ces dépenses de dissémination des connaissances provient notamment de l'augmentation des dépenses consacrées aux Centres régionaux pour la promotion agricole (CeRPA) ainsi que des Dépenses du projet d'appui à la diversification agricole. Avec l'alternance politique de 2016, la priorité est mise sur la recherche agricole et les dépenses dédiées à cette catégorie sont plus que doublées entre la période 2015-2016 et la période 2017-2018 pour atteindre 10 milliards de FCFA en moyenne. Dans le même temps, les dépenses de dissémination de connaissances diminuent suite à la diminution des dépenses consacrées aux CeRPA puis leur suppression en 2018 au profit des Agences territoriales de développement agricole (ATDA) et leur approche filière. La formation agricole est toutefois toujours assurée par les ATDA à travers les directions de renforcement des capacités. Dans le même temps, une étude du MAEP sur le taux d'accès aux services agricoles estime en 2018 à 23 pour cent le nombre d'agriculteurs ayant accès à des services de conseil agricole (MAEP, 2019), un chiffre plus important que pour le Togo voisin (9,2 pour cent) mais comparable à celui d'autres pays de la sous-région tel que le Sénégal (26 pour cent) d'après les scores indiqués sur le site du NEPAD (NEPAD, 2019).

Par ailleurs, il est intéressant de noter la différence entre les dépenses de recherche agricole déclarées au CAADP avec ceux enregistrées par le SAPAA à travers la base BOOST. Ainsi, un paiement de 13 milliards de FCFA de «Recherche agronomique» financé sur le budget national en 2017 ne semble pas être compté dans les données fournies au NEPAD pour le CAADP.

Figure 14. Montant des dépenses de recherche agricole et dissémination des connaissances au Bénin



Note: La catégorie «Dissémination des connaissances» regroupe les catégories «J. Assistance technique», «K. Formation» et «L. Vulgarisation/transfert technologique».

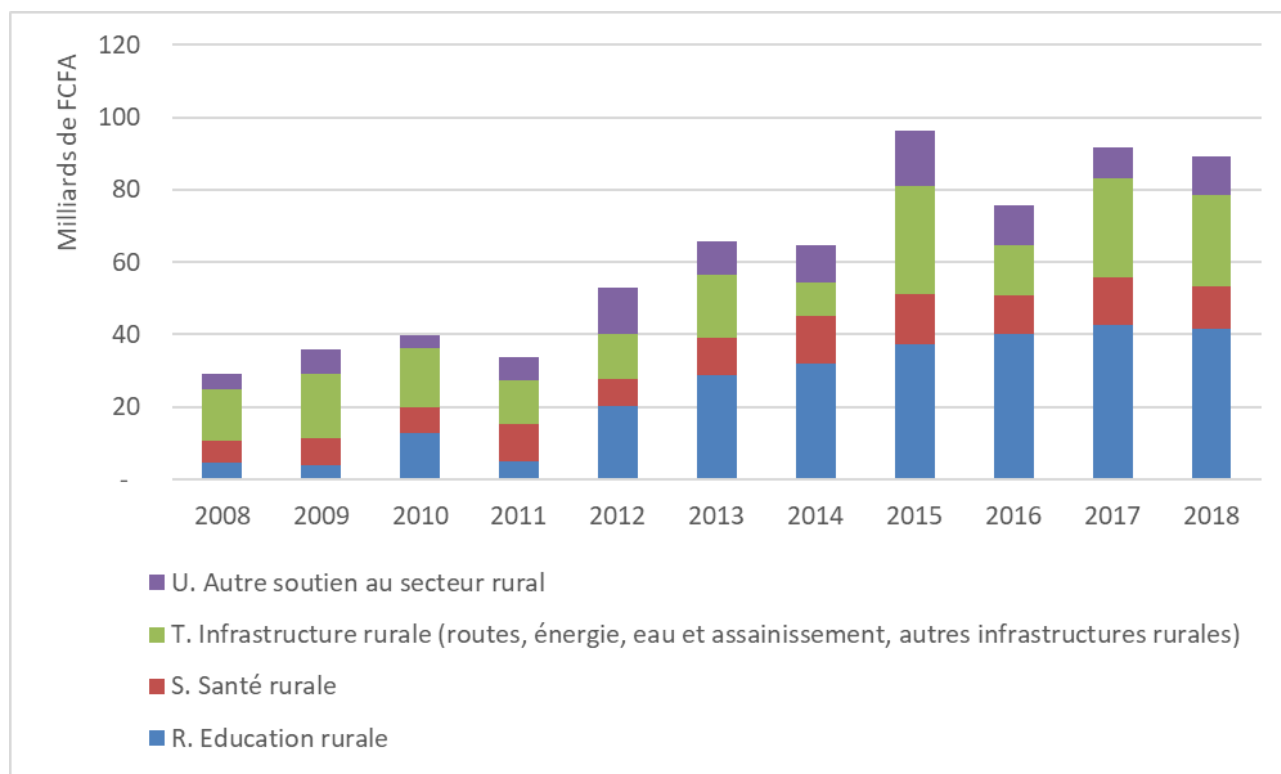
Source: auteurs, 2019.

5.2 Composition des Dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation (DFAA)

Avec des montants majoritairement destinés à l'éducation rurale, les Dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation (DFAA) augmentent de façon significative au cours de la période. Les dépenses publiques vers les zones rurales sont considérées par l'analyse du programme SAPAA en raison de leur rôle important pour le développement du secteur agricole même si elles ne sont pas spécifiques à ce secteur (Mogues *et al.*, 2012). Au Bénin, la part des DFAA dans les dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation augmente de 35 pour cent en 2008 à 53 pour cent en 2018. En terme absolu, les DFAA ont pratiquement triplées depuis 2008 pour atteindre 89 milliards de FCFA en 2018 (Figure 15). Les dépenses dans l'éducation rurale représentent en moyenne 40 pour cent des DFAA suivies par les dépenses en infrastructures rurales (29 pour cent), la santé rurale (17 pour cent) et les dépenses d'autre soutien au secteur rural (15 pour cent) (Figure 15). Les deux principales catégories des DFAA, l'éducation rurale et les infrastructures rurales, prennent également la première place des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation au sens global (19 pour cent et 14 pour cent respective). Même si l'éducation ne fait explicitement l'objet d'aucun axe stratégique des deux principaux cadres de politique sectorielle agricole, à savoir le PSRSA et le PSDSA, l'investissement public dans le «capital humain» est un levier important pour atteindre des objectifs de développement économique et social à plus long terme, à l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et à la réduction de la pauvreté dans l'objectif global des deux politiques sectorielles visées par le gouvernement.

La hausse des dépenses dans l'éducation rurale notamment à partir de 2012 correspond à la hausse des dépenses des Directions Départementales de l'Enseignement. La hausse des dépenses d'investissement dans les infrastructures rurales en 2015 (et une deuxième fois en 2017-2018) est attribuée à la mise en œuvre de plusieurs nouveaux projets tels que le Programme d'appui au sous-secteur de transport rural (PASTR), le Programme d'approvisionnement en eau potable en milieu rural et le Programme d'action pour l'électrification des localités rurales du Bénin, agissant dans des domaines différents de développement rural. L'énergie rurale est un facteur important pour la mécanisation des activités de production et de transformation agricole. Pourtant, c'est la catégorie de DFAA qui a bénéficié du plus faible niveau de dépenses sur toute la période, avec environ 5 milliards de FCFA par an.

Figure 15. Montant et composition des dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation au Bénin



Source: auteurs, 2019.

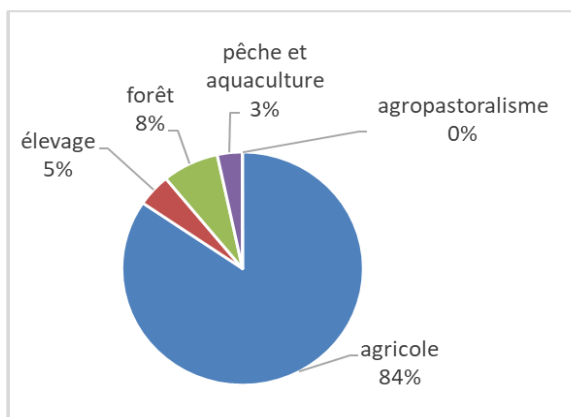
5.3 Dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation par produits agricoles

Les dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation visent majoritairement des produits du secteur agricole, dont les cultures de rente. Malgré la mise en œuvre du PSDSA et sa stratégie d'investissement équitable dans des produits végétaux, animaux et halieutiques, la majorité (84 pour cent) des dépenses publiques dans l'agriculture et l'alimentation ont été dirigées vers les produits du secteur agricole sur l'ensemble de la période 2008-2018 (Figure 16).⁷

Les cultures vivrières ont été relativement plus soutenues notamment en 2008-2009 lors de la crise alimentaire et en 2011-2014 sur la période du PSRSA (Figure 17). Cette tendance s'est renversée à partir de 2015 avec le renforcement de l'appui de l'Etat à la campagne cotonnière en dépit du maintien dans le PSDSA de l'objectif «d'améliorer les performances de l'agriculture béninoise, pour la rendre capable d'assurer de façon durable la souveraineté alimentaire, la sécurité alimentaire et nutritionnelle».

