



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

Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Bénin sur la période 2008-2015

NOTE TECHNIQUE

Bénin

Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Bénin sur la période 2008-2015

NOTE TECHNIQUE

par Lucile Hummel, Sorel Marius Vissoh, Justin Edah et Hodonou Assogba.

Citation suggérée:

Hummel, L. Vissoh, S. M. Edah, J. Assogba, H. 2017. *Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Bénin sur la période 2008-2015*. Note technique, SAPAA (Projet de 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. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue 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.

ISBN 978-92-5-209817-1

© FAO, 2017

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

Tables des matières

Tables des matières	iii
Figures	iv
Tableaux.....	v
Encadré.....	v
Reconnaissance	vi
Acronymes.....	vii
Résumé	ix
1. Introduction	1
1.1. Méthodologie	1
1.2. Données et limites de l'analyse	2
2. Niveau des DPAA	5
2.1. Part des DPAA dans le budget public total	5
2.2. Efficience technique des DPAA.....	6
3. Composition des DPAA.....	8
3.1. Evolution des DPAA selon leur type	8
3.2. Cohérence des DPAA avec les objectifs du PSRSA	10
4. DPAA par produit.....	14
4.1. Evolution des DPAA par produit	14
4.2. Composition des DPAA en soutien au riz et au coton	15
5. DPAA par Ministère	17
5.1. Répartition des DPAA entre les Ministères sectoriels	17
5.2. Composition et efficience des DPAA du MAEP.....	17
6. Rôle de l'aide dans les DPAA.....	20
6.1. Part de l'aide dans les DPAA	20
6.2. Efficience technique des DPAA financées sur ressources externes	20
6.3. Composition des DPAA financées sur ressources externes	21
7. Conclusions et recommandations	23
7.1. Conclusions.....	23
7.2. Recommandations	24
Références.....	25
Annexe	27

Figures

Figure 1.	Part des DPAA au Bénin (sens restreint et sens large) en pourcentage, dépenses budgétisées et décaissées (incluant les dépenses d'investissement et de fonctionnement, ressources internes et externes), 2008-2015.	5
Figure 2.	Évolution des DPAA budgétisées et décaissées en milliards de FCFA (incluant les dépenses d'investissement et de fonctionnement, ressources internes et externes), 2008-2015.	6
Figure 3.	Taux d'exécution du budget public total et des DPAA en pourcentage (incluant les dépenses d'investissement et de fonctionnement, ressources internes et externes), 2008-2015.	7
Figure 4.	Dépenses spécifiques (I.1 + I.2) et en faveur de l'agriculture et l'alimentation et coûts administratifs en milliards de FCFA (incluant les dépenses d'investissement et de fonctionnement décaissées, ressources internes et externes), 2008-2015.	9
Figure 5.	Composition fonctionnelle des DPAA au Bénin d'après la méthodologie du programme SAPAA en pourcentage des DPAA (hors coûts administratifs) (incluant les dépenses d'investissement décaissées, ressources propres et externes), moyenne 2008-2015.	11
Figure 6.	Répartition des paiements aux producteurs au Bénin en pourcentage (incluant les dépenses de développement uniquement, ressources internes et externes), moyenne 2008-2015.	12
Figure 7.	Ventilation des DPAA selon les axes stratégiques du PSRSA, dépenses d'investissement décaissées (ressources propres et externes) en milliards de FCFA (hors coûts administratifs), moyenne 2008-2015.	13
Figure 8.	Composition des dépenses spécifiques à l'agriculture par produit au Bénin (incluant les dépenses d'investissement décaissées, ressources propres et externes) en milliards de FCFA, 2008-2015.	14
Figure 9.	DSAA vers les produits individuels au Bénin (incluant les dépenses d'investissement décaissées, ressources internes et externes) en pourcentage, moyenne 2008-2015.	15
Figure 10.	DSAA vers les produits individuels au Bénin, dépenses d'investissement décaissées (ressources propres et externes) en milliards de FCFA, 2008-2015.	15
Figure 11.	Composition des dépenses allouées au riz et au coton au Bénin, dépenses d'investissement décaissées (ressources propres et externes) en pourcentage, moyenne 2008-2015.	16
Figure 12.	Répartition des DPAA entre les Ministères sectoriels de l'agriculture au Bénin, dépenses d'investissement décaissées (ressources propres et externes) en pourcentage des DPAA (hors coûts administratifs), moyenne 2008-2015.	17
Figure 13.	Dépenses de développement et de fonctionnement du MAEP en milliards de FCFA (axe de gauche) et part des dépenses de fonctionnement du MAEP par rapport à son budget total en pourcentage (ressources internes et externes), moyenne 2008-2015.	18
Figure 14.	Ventilation des DPAA du MAEP d'après la méthodologie du programme SAPAA en pourcentage (incluant les dépenses de développement et de fonctionnement, ressources internes et externes), moyenne 2008-2015.	18
Figure 15.	Taux d'exécution des DPAA du MAEP d'après la ventilation établie par le programme SAPAA en pourcentage (incluant les dépenses de développement et de fonctionnement, ressources internes et externes), moyenne 2008-2015.	19
Figure 16.	Source de financement des transferts de politiques (hors coûts administratifs) en milliards de FCFA (axe de gauche) et part de l'aide en pourcentage (axe de droite) au Bénin (incluant uniquement les dépenses d'investissement décaissées), 2008-2015.	20
Figure 17.	Taux d'exécution des DPAA (hors coûts administratifs), financées sur ressources internes et externes (dépenses d'investissement), 2008-2015.	21
Figure 18.	Principaux projets et programmes financés sur ressources externes en milliards de FCFA au Bénin (incluant uniquement les dépenses d'investissement décaissées), 2008-2015.	22