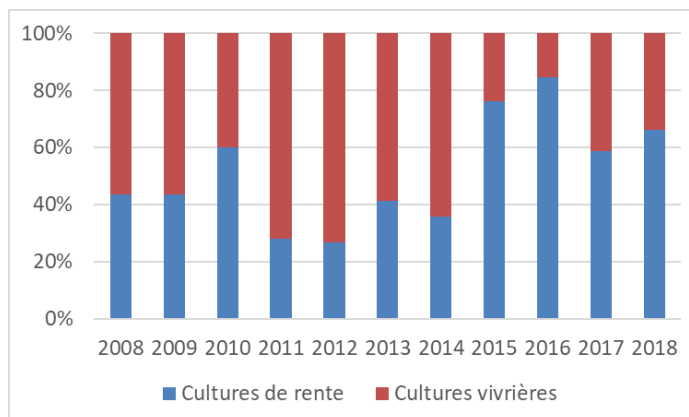
⁷ A noter que, dû au manque de l'information, dans cette partie de l'analyse on arrive à identifier le secteur et le produit pour un pourcentage assez faible des dépenses.

Figure 16. Composition des Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation par sous-secteurs de l'agriculture au Bénin



Source: auteurs, 2019.

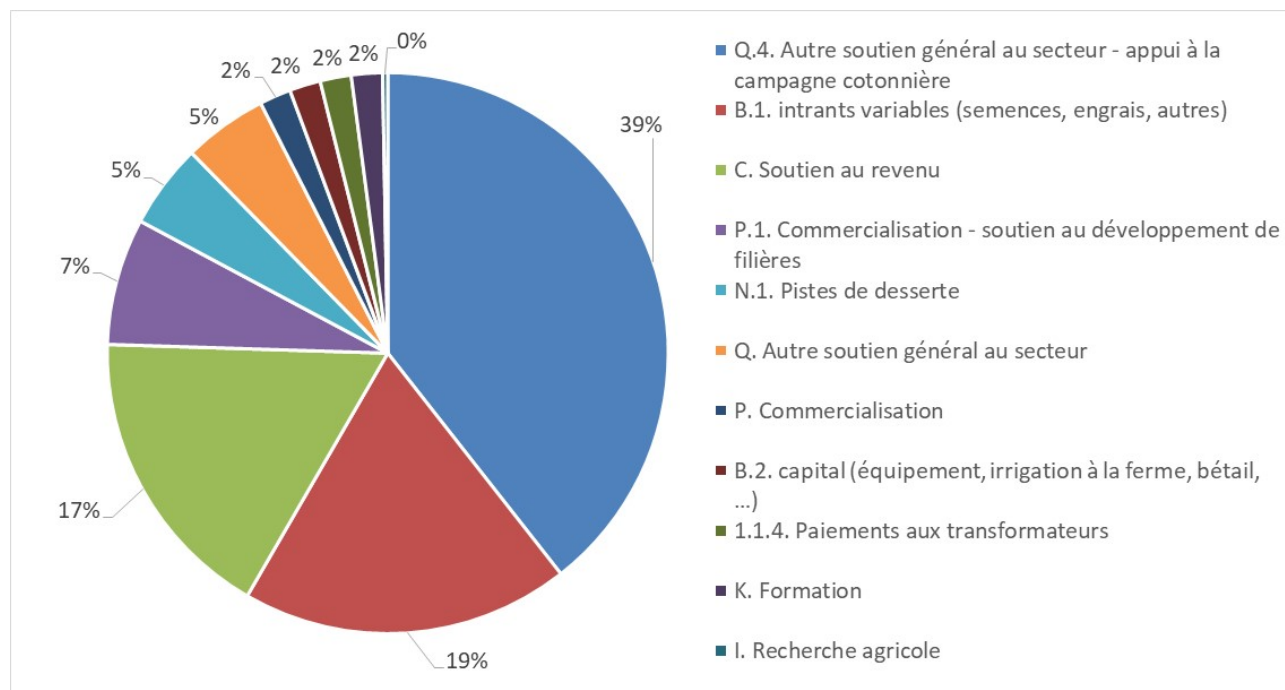
Figure 17. Composition des Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation par cultures vivrières et de rente au Bénin



Source: auteurs, 2019.

Parmi les produits analysés, le coton reçoit le plus de subventions sur l'ensemble de la période. D'importance cruciale au Bénin en termes de source de devise, la filière coton a connu d'importantes transformations sur la dernière décennie, dont le tout dernier désengagement de l'Etat de la gestion de la filière coton en 2017 (voir Encadré 4). Ainsi, l'augmentation importante des dépenses de soutien aux cultures de rentes en 2015 et 2016 correspond en majeure partie au soutien au revenu des cultivateurs de coton à travers des subventions d'exploitation aux agences parapubliques impliquées dans le secteur telles que l'Office national de stabilisation et de soutien des prix des revenus agricoles (ONS) ainsi qu'à l'appui à la campagne cotonnière (Figure 18). Le taux d'exécution des dépenses destinées en soutien au coton étant particulièrement élevé (167 pour cent en moyenne sur la période) affirme la forte imprévisibilité des dépenses de l'Etat dans la filière coton même si elle est partiellement attribuée aux retards de transmission de l'information budgétaire par les entreprises publiques de la filière coton au budget général de l'Etat (FMI, 2016). Ces retards nuisent à la prévisibilité budgétaire et à l'atteinte des objectifs du développement sectoriel.

Figure 18. Composition des soutiens au coton sur la période 2008-2018 au Bénin



Source: auteurs, 2019.

Encadré 4. Gestion de la filière coton au Bénin

Avec 40 pour cent des recettes d'exportation du pays, la filière du coton est stratégique à la fois dans le secteur agricole mais aussi au niveau macroéconomique national global. Due à cette importance, la gestion de cette filière a subi de nombreuses modifications au gré des changements politiques. Dans les années 90, la libéralisation de la filière auparavant entièrement sous le contrôle de l'État est engagée (SNV, 2013). La commercialisation primaire du coton et la gestion des crédits intrants sont ainsi transférés aux organisations paysannes. En parallèle, l'État libéralise et privatise le sous-secteur de la fourniture d'intrants, confie la gestion de la filière à l'Association interprofessionnelle du coton (AIC) et amorce la libéralisation de l'outil industriel d'égrenage de la Société nationale pour la promotion agricole (SONAPRA). Après à plusieurs tentatives infructueuses, l'outil industriel est cédé en 2008 à une société d'économie mixte à actionnariat majoritaire de l'État, la Société pour le développement du coton (SODECO). La participation de l'État dans le capital de cette entreprise diminue progressivement et le monopole public est remplacé par un monopole privé lorsque la part de l'État atteint 49 pour cent (SNV, 2013).

En 2012, l'État béninois reprend en main la gestion de la filière coton en suspendant l'accord cadre établi avec l'interprofession du coton (AIC). La gestion des intrants est dès lors assurée par la SONAPRA et d'autres institutions étatiques tandis que le conseil agricole est assuré par les Centre régionaux pour la promotion agricole (CeRPA).

Avec l'alternance politique de 2016, l'État se désengage une nouvelle fois de la gestion de la filière qui revient aux mains de l'AIC. Les subventions à l'achat de coton grain sont supprimées lors de la campagne 2016/2017.

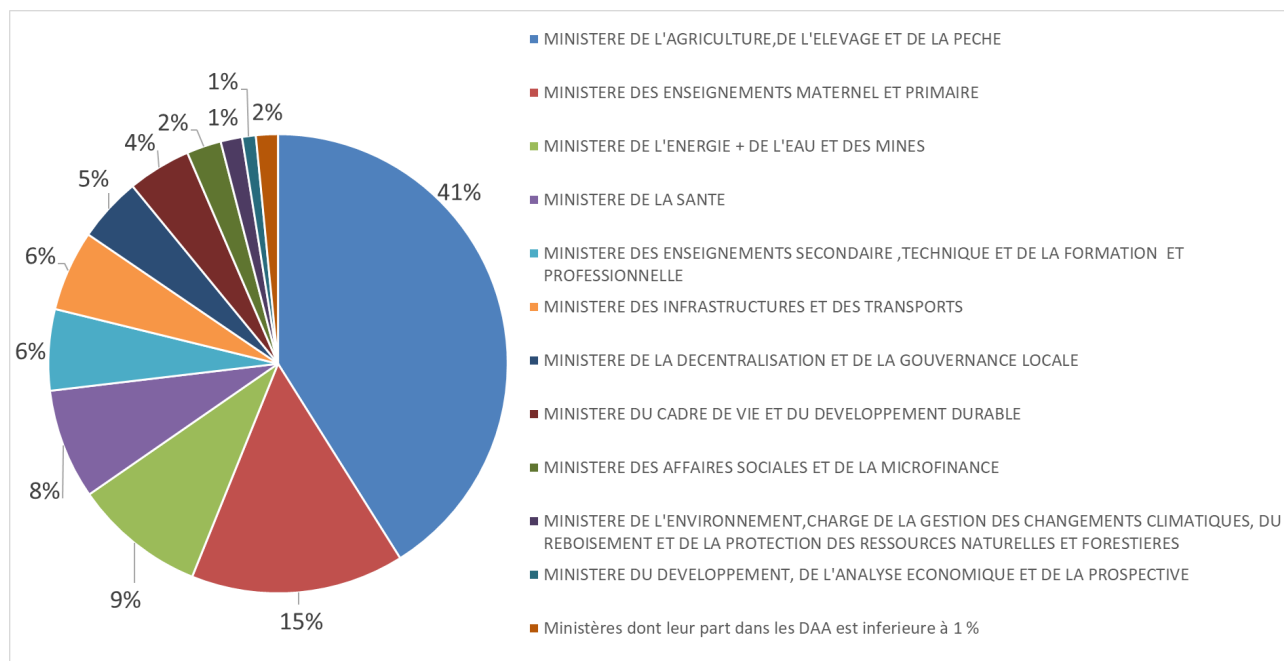
Le riz et le maraîchage sont les deux produits qui reçoivent le plus de soutien après le coton. Sur l'ensemble de la période, le soutien vers le riz a porté en priorité sur l'irrigation, principalement à travers les Programmes d'aménagement hydro-agricole de la vallée du fleuve Niger et Mono financés par la Banque Arabe pour le Développement économique en Afrique (BADEA). Le Projet d'appui aux infrastructures agricoles dans la Vallée de l'Ouémé (PAIA-VO) financé par le Fond Africain de Développement (FAD) constitue la première place des dépenses en soutien de la filière maraîchage.

Il est important de noter que la désagrégation en catégories des produits spécifiques n'est pas complète. Les trois produits individuels mentionnés ci-dessus (coton, riz et maraîchage) reçoivent d'autres subventions à travers des programmes ou projets qui visent le sous-secteur entier. En effet, l'information disponible sur les projets et programmes plurispécifiques ne permet pas de déterminer la part de dépenses allouées à chaque produit selon la distinction SAPAA.

5.4 Dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation par ministère dépensier

Le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP) qui réalise 41 pour cent des DPAA sur l'ensemble de la période 2008-2018 est le premier contributeur aux dépenses publiques agricoles et alimentaires. Le Ministère de l'enseignements maternels et primaires intervient en second lieu dans les DPAA (15 pour cent) suivi par le Ministère de l'énergie, de l'eau et des mines (9 pour cent) et le Ministère de la santé (9 pour cent) et ainsi de suite (voir Figure 15). A noter que cette composition des DPAA par ministère reflète assez fidèlement la composition des DPAA par catégorie SAPAA. L'ensemble des Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation (DSAA) qui représentent 47 pour cent des DPAA sont toutefois supérieurs aux dépenses du MAEP qui est considéré comme entièrement dans le périmètre DPAA. Les 6 pour cent restant des dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation sont réparties parmi d'autres ministères sectorielles tels que le Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance ou le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire. Cette répartition parmi plusieurs ministères confirme la nature multisectorielle, voir multi-ministérielle, des dépenses publiques vers le secteur agricole et alimentaire en général (Figure 19).

Figure 19. Répartition des Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation entre les ministères sectoriels au Bénin



Note: Pour les ministères qui ont changé de nom ou de structure au cours de la période, les dépenses ont été regroupées sous le nom de la structure la plus récente.

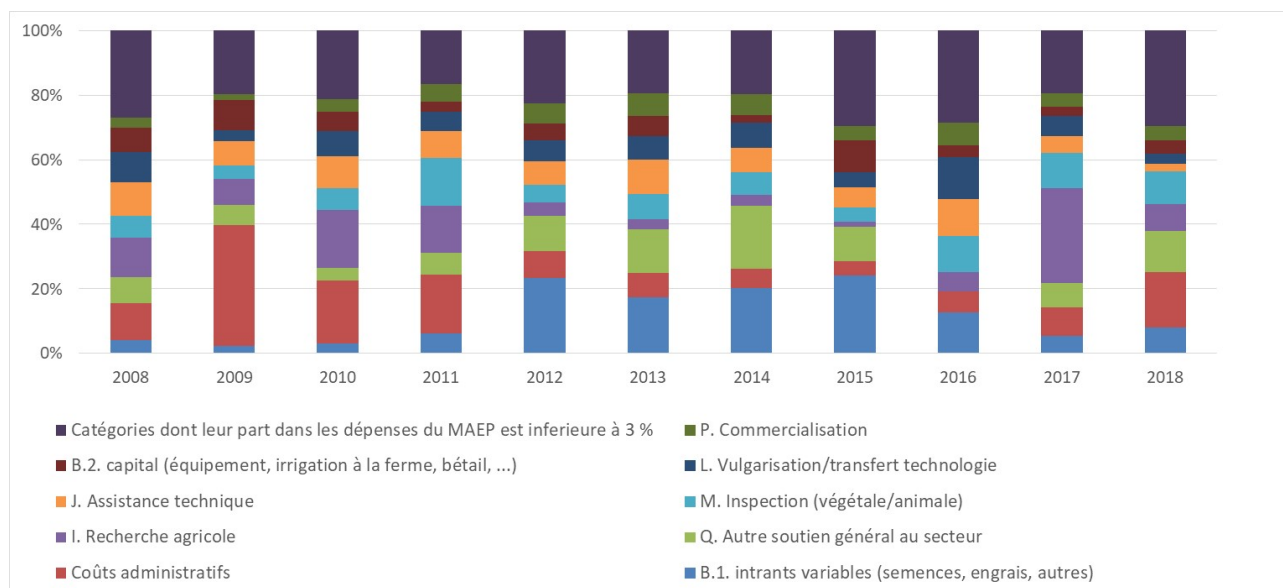
Source: auteurs, 2019.

5.5 Dépenses du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP) vers l'agriculture et l'alimentation

Les dépenses du MAEP sont principalement composées des dépenses spécifiques à l'agriculture (Figure 20). Les dépenses en intrants variables sont des dépenses du MAEP, quel que soit la source de financement (interne ou externe), les plus importantes sur l'ensemble de la période (13 pour cent des DPAA). Elles augmentent en particulier entre 2012 et 2015 dans le cadre du Programme national de promotion des filières agricoles (PNPFA), au titre d'acquisition de semences améliorées et d'intrants spécifiques. Les coûts administratifs représentent 12 pour cent des dépenses réalisées par le MAEP en moyenne sur l'ensemble de la période. Ce sont des dépenses récurrentes du MAEP nécessaires pour la mise en œuvre de sa politique sectorielle qui par leur nature ne peuvent pas être classées sous une catégorie spécifique des DPAA. Parmi ces dépenses considérées comme coûts administratifs, on y trouve à la fois les dépenses des directions spécifiques, les charges communes, ainsi que tous les programmes d'appui institutionnel au MAEP.

La Figure 20 montre trois tendances distinctes dans l'évolution de la part des coûts administratifs dans les dépenses du MAEP au cours de la période de l'analyse. Dans un premier temps, les coûts administratifs du MAEP s'élevaient à 22 pour cent de ses dépenses en moyenne entre 2008 et 2011. Ils sont toutefois passés à 7 pour cent en moyenne entre 2012 et 2015, sur la période de mise en œuvre du PSRSA. Depuis 2016, il semble que les coûts administratifs du MAEP remontent à nouveau pour atteindre 17 pour cent de ces dépenses en 2018.

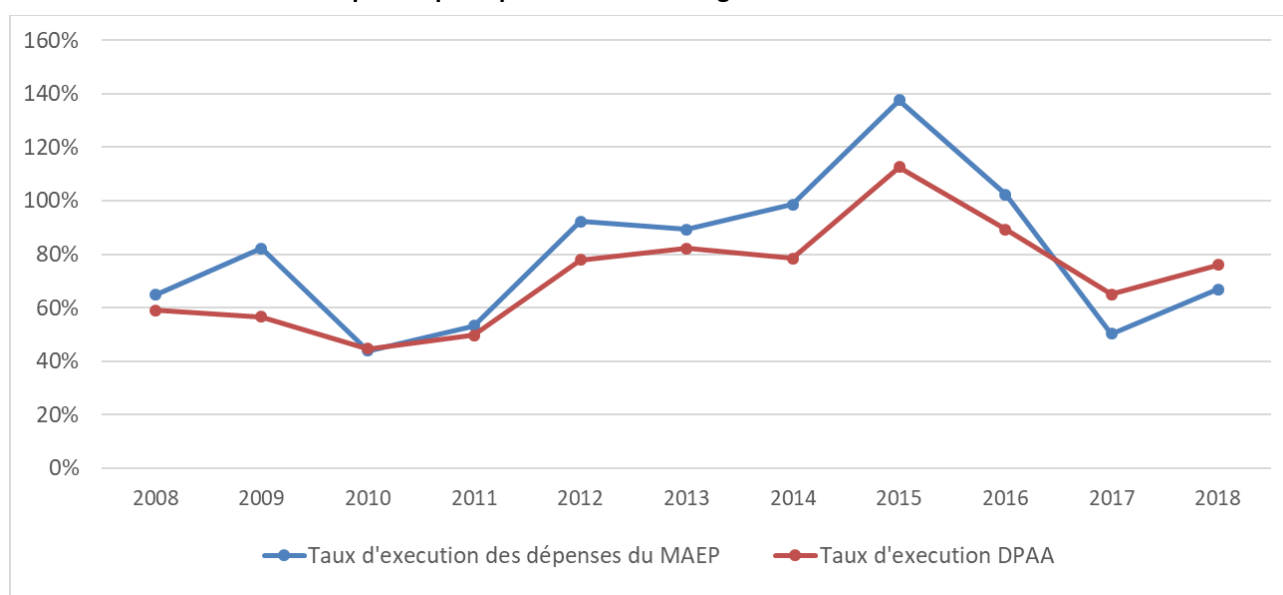
Figure 20. Composition des dépenses du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche



Source: auteurs, 2019.

Le taux d'exécution des dépenses du MAEP (80 pour cent) est supérieur au taux d'exécution des DPAA qui inclue tous les ministères faisant parties du périmètre SAPAA (72 pour cent) en moyenne sur la période (Figure 21). Ce résultat indique une meilleure prévisibilité des DPAA réalisées par le MAEP par rapport aux DPAA en général. Pour les dépenses du MAEP, les dépenses qui ont le taux d'exécution le plus élevé sont les dépenses d'appui à la campagne agricole, de soutien au revenu des producteurs ainsi que les dépenses d'aide alimentaire. Les dépenses du MAEP d'investissement dans des infrastructures à la ferme mais aussi collectives se distinguent par le plus faible taux d'exécution.