Tableaux

Tableau 1. Données utilisées pour l'analyse SAPAA des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation au Bénin, 2008-2015.	2
Tableau 2. Budget public total, dépenses vers le secteur agricole, part des coûts administratifs dans les dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation (DPAA), en milliards de FCFA nominaux au Bénin, 2008-2015.	4
Tableau 3. Dépenses spécifiques et en faveur de l'agriculture et l'alimentation et coûts administratifs, dépenses d'investissement décaissées (ressources propres et externes) en pourcentage, moyenne 2008-2015.	8
Tableau 4. Table de correspondance entre les axes stratégiques du PSRSA et les catégories de classification SAPAA.	27

Encadré

Encadré 1. Le cadre politique de l'agriculture et de l'alimentation au Bénin.....	10
---	----

Reconnaissance

Cette note technique est un produit du Programme de Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires (SAPAA). Elle sera mise à jour dès que de nouvelles données seront rendues disponibles.

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 économique (OCDE) et les partenaires nationaux dans les pays participants. Il est soutenu financièrement par la fondation Bill et Melinda Gates, le Gouvernement des Pays-Bas, l'Agence internationale de développement des Etats-Unis et le Ministère fédérale de l'alimentation et de l'agriculture de l'Allemagne. L'analyse présentée dans ce document est le résultat du partenariat établi avec le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP). Cette note technique a été préparée par Lucile Hummel du Bureau sous-régional Afrique de l'Ouest du Programme SAPAA, Sorel Marius Vissoh, Justin Edah et Hodonou Assogba du MAEP, avec le soutien et les contributions de Federica Angelucci et Hélène Gourichon.