Figure 21. Taux d'exécution des dépenses du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche comparé au taux d'exécution des Dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation



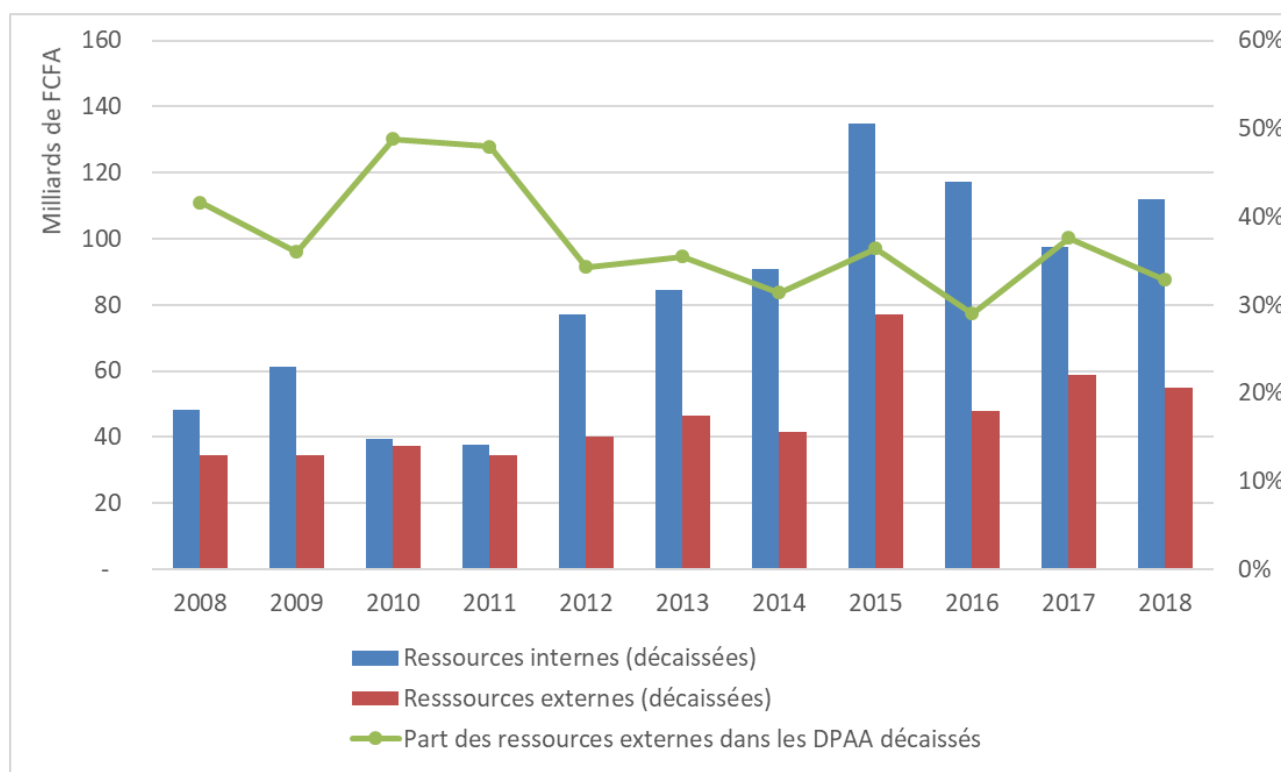
Source: auteurs, 2019.

6 Rôle de l'aide dans les Dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation

6.1 Tendence générale dans la source de financement: ressources internes et externes

Les DPAA financées sur ressources internes augmentent relativement plus que les DPAA financées sur ressources externes sur la période 2008-2018 mais subissent des variations plus importantes. Les DPAA sont financées en majorité sur ressources internes qui représentent en moyenne 63 pour cent des DPAA décaissées sur la période. En terme absolu, elles augmentent à un rythme moyen (14 pour cent) plus important que les ressources externes (9 pour cent) pour atteindre 112 milliards FCFA en 2018 (Figure 22). Néanmoins, ce sont également les DPAA financées sur ressources internes qui subissent des variations plus importantes au cours de la période. Cependant, il est important de noter qu'une partie importante des dépenses sur ressources externes n'est pas inscrite dans le budget de l'État et par conséquent non prise en compte dans cette analyse. Ces ressources correspondent aux fonds de concours, des fonds additionnels que les projets reçoivent des partenaires techniques et financiers en dehors du cadre budgétaire. Ces fonds ne sont en général pas ajustés au niveau du SIGFIP et ne sont donc pas présents dans la base BOOST (voir Annexe 5. Dépenses sur ressources externes non capturées dans le budget de l'État).

Figure 22. Évolution des dépenses publiques à l'agriculture et l'alimentation décaissés suivant la source de financement au Bénin

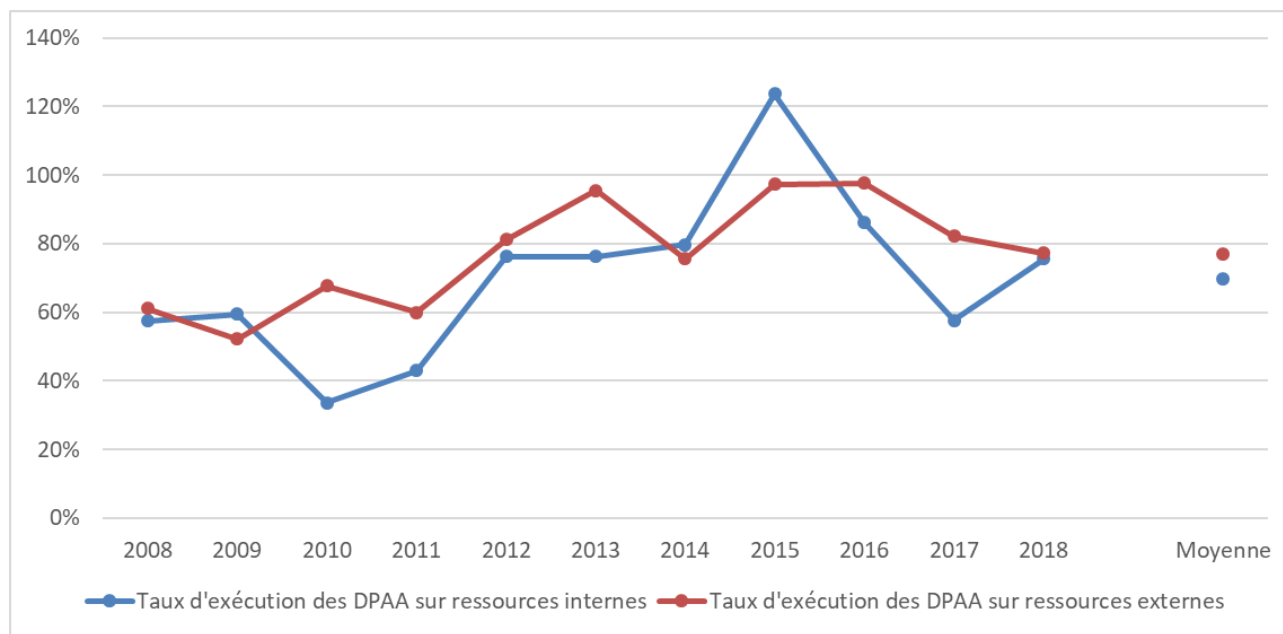


Source: auteurs, 2019.

Le taux d'exécution moyen des DPAA financées sur ressources externes s'élève à 77 pour cent contre 70 pour cent pour les DPAA financées sur ressources internes (Figure 23). Il serait cependant prématuré de conclure que les DPAA financées sur ressources externes font l'objet d'une gestion plus efficiente que les DPAA financées sur ressources internes. En effet pour les besoins de l'analyse, les dépenses sur ressources externes pour lesquelles on ne connaît pas des montants décaissés réels ou leur taux de décaissement est inférieur à 5 pour cent sont considérées comme égales aux dépenses budgétisés (voir Annexe 2 sur les données utilisées et limites de l'analyse). Il est ainsi probable que le taux d'exécution

des DPAA financées sur ressources externes est tiré à la hausse par cette décision méthodologique.⁸ On pourrait ainsi s'attendre à ce que le taux d'exécution des DPAA financées sur ressources externes réellement observé soit plus bas que celui des ressources internes ce qui reflèterait mieux la complexité de la procédure de mise en œuvre (souvent à travers les appels d'offre internationaux) des investissements réalisés par des bailleurs internationaux. De plus, le taux d'exécution des ressources externes proche de 100 pour cent sur les années 2013, 2015 et 2016 est majoritairement due à un «sur-décaissement» pour ces années pour certains projets de grande envergure tels que le Projet d'appui à la diversification agricole (PADA) ou le Projet d'appui aux filières lait et viandes (PAFILAV).

Figure 23. Taux d'exécution des dépenses publiques à l'agriculture et l'alimentation suivant la source de financement au Bénin