Pour plus d'informations: www.fao.org/in-action/mafap

Acronymes

ADMA	Agence de développement de la mécanisation agricole
AIMAEP	Appui institutionnel au MAP
APAH	Agence de promotion des aménagements hydro-agricoles
BAD	Banque africaine de développement
BGE	Budget général de l'Etat
BID	Banque islamique de développement
CAA	Caisse autonome d'amortissement
DGB	Direction Générale du Budget
DFAA	Dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation
DPAA	Dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation
DSAA	Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation
CA	Coûts administratifs
CAIA	Centrale d'achat des intrants agricoles
CARDeR	Centres d'action régionaux pour le développement rural
CeRPA	Centre régionaux pour la promotion agricole
COFOG	Classification of Functions of Government
CUA	Commission de l'Union Africaine
CTB	Agence Belge de Développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds Monétaire International
INRAB	Institut national de recherche agricole au Bénin
KfW	Banque allemande de développement
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MCVD	Ministère du cadre de vie et du développement durable
MEEM	Ministère de l'eau, de l'énergie et des mines
MEF	Ministère de l'économie et des finances
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ONASA	Office nationale d'appui à la sécurité alimentaire
ONS	Office national de stabilisation et de soutien des revenus agricoles
PADA	Projet d'appui à la diversification agricole
PAM	Programme alimentaire mondial
PSDSA	Plan stratégique de développement du secteur agricole

PSE	Producer Support Estimate
PSRSA	Plan stratégique de relance du secteur agricole
SAPAA	Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires
SCRP	Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
SIGFIP	Système intégré de gestion des finances publiques
SONAPRA	Société nationale pour la promotion agricole
TP	Transferts de politique

Résumé

Objet: Dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation
Pays: Bénin
Période d'analyse: 2008-2015

Cette note technique vise à (i) analyser l'évolution des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation (DPAA) au Bénin, (ii) déterminer si ces dépenses ont été allouées de manière cohérente par rapport aux objectifs de la politique agricole et alimentaire du Gouvernement tels qu'affichés dans le Plan stratégique de relance du secteur agricole (PSRSA), et (iii) formuler des recommandations pour permettre une allocation plus cohérente des DPAA.

La part moyenne des DPAA dans le budget public total décaissé s'est élevée à 6 pour cent sur la période. Cependant, la méthodologie SAPAA considère, dans sa définition des DPAA, un champ large de dépenses (soutien direct et indirect à l'agriculture). En considérant la définition restreinte (soutien direct ou dépenses spécifiques à l'agriculture), une part moyenne de 3 pour cent est observée. L'objectif de Maputo d'accorder 10 pour cent du budget national au secteur agricole ne semble pas avoir été atteint par le Gouvernement du Bénin entre 2008 et 2015.

Principales tendances et dynamiques explicatives

- Les dépenses allouées à l'agriculture et l'alimentation sont restées faibles par rapport aux dépenses totales de l'État (6 pour cent en moyenne). En moyenne sur la période 2008-2015, le budget alloué à l'agriculture a baissé de 1 pour cent par an en dépenses budgétisées.
- La mise en œuvre du PSRSA dès l'année budgétaire 2012 a coïncidé avec une remontée en termes absolus des DPAA, alimentée par la hausse des coûts administratifs. La prévisibilité budgétaire s'est aussi améliorée, même si l'efficacité technique est encore insuffisante (68 pour cent en moyenne sur la période contre 83 pour les dépenses nationales).
- Les DPAA ont pris la forme d'un soutien direct au secteur agricole, davantage tourné vers les biens publics que vers les biens privés. Toutefois, une part importante des subventions aux intrants du coton ne sont pas capturées dans l'analyse et pourraient inverser la tendance. Les producteurs ont été les premiers bénéficiaires des paiements aux agents, avec un appui constitué de subventions au capital et subventions aux intrants variables.
- Les coûts administratifs sont élevés, ils ont représenté plus du tiers des DPAA sur la période. Ces dépenses ne bénéficient pas directement aux agents du secteur agricole mais mettent l'accent sur les fonctions de régulation des Ministères en charge des DPAA.
- Certains postes de dépenses ont reçu une faible part des DPAA en dépit de leur impact sur la réduction des lacunes du secteur agricole au Bénin et l'atteinte des objectifs du PSRSA. Il s'agit en particulier de la recherche agricole, de l'électrification rurale, de l'irrigation hors-ferme et des pistes de desserte.
- Le coton est le premier produit soutenu par les DPAA depuis 2014. En dépit de son importance stratégique dans la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRIP), il ne dispose pas d'un cadre budgétaire spécifique, ce qui nuit à la prévisibilité des dépenses du PSRSA.
- Le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) a été le premier contributeur des DPAA mais a montré une efficacité technique aléatoire selon les postes de dépenses.
- Les DPAA ont été financées à 58 pour cent sur ressources externes. Les ressources externes ont fait l'objet d'une gestion plus efficace que les ressources internes (hors coûts administratifs), et ont porté

principalement sur des biens publics comme l'éducation, l'eau et l'assainissement ou encore le soutien au secteur rural.

Recommandations

(i) Niveau et composition des DPAA

1. Envisager une revalorisation des DPAA afin de respecter l'engagement pris à Maputo d'allouer au moins 10 pour cent du budget national au développement de l'agriculture;
2. Mener des études approfondies en vue de déterminer l'ampleur et l'impact attendu d'une revalorisation des DPAA allouées à la recherche agricole, aux infrastructures agricoles et à l'électrification rurale;
3. Veiller à ce que le financement de la recherche soit pris en compte dans le Plan stratégique de développement du secteur agricole (PSDSA);

(ii) Prévisibilité et efficacité des DPAA

4. Profiter de la mise en œuvre du PSDSA et du passage à l'approche budget-programme pour consolider les efforts de programmation budgétaire au sein du MAEP. Cela implique de fournir une budgétisation détaillée du PSDSA par axe stratégique, par programme et par projet, chacun étant relié à des cibles spécifiques et mesurables dans le cadre du Document pluriannuel de programmation des dépenses (DPPD);
5. Étendre cet effort aux autres Ministères sectoriels tout en améliorant la prévision des ressources internes et externes. Ceci implique de développer les capacités institutionnelles, de renforcer la coordination avec les acteurs de l'aide extérieure et de conduire des études approfondies sur les besoins en dépenses et l'impact attendu;

(iii) Efficience technique des DPAA

6. Mener une étude spécifique aux Ministères en charge des DPAA afin d'identifier les facteurs expliquant leur moindre performance budgétaire par rapport aux autres secteurs et identifier des leviers d'amélioration pour une gestion plus efficiente des DPAA;

(iv) Traçabilité et contrôle des DPAA

7. Améliorer la traçabilité budgétaire des subventions aux intrants, en particulier à la filière coton, le système d'enregistrement des dépenses actuel ne permettant pas de la faire de manière précise.

1. Introduction

L'objectif de cette note technique est d'analyser l'évolution des DPAA au Bénin. Elle s'emploie à identifier l'évolution du soutien aux sous-secteurs de l'agriculture et l'alimentation (recherche, subventions aux intrants, infrastructures, etc.) et aux produits du secteur agricole dans le temps, par type et source de financement. Aussi, son ambition est davantage de livrer une analyse détaillée du niveau, de la composition et de la cohérence des DPAA dans le pays, que de fournir une analyse en profondeur du lien entre la performance du secteur et les dépenses publiques, ou encore d'évaluer l'impact des projets et programmes étudiés. L'analyse est fondée sur la base de données des DPAA du Bénin, un des outils de suivi des politiques du SAPAA.

1.1. Méthodologie

La présente note repose sur l'utilisation de la méthodologie SAPAA pour l'analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation (SAPAA, 2013)¹. Cette méthodologie permet d'identifier, désagréger et classer toutes les dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation dans le pays, qu'elles soient financées sur ressources internes ou externes. Elle suit une typologie dérivée de celle employée par l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) pour le calcul des indicateurs Producer Support Estimate (PSE) (Komorowska, 2010; OCDE, 2016)². Elle permet de classer les projets et programmes en soutien à l'agriculture et l'alimentation dans le pays, sur la base de la nature du soutien fourni au secteur à travers les activités de chacun des projets et programmes mis en œuvre. Elle fournit également une désagrégation des dépenses publiques par source de dépense (aide et gouvernement), par agence de mise en œuvre, ainsi qu'une distinction entre les dépenses récurrentes et d'investissement, administratives et de transferts de politiques, budgétisées et décaissées. Enfin, elle permet de déterminer la part des dépenses publiques attribuée à chaque produit de base dans le pays.