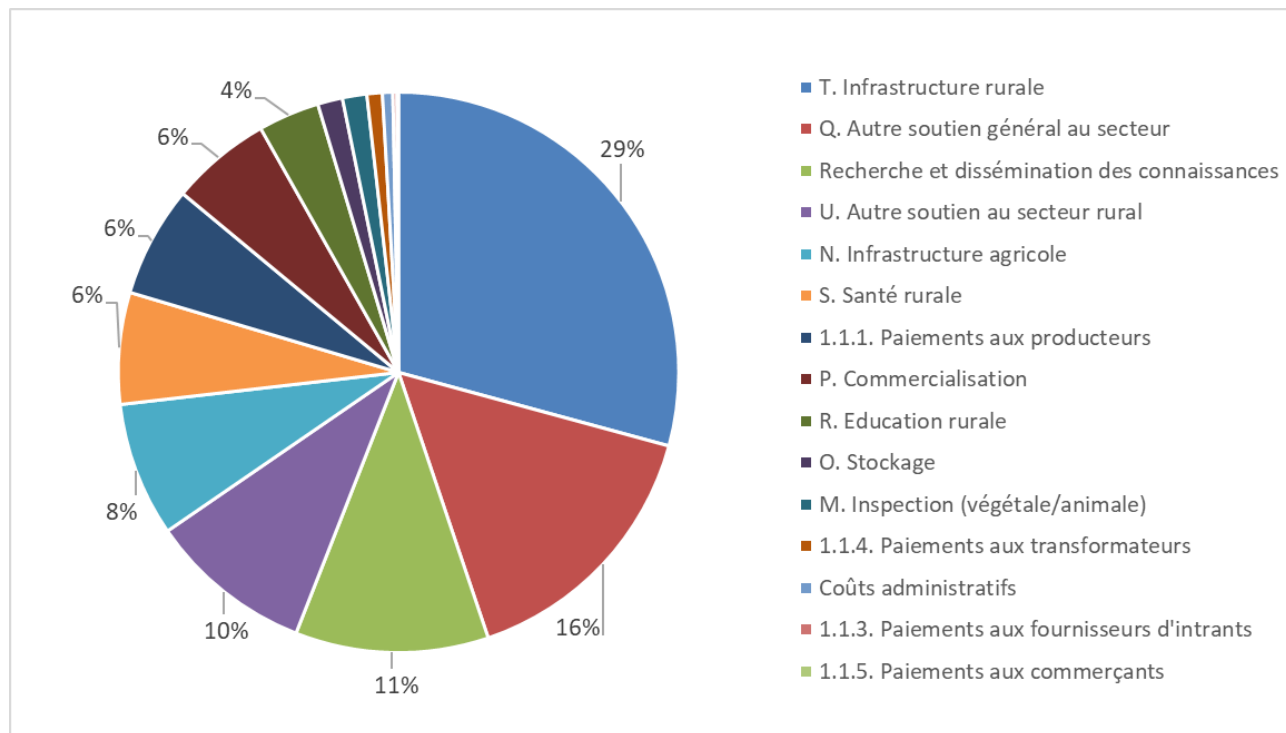
Source: auteurs, 2019.

6.2 Composition des DPAA financées sur ressources externes

Sur l'ensemble de la période, parmi les DPAA les plus importantes financées sur ressources externes se trouvent à la fois des dépenses de soutien indirect au secteur de l'agriculture et l'alimentation telles que les infrastructures rurales (29 pour cent) et des dépenses de soutien général au secteur telles que la recherche et dissémination des connaissances (11 pour cent, Figure 24). Les dépenses de soutien direct aux agents du secteur agricole ne sont pas privilégiées par des bailleurs ce qui reflète la tendance générale en termes de la préférence des bailleurs pour les investissements dans des biens et services publics.

⁸ En tout, 65 lignes de dépenses dans la base BOOST, dont 13 qui ont un taux d'exécution inférieur à 5 pour cent, sont concernées par cette décision méthodologique.

Figure 24. Composition des Dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation financées sur ressources externes



Source: auteurs, 2019.

7 Conclusions

Malgré l'intérêt renouvelé du gouvernement vers le secteur agricole et la formulation de politiques sectorielles ambitieuses, le PSRSA en 2012 et le PSDSA en 2017, la cible de la déclaration Maputo d'allouer au moins 10 pour cent des dépenses publiques à l'agriculture n'a pas été atteinte. Les dépenses vers l'agriculture au sens restreint, c'est-à-dire proches de la définition des dépenses vers le secteur agricole de l'Union Africaine, ne représentent qu'en moyenne 7 pour cent des dépenses totales de l'État sur l'ensemble de la période 2008-2018.

L'application d'un cadre programmatique dans le PSRSA a permis d'améliorer la prévisibilité budgétaire des dépenses publiques dans le secteur agricole et alimentaire sur la période de son exécution. Néanmoins, le taux d'exécution des DPAA moyen sur l'ensemble de la période 2008-2018 (73 pour cent) est inférieur à celui du budget national. Ainsi, l'opérationnalisation du nouveau cadre de politique sectorielle, le PSDSA, devrait être encore améliorée pour atteindre des engagements budgétaires ambitieux.

L'augmentation des DSAA sur la période du PSRSA a davantage bénéficié aux biens collectifs du secteur agricole qu'aux agents particuliers. En particulier, la recherche et dissémination des connaissances ont été soutenues par le gouvernement comme un axe stratégique d'amélioration de la productivité et de la production agricole du PSRSA ainsi que du PSDSA. La structure des dépenses publiques au Bénin semble ainsi privilégier d'avantage les dépenses d'investissement à long terme par rapport aux subventions aux agents particuliers dont les effets sont plus visibles mais de plus court termes. Néanmoins, les producteurs continuent à être soutenus notamment à travers les subventions aux intrants variables. Ils reçoivent la presque totalité des dépenses de soutien aux agents du secteur.

L'augmentation importante des dépenses en 2015 et 2016 correspond en majeure partie au soutien du coton à travers des subventions d'exploitation aux agences parapubliques impliquées dans le secteur. Ces dépenses sont justifiées par l'importance de ce secteur dans l'économie béninoise. Cependant, les ressources utilisées dans le soutien aux cultivateurs de coton sont des ressources qui ne peuvent pas être utilisées pour développer d'autres secteurs de l'agriculture et diversifier la base d'exportation. Le pays reste donc fortement dépendant du coton pour la fourniture de devises étrangères et à la merci des variations internationales des cours de ce produit. Cette répercussion des variations de prix a d'autant plus de conséquences que le Bénin exporte du coton non transformé, donc un produit peu différenciable.

Certains postes de dépenses ont reçu une faible part des DPAA en dépit de leur impact sur le développement du secteur agricole au Bénin et leur cohérence avec les objectifs du PSRSA. Il s'agit en particulier du développement des parties de la chaîne de valeur situées en aval de la production telles que la commercialisation des produits agricoles qui semble nécessaire pour atteindre l'objectif affiché dans des politiques sectorielles du Bénin d'améliorer la compétitivité du secteur agricole. La composition des dépenses devra être donc soigneusement comparée avec les objectifs du nouveau Plan stratégique de développement du secteur agricole (PSDSA) pour les prochaines années à travers la promotion des clusters dans l'ensemble des filières agricoles.

Références

- Banque Mondiale. 2015. *Bénin – Rapport sur le Revue du Système de Gestion des Finances Publiques et de la Responsabilité Financière de l'Etat (PEMFAR) 2014*.
- Banque Mondiale. 2017. Bénin présentation. www.banquemondiale.org/fr/country/benin/overview (page web consultée le 13 décembre 2017).
- Commodafrica. 2016. Le Bénin ne subventionne plus la filière coton pour la campagne 2016/17. www.commodafrica.com/16-06-2016-le-benin-ne-subventionne-plus-la-filiere-coton-pour-la-campagne-201617 (page web consultée le 9 décembre 2017).
- Commission de l'Union Africaine (CUA) et Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). 2015. The African Union guidance note on tracking and measuring the levels and quality of government expenditures for agriculture. www.nepad.org/resource/au-guidance-note-tracking-and-measuring-levels-and-quality-government-expenditures (page web consultée le 9 décembre 2017).
- Fan, S., Yu, B. et Saurkar, A. 2008. Public spending in developing countries: trends, determination and impact. En S. Fan, ed. *Public expenditures, growth and poverty*. John Hopkins University Press, Baltimore.
- Fonds Monétaire International (FMI). 2016. *Bénin. Consultations de 2015 au titre de l'article IV*. Rapport du FMI n°16/6.
- Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE). 2016. *Recensement Général de la Population et de l'Habitation 2013. Principaux indicateurs sociodémographiques et économiques (RGPH-4, 2013)*. Primature, République du Bénin.
- Jeuneafrique. 2013. Bénin: des champs de coton enfin revigorés. Jeune Afrique, Économie & Finance. <http://www.jeuneafrique.com/20817/economie/b-nin-des-champs-de-coton-enfin-revigor-s/> (page web consultée le 12 décembre 2017).
- Ministère de l'agriculture de l'élevage et de la pêche (MAEP). 2011. *Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA)*. Cotonou, République du Bénin.
- MAEP. 2017a. *Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) 2025 et Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle PNIASAN 2017-2021*. Cotonou, République du Bénin.
- MAEP. 2017b. *Rapport de performance du secteur agricole, gestion 2016. Direction de la programmation et de la prospective*. Cellule suivi-évaluation. Cotonou, République du Bénin.
- MAEP. 2018. *Rapport de performance du secteur agricole, gestion 2017. Direction de la programmation et de la prospective*. Cellule suivi-évaluation. Cotonou, République du Bénin.
- MAEP. 2019. *Elaboration de la Situation de Référence sur les Conditions Actuelles d'Accès des Agricultrices/Agriculteurs à quatre Services Clés au Bénin*. Rapport d'analyse. Cotonou, République du Bénin.
- Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). 2010. *Rapport synthèse de présentation du projet de loi de finances. Gestion 2010*. Gouvernement du Bénin. Cotonou, République du Bénin.
- MEF. 2016. *Rapport d'exécution au 31 décembre 2015: Loi n 2014-25 du 23 décembre 2014 portant loi de finances pour la gestion 2015*. Juin 2016. Gouvernement du Bénin. Cotonou, République du Bénin.
- NEPAD. 2019. 2017 Country Scorecard for implementing Malabo Declaration. www.nepad.org/caadp/tracking-progress (page web consultée le 5 août 2019).
- Mogues, T., Yu, B., Fan, S. et McBride, L. 2012. *The Impacts of Public Investment in and for Agriculture: Synthesis of the Existing Evidence*. ESA Working paper No. 12-07. FAO, Rome.
- Présidence de la République du Bénin. 2016. *Programme d'Actions du Gouvernement 2016-2021*. Cotonou, République du Bénin.
- Ghins, L., Ilicic-Komorowska, J. et Mas Aparisi, A. 2013. *MAFAP Methodological Implementing Guides: Volume II. Analysis of public expenditure on food and agriculture*. MAFAP Technical Notes Series. FAO, Rome.
- Organisation Néerlandaise de Développement (SNV). 2013. *La filière coton tisse sa toile au Bénin*. KIT, Amsterdam.

- Susplugas. 2015. Le Fonds d'Appui au Développement des Communes au Bénin (FADEC). <http://susplugasjean-philippe.over-blog.com/2015/11/le-fonds-d-appui-au-developpement-des-communes-au-benin-fadec.html> (page web consultée le 12 décembre 2017).
- United States Department of Agriculture (USDA). 2014. *Benin Agricultural Situation*. Lagos.
- Union européenne (UE). 2017. *Document relatif à l'action pour le «Programme d'appui au développement durable du secteur agricole»*.
- Wesley, A. et Faminow, M. 2014. *Background Paper: Research and Development and Extension Services in Agriculture and Food Security*. ADB Economics Working Paper Series, No. 425. Asian Development Bank.

Annexe 1. Résumé de la méthodologie du programme Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (SAPAA)

L'analyse des Dépenses publiques en soutien de l'agriculture et l'alimentation (DPAA) proposée par le SAPAA cherche rendre compte à la fois du niveau et de la composition des dépenses qui soutiennent le secteur agricole et alimentaire. Ils permettent d'étudier à la fois les fonds financés sur ressources extérieures par les bailleurs et les dépenses nationales financées sur ressources intérieures. L'approche SAPAA capture toutes les dépenses publiques en soutien à l'alimentation et au développement agricole, dont les secteurs forestiers et halieutiques, ainsi que les dépenses publiques en zones rurales car elles peuvent jouer un rôle important dans le développement du secteur agricole même si elles ne sont pas spécifiques au secteur. Elles sont classifiées selon l'objectif général de la dépense (classification fonctionnelle) et donnent un aperçu du contexte politique général en analysant la composition du budget et les tendances sur une période donnée. Ainsi que présenté dans la figure ci-dessous, la méthodologie SAPAA permet d'identifier:

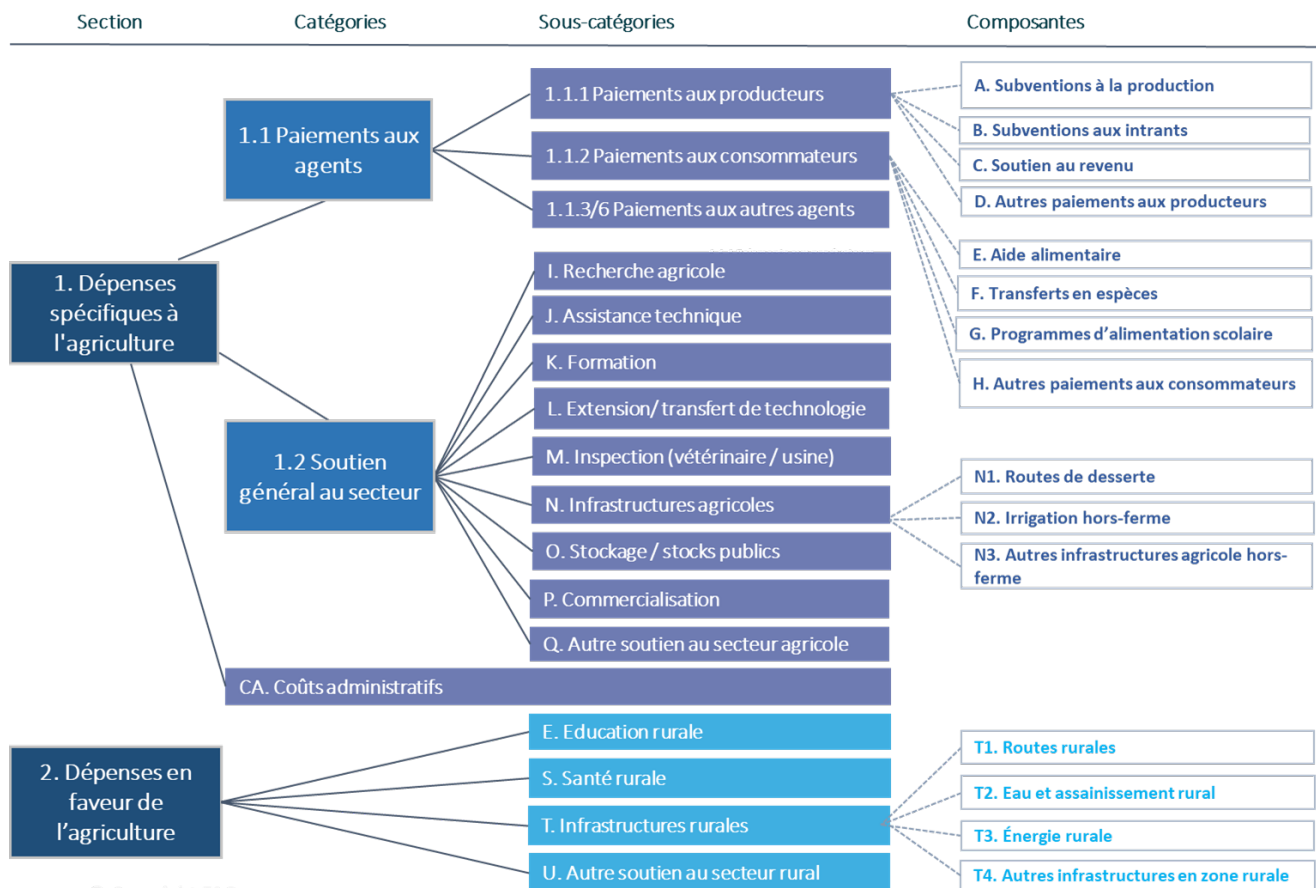
- (i) Une distinction générale entre les dépenses qui sont spécifiques à l'agriculture (soutien direct au secteur), les dépenses en faveur de l'agriculture (soutien indirect au secteur agricole) et les dépenses non reliées à l'agriculture.
- (ii) A l'intérieur des dépenses spécifiques à l'agriculture, une distinction est faite entre les soutiens à des agents spécifiques de la chaîne de valeur (par exemple des subventions aux intrants pour les producteurs) et le soutien collectif au secteur (par exemple les dépenses de recherche agricole).

Les dépenses spécifiques à l'agriculture génèrent des transferts monétaires aux agents agricoles ou au secteur dans son ensemble. Ces agents (ou le secteur dans son ensemble) doivent être les seuls – ou les principaux – destinataires des transferts générés par ces mesures de dépense. Les mesures de soutien en faveur de l'agriculture ne sont pas strictement spécifiques au secteur agricole mais ont une forte influence sur le développement du secteur agricole. Elles incluent par exemple les investissements dans les infrastructures rurales, la santé ou l'éducation rurale. Toutes les mesures de dépenses qui remplissent ces critères sont considérées dans l'analyse quelle que soit leur nature, leur objective ou leurs impacts économiques attendus.⁹

Les coûts administratifs sont considérés comme dépenses spécifiques à l'agriculture car ils correspondent aux coûts de fonctionnement non directement liés à une fonction précises pour les institutions directement en lien avec l'agriculture (voir Figure A1).

⁹ Pour plus d'information sur la méthodologie, il est possible de consulter le guide méthodologique disponible sur le site web du SAPAA: www.fao.org/in-action/mafap/resources/methodology-learning-material

Figure A1. Catégories de classification du programme Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires



© Copyright FAO

Source: auteurs, 2019.

Annexe 2. Données utilisées et limites de l'analyse

L'analyse SAPAA utilise les dépenses budgétisées et décaissées des gouvernements telles qu'inscrites dans les lois de finances et désagrégées au niveau du projet. Les dépenses non inscrites dans le budget national ne sont donc pas prises en compte.

Les données source sur lesquelles se basent les analyses présentées ci-dessous correspondent à la combinaison de trois sources différentes:

- Le Ministère de l'Économie et des Finances pour les dépenses budgétisées et décaissées sur la période 2008-2018, à la fois ressources internes et externes. Les données fournies par ce ministère sont appelées données BOOST, car elles sont structurées selon le format du projet BOOST de la banque mondiale. Les dépenses indiquées dans cette base de donnée englobent à l'intégralité des ministères à l'exception de certains ministères ou unités budgétaires stratégiques (notamment le ministère de la défense ou la présidence). Une liste complète des unités budgétaires exclus est disponible dans le Tableau A1. Les potentielles dépenses de ces ministères en lien avec l'agriculture ou le développement rural n'ont donc pas pu être capturées. Les analyses présentées ci-dessus sont le résultat de la classification de l'ensemble des éléments obtenus, soit 86 600 lignes budgétaires. De ces éléments, environ 15 800 lignes ont été identifiées en tant que reliées directement ou indirectement au secteur agricole.
- La Caisse autonome d'amortissement (CAA) pour les dépenses décaissées financées sur ressources externes (bailleurs) sur la période 2014-2018 pour une liste de ministères en lien avec l'agriculture (Tableau A2).
- La précédente base utilisée par le SAPAA qui couvre la période 2008-2016 à la fois les dépenses sur ressources internes et externes. Cependant, le périmètre de cette base est beaucoup moins important que celui de la base fournie par le ministère des finances (donnée BOOST), car seuls les ministères sectoriels les plus liés à l'agriculture sont inclus.

Tableau A1. Liste des ministères absents des données BOOST

Ministères et unités budgétaires retirée de la base BOOST
ASSEMBLEE NATIONALE
COMMISSION ELECTORALE NATIONALE AUTONOME
COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
COUR CONSTITUTIONNELLE
COUR SUPREME
HAUTE AUTORITE DE L'AUDIOVISUEL ET DE LA COMMUNICATION
HAUTE COUR DE JUSTICE
MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE
MINISTERE DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION
MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA SECURITE PUBLIQUE
MINISTERE DELEGUE AUPRES DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, CHARGE DE LA DEFENSE NATIONALE
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Source: auteurs, 2019.

Tableau A2. Liste des ministères présents dans les données fournies par la Caisse autonome d’amortissement (CAA) par année

Ministère fournis par la CAA	2014	2015	2016	2017	2018
MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE	X	X	X	X	X
MINISTERE DE LA SANTE	X	X	X	X	X
MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE	X	X	X	X	X
MINISTERE DE L'EAU ET DES MINES			X		
MINISTERE DE L'ECONOMIE NUMERIQUE ET DE LA COMMUNICATION				X	X
MINISTERE DE L'ENERGIE, DE L'EAU ET DES MINES	X	X	X	X	X
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE			X	X	X
MINISTERE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT				X	X
MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE	X	X	X	X	X
MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS SECONDAIRE, TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	X	X	X	X	X
MINISTERE DES INFRASTRUCTURES ET DES TRANSPORTS	X	X	X	X	X
MINISTERE DU CADRE DE VIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	X	X	X	X	X
MINISTERE DU PLAN ET DU DEVELOPPEMENT				X	X
MINISTERE DU TRAVAIL ET DE LA FONCTION PUBLIQUE					X
MINISTERE DU TRAVAIL, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DES AFFAIRES SOCIALES	X	X	X	X	

Source: auteurs, 2019.

La source principale est la base de donnée fournie par le gouvernement (BOOST). Cependant, celle-ci comporte deux principales limitations:

- Les dépenses décaissées sur ressources externes sont incomplètes, on observe un taux d’exécution moyen de 17 pour cent sur l’ensemble de la période 2008-2018.
- Les montants indiqués en tant que «dotations finales» semblent aberrants pour la majeure partie de la période 2008-2018 et très éloignés des montants indiqués pour les «dotations initiales». Ces montants de dotations initiales sont au contraire plus proche des montants indiqués dans les rapports de performance du Ministère de l’agriculture, de l’élevage et de la pêche (MAEP).

En raison de ces limitations, les hypothèses suivantes sont utilisées:

- Les montants budgétisés, à la fois sur ressource internes et sur ressources externes, correspondent au dotations initiales, et non aux dotations finales comme c’est habituellement le cas dans la méthodologie du SAPAA.
- Pour les décaissements sur ressources externes, on utilise la base de donnée précédente du SAPAA sur la période 2008-2013 et les données de la CAA sur la période 2014-2018. De plus, pour les projets qui ne sont pas présents sur ces deux sources (en majeure partie des projets en dehors du périmètre du SAPAA mais tout de même certains projets en soutien au monde rural), on utilise l’hypothèse suivante: si le taux de décaissement du projet est inférieur à 5 pour cent, le montant décaissé pour ce projet est considéré égal au montant budgétisé.

Annexe 3. Composition des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation au Bénin, montants décaissés en millions de FCFA

Tableau A3. Composition des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation au Bénin, montants décaissés en millions de FCFA

Millions de FCFA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Dépenses spécifiques à l'agriculture											
<i>1.1. Paiements aux agents du secteur agricole</i>											
1.1.1. Paiements aux producteurs											
B.1. intrants variables (semences, engrais, autres)	1,469	1,091	761	1,781	10,839	8,849	11,663	23,891	4,927	2,801	4,463
B.2. capital (équipement, irrigation à la ferme, bétail, ...)	2,700	4,485	1,508	913	2,370	3,114	1,281	9,786	1,360	1,587	2,357
B.3. services à la ferme (contrôle nuisibles, services vétérinaires, ...)	159	70	135	127	171	237	301	270	125	-	-
C. Soutien au revenu	309	1,287	254	332	594	252	1,825	14,503	564	97	1,610
D. Autres paiements aux producteurs	32	10	9	15	6	-	-	1,626	1,031	746	959
1.1.2. Paiements aux consommateurs											
E. aide alimentaire	26	6	13	10	1,340	83	61	118	123	224	227
G. programmes d'alimentation scolaire	835	1,748	945	1,183	1,911	1,431	410	1,703	73	3,669	10,206
1.1.3. Paiements aux fournisseurs d'intrants	250	22	161	160	210	231	172	127	50	39	65
1.1.4. Paiements aux transformateurs	500	452	180	329	279	553	175	419	725	693	949
1.1.5. Paiements aux commerçants	196	159	80	76	8	4	-	-	280	-	-
<i>1.2. Soutien général au secteur</i>											
I. Recherche agricole	4,366	3,885	4,336	4,144	1,966	1,816	2,154	1,850	2,591	15,069	4,787
J. Assistance technique	3,674	3,664	2,439	2,371	3,393	5,515	4,444	6,255	4,424	2,615	1,244
K. Formation	2,755	2,605	1,995	2,341	2,645	2,664	3,174	3,569	1,450	1,492	1,031
L. Vulgarisation/transfert technologie	3,330	1,634	1,852	1,718	2,993	3,702	6,102	4,541	5,264	3,201	1,866
M. Inspection (végétale/animale)	2,479	1,925	1,639	4,190	2,520	3,962	3,949	4,397	4,397	5,637	5,671
N. Infrastructure agricole											
N.1. Pistes de desserte	2,811	2,554	2,499	850	1,001	1,028	739	1,501	1,422	3,238	4,943
N.2. Irrigation hors-ferme	1,061	868	698	669	1,442	3,475	2,670	4,806	2,038	2,482	2,226
N.3. Autres infrastructures agricoles	1,470	2,487	1,407	757	1,502	1,017	2,317	2,938	2,362	2,381	2,427
O. Stockage	1,056	697	182	268	1,666	639	107	1,321	900	1,399	1,620
P. Commercialisation	2,186	2,373	2,438	2,837	5,766	5,101	4,097	5,261	3,895	2,591	2,825
P.1. Commercialisation - soutien au développement de filières	1,011	1,011	1,011	-	798	801	600	600	150	-	4,500
Q. Autre soutien général au secteur											
Q.1. Autre soutien général au secteur	14,645	8,371	6,751	7,295	16,002	16,506	17,959	21,285	14,271	7,642	10,407
Q.3. Autre soutien général au secteur - emploi agricole	2,246	221	787	897	793	385	197	588	552	2,399	2,013
Q.4. Autre soutien général au secteur - appui à la campagne cotonnière	-	-	-	-	-	-	-	-	33,876	-	-
<i>Coûts administratifs</i>	4,074	17,921	4,712	5,165	3,844	4,039	3,544	4,423	2,537	4,543	11,257
2. Dépenses en faveur de l'agriculture											
R. Education rurale	4,512	4,066	12,752	4,963	20,228	28,876	31,935	37,208	40,043	42,525	41,761
S. Santé rurale	6,309	7,233	7,126	10,265	7,575	10,406	13,051	14,088	10,772	13,290	11,406
T. Infrastructure rurale											
T.1. Routes rurales	4,066	4,043	4,121	3,090	1,813	3,360	7,947	11,722	8,506	7,735	9,343
T.2. Eau et assainissement	6,439	5,601	3,731	3,143	2,527	5,893	355	10,091	1,400	12,008	11,911
T.3. Energie rurale	2,331	6,925	7,943	4,869	6,025	6,799	1,028	7,604	2,768	7,143	3,961
T.4. Autre infrastructure rurale	1,140	1,456	656	1,128	2,046	1,015	95	254	1,124	332	133
U. Autre soutien au secteur rural	4,298	6,572	3,563	6,191	12,866	9,253	10,229	15,288	10,978	8,690	10,750

Source: auteurs, 2019.

Annexe 4. Articulation des catégories du Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (SAPAA) avec les axes stratégiques du Plan stratégique de développement du secteur agricole (PSDSA) et du Plan stratégique pour la relance du secteur agricole (PSRSA)

Tableau A4. Articulation des catégories du Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (SAPAA) avec les axes stratégiques du Plan stratégique de développement du secteur agricole (PSDSA) et du Plan stratégique pour la relance du secteur agricole (PSRSA)

Axe stratégique du PSDSA 2017-2015	Composantes de l'axe stratégique	Catégorie SAPAA	Axe stratégique du PSRSA 2011-2015
1. Amélioration de la productivité et de la production des produits végétaux, animaux et halieutiques des filières agricoles prioritaires	<p>1.1. Renforcement de la disponibilité et de l'accessibilité aux semences et plants de qualité (productions végétales, animales et halieutiques)</p> <p>1.2. Renforcement de l'accessibilité aux autres types d'intrants agricoles</p> <p>1.3. Mécanisation des activités agricoles adaptée et accessible pour les hommes et les femmes</p> <p>1.4. Amélioration de l'accès aux connaissances professionnelles et aux innovations technologiques pour les hommes et les femmes</p> <p>1.5. Promotion des aménagements hydro-agricoles, pastoraux et infrastructures de désenclavement</p>	<p>B.1. Intrants variables (semences, engrais, autres)</p> <p>B.2. Capital (équipement, irrigation à la ferme, bétail, autres infrastructures basiques à la ferme)</p> <p>I. Recherche agricole</p> <p>J. Assistance technique</p> <p>K. Formation</p> <p>L. Vulgarisation/transfert technologie</p> <p>N.1. Pistes de desserte</p> <p>N.2. Irrigation hors-ferme</p> <p>N.3. Autres infrastructures agricoles</p>	<p>1. Renforcement de la disponibilité et de l'accessibilité aux semences de qualité</p> <p>2. Renforcement de l'accessibilité aux intrants</p> <p>3. Mécanisation des activités agricoles adaptée et accessible</p> <p>5. Amélioration de l'accès aux connaissances professionnelles et aux innovations technologiques</p> <p>6. Développement et opérationnalisation des aménagements agricoles</p>
2. Promotion et structuration équitable des chaînes de valeur ajoutée des produits végétaux, animaux et halieutiques des filières prioritaires au profit des hommes et des femmes	<p>2.1. Développement d'infrastructures adéquates pour le stockage, la conservation, la transformation et la mise en marché</p> <p>2.2. Renforcement du dispositif de contrôle des normes commerciales</p> <p>2.3. Identification et valorisation des opportunités d'affaires</p> <p>2.4. Mise en place des indications géographiques</p> <p>2.5. Renforcement des capacités des acteurs en matière d'analyse et de formulation des stratégies commerciales d'entreprise</p> <p>2.6. Renforcement du Partenariat Public Privé (PPP)</p>	<p>O. Stockage</p> <p>P. Commercialisation</p> <p>P.1. Commercialisation - soutien au développement de filières</p>	<p>8. Facilitation de l'accès aux marchés.</p>
3. Renforcement de la résilience face aux changements climatiques et amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations vulnérables	<p>3.1. Innovations agricoles au profit des hommes et des femmes pour la résilience face au changement climatique et son atténuation</p> <p>3.2. Gestion durable des terres et des écosystèmes aquatiques pour les hommes et les femmes</p>	<p>Q. Autre soutien général au secteur</p> <p>U. Autre soutien au secteur rural</p> <p>E. Aide alimentaire</p> <p>G. Programmes d'alimentation scolaire</p>	<p>7. Sécurisation et gestion de l'accès au foncier</p>

Axe stratégique du PSDSA 2017-2015	Composantes de l'axe stratégique	Catégorie SAPAA	Axe stratégique du PSRSA 2011-2015
	<p>3.3. Sécurisation et gestion de l'accès au foncier au profit des hommes et des femmes</p> <p>3.4. Promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations, hommes et femmes</p>		
4. Amélioration de la gouvernance et des systèmes d'informations du secteur agricole, de la sécurité alimentaire et nutritionnelle	<p>4.1. Appui à la mise en œuvre des réformes du secteur et soutien aux services du MAEP</p> <p>4.2. Amélioration du système d'information du secteur agricole (statistiques, e-agriculture, systèmes d'informations, suivi évaluation et coordination du secteur)</p> <p>4.3. Professionnalisation des exploitations agricoles de type familial et promotion de l'entrepreneuriat agricole des jeunes et des femmes</p> <p>4.4. Promotion du genre dans le secteur agricole</p>	<p>Coûts administratifs</p> <p>Q. Autre soutien général au secteur</p> <p>Q.3. Autre soutien général au secteur - emploi agricole</p>	9. prrofessionnalisation des exploitations de type familial et, promotion des grandes
5. Mise en place de mécanismes de financements et d'assurances adaptés et accessibles aux différents types d'exploitations agricoles et catégories d'acteurs	<p>5.1. Opérationnalisation du Fonds National de Développement Agricole (FNDA)</p> <p>5.2. Renforcement des mécanismes assurantiels dans le secteur agricole</p> <p>5.3. Gestion des calamités dans le secteur agricole</p> <p>5.4. Renforcement du Fonds d'Appui au Développement des communes, volet agriculture (FADeC-Agriculture)</p>	<p>B.1. Intrants variables (semences, engrais, autres)</p> <p>D. Autres paiements aux producteurs</p> <p>N.3. Autres infrastructures agricoles</p>	4. Exploitations et de l'entrepreneuriat agricole mise en place de financements adaptés et accessibles

Source: auteurs, 2019.

Annexe 5. Dépenses sur ressources externes non capturées dans le budget de l'État

L'analyse des dépenses publiques consacrées à l'agriculture, et en particulier celles qui proviennent des bailleurs, est compliquée par le fait qu'une partie importante des dépenses de ces bailleurs ne semble pas être reportée dans le budget de l'État. Un sondage des principaux bailleurs initié par l'Union Européenne en tant que chef de file des Partenaires Techniques et Financiers du secteur agricole auprès des principaux bailleurs montre en effet que les dépenses financées sur ressources externes sont bien plus importantes que celle inscrites dans le budget. En particulier, si les prêts sont obligatoirement inscrits dans le budget du MAEP, les dons bilatéraux ne le sont que très rarement. Parmi les bailleurs enquêtés on trouve ainsi l'Union Européenne, la Banque Mondiale, la FAO ou le FIDA.

On peut donc comparer les données déclarées par ces bailleurs avec celles fournies par le gouvernement à travers la base de donnée extraite du système de gestion des finances publiques (base BOOST) et la base de données de la CAA. Cette comparaison montre que les montants déclarés décaissés par les bailleurs en 2017 sont 2,7 fois supérieurs à ceux enregistrés dans les données gouvernementales concernant les dépenses sur ressources externes (Tableau A5). Ces dépenses des bailleurs seules sont même plus élevées que les dépenses totales du MAEP pour cette année, avec 116 pour cent des dépenses.

Le constat est similaire pour les montants budgétisés; pour les années 2018 et 2019, la moyenne des dépenses des bailleurs¹⁰ correspond respectivement à 92 et 130 pour cent des dépenses totales budgétisées par le MAEP, quelle que soit leur source. Les dépenses des bailleurs, et les appuis des bailleurs dans l'investissement agricole, sont donc fortement sous-estimés.

Tableau A5. Comparaison des dépenses du MAEP reportées par les bailleurs ou inscrites au budget

Dépenses du MAEP (FCFA)	Décaissement 2017	Budget moyen 2018	Budget moyen 2019
Montants déclarés par les bailleurs (A)	63 204 098 380	77 902 959 527	77 902 959 527
Montants officiels totaux (B)	54 557 117 691	84 438 237 000	59 751 827 000
Montants officiels sur ressources externes (C)	23 306 760 879	35 729 832 000	
% reporté par rapport au montant officiel total (A/B)	116%	92%	130%
% reporté par rapport au montant officiel sur ressources externes (A/C)	271%	218%	

Note: Les colonnes Budget moyen 2018 et 2019 correspondent à la moyenne annualisée des dépenses par projet pour les bailleurs et au budget reporté dans la base BOOST pour les montants officiels. Le chiffre du budget officiel 2019 a été fourni par l'Union Européenne.

Source: auteurs, 2019 grâce à des données fournies par l'Union Européenne.

¹⁰ Cette moyenne de dépense annuelle est calculée en divisant le montant total budgétisé par les bailleurs sur chaque projet par le nombre d'année de ce projet. Cette moyenne ne reflète donc pas exactement la budgétisation effectuée chaque année.

Annexe 6. Classification fonctionnelle agricole du gouvernement du Bénin

La classification utilisée par le gouvernement est une classification mixte fonctionnelle et sectorielle. En effet certaines catégories (telle «Affaires rurales») et les catégories secondaires qui y sont associées) suivent une logique fonctionnelle en indiquant le type de dépenses tandis que d'autres catégories (telles que: «Production végétale» ou «Production animale» et les catégories secondaires qui y sont associées) suivent une logique sectorielle en indiquant le type de produit qui est visé par la dépense (Tableau A6).

Tableau A6. Classification fonctionnelle premier et deuxième niveau du gouvernement du Bénin en lien avec l'agriculture

<p>AFFAIRES RURALES</p> <ul style="list-style-type: none"> ADMINISTRATION GENERALE DES AFFAIRES RURALES AUTRES AFFAIRES RURALES DEVELOPPEMENT RURAL INTEGRE DEVT.DES EXPLOITATIONS & SOUT.AGRICULTEURS ESP.RURAL ET MISE EN VALEUR TERRES AGRICOLES FORMATION PROFESSIONNELLE AGRICOLE MARCHES DES PRODUITS DE BASE NUTRITION ET LUTTE CONTRE LA FAIM TRANSFORMATION ET COMMERCE DES PRODUITS RURALES VULGARISATION AGRICOLE ENCADREMENT EXPLOITANTS
<p>FORETS PARCS ET RESERVES</p> <ul style="list-style-type: none"> ADMINISTRATION GENERALE DES FORETS PARCS ET RESERVES GESTION DES ZOOS GESTION DOMAINE FORESTIER/REBOISEMENT PRODUCTION & INDUSTRIE FORESTIERE PROTECTION NATURE PARCS/RESERVES
<p>PRODUCTION VEGETALE</p> <ul style="list-style-type: none"> ADMINISTRATION GENERALE DE LA PRODUCTION VEGETALE AUTRES AFFAIRES DE PRODUCTION VEGETALE CULTURES VIVRIERS FILIERE COTON ET TEXTILE SOUT.FILIERE SUCRE FILIERES CULT.MARAIC.FRUITES ET AGRUMES FILIERES DE DEVELOPPEMENT CAFE/CACAO ANARCADE FILIERES DE DEVELOPPEMENT PALMIER A HUILE/COCOTIERS FILIERES MANIOC FILIERES PRODUITS VIVRIERS
<p>RESSOURCES ANIMALES</p> <ul style="list-style-type: none"> ADMINISTRATION GENERALE DES RESSOURCES ANIMALES ELEVAGE ESPECES A CYCLE COURT PECHE ET AQUACULTURE PROMOTION ELEVAGE PRODUCTION BOVINE SANTE, REPRODUCTION NUTRITION ANIMALE

Source: Données de la base BOOST fournie par le Ministère des finances du Bénin.

SUIVI ET ANALYSE DES POLITIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES [SAPAA]

Le programme de Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (SAPAA) cherche à établir des systèmes durables de suivi, d'analyse et de réforme des politiques agricoles et alimentaires pour des cadres politiques plus efficaces, efficaces et inclusifs dans un nombre croissant de pays en développement et émergents.

CONTACTS

www.fao.org/in-action/mafap

mafap@fao.org

Le programme SAPAA est mis en œuvre par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en collaboration avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les partenaires nationaux dans les pays participants. Le programme est soutenu financièrement par la fondation Bill et Melinda Gates, le Gouvernement des Pays-Bas, l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID) et la Coopération allemande (GIZ).