Afin d'appréhender toutes les dépenses publiques en soutien au secteur agricole et alimentaire, le SAPAA établit la ventilation suivante (SAPAA, 2013):

- i. Une distinction générale entre les politiques qui sont: spécifiques à l'agriculture (soutien direct au secteur agricole), en faveur de l'agriculture (soutien à travers le développement rural) et les dépenses non agricoles;
- ii. Au sein de la catégorie spécifique à l'agriculture, une distinction est faite entre le soutien aux producteurs et aux autres agents de la chaîne de valeur (par exemple, subventions aux intrants) et le soutien général ou collectif au secteur (par ex., la recherche). Les agents de la chaîne de valeur comprennent les agriculteurs (producteurs), les fournisseurs d'intrants, les transformateurs, les consommateurs, les commerçants et les transporteurs.

La somme des dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation (DSAA) et des dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation (DFAA) représente ce que le SAPAA désigne comme les transferts de politiques (TP). La somme des TP et des coûts administratifs identifiés par le SAPAA constitue les dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation (DPAA).

¹ Pour plus d'information sur la méthodologie, il est possible de consulter le guide méthodologique disponible sur le [site web du SAPAA](#).

² Voir en particulier le tableau 3.1 (p.32) du chapitre 3 du [manuel PSE de l'OCDE](#) et l'encadré 1 (p.9) de la [contribution de Komorowska, J.](#)

1.2. Données et limites de l'analyse

Les bases de données utilisées pour constituer la base de données DPAA du Bénin sont listées dans le Tableau 1. Les dépenses non inscrites dans le budget national ne sont pas prises en compte.

Tableau 1. Données utilisées pour l'analyse SAPAA des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation au Bénin, 2008-2015.

Source	Description des données	Remarques
Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), 2016.	Dépenses de fonctionnement du MAEP (incluant les dépenses de personnel et de fonctionnement, l'équipement socio-administratif et les charges communes).	Seules les dépenses de fonctionnement du MAEP ont été considérées, étant donné que les données disponibles dans le SIGFiP ne permettent pas de déterminer dans quelle proportion les dépenses de fonctionnement des autres Ministères dépensiers de l'agriculture et l'alimentation s'appliquent au secteur.
Direction du Budget Général (DGB) et de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) du MEF, 2016.	Dépenses des projets et programmes consacrés à l'agriculture et l'alimentation, financés sur ressources internes et externes. Les données ont été extraites du SIGFiP par la DGB.	

Source: auteurs, 2017.

La présente analyse porte sur les dépenses des principaux Ministères ayant un effet direct ou indirect sur le développement agricole au Bénin, telles que définies par la méthodologie du programme SAPAA. Les dépenses des Ministères suivants sont couvertes:

- Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche;
- Ministère du cadre de vie et du développement durable;
- Ministère du commerce, de l'industrie et de l'artisanat;
- Ministère du plan et de développement;
- Ministère des infrastructures et des transports;
- Ministère de l'énergie, de l'eau et des mines;
- Ministère de la décentralisation et de la gouvernance locale;
- Ministère de la fonction publique et des affaires sociales;
- Ministère de la santé;
- Ministère de l'enseignement primaire et maternel;
- Ministère de l'enseignement secondaire et de la formation technique.

Au total, 112 projets et programmes mis en œuvre par ces Ministères ont été identifiés comme agricoles et alimentaires d'après la méthodologie du programme SAPAA, puis classifiés selon la grille de classification attenante. Les résultats de l'analyse sont uniquement basés sur les projets et programmes inscrits au budget national. Malgré la portée satisfaisante des données utilisées, celles-ci ne sont pas exemptes de limites qui doivent être considérées lors de l'analyse des résultats:

- Les dépenses de fonctionnement autres que celles du MAEP n'ont pas été comptabilisées dans l'analyse. En effet, il n'a pas été possible de déterminer dans quelle mesure les dépenses de fonctionnement des autres Ministères contribuaient à l'agriculture et l'alimentation.
- La désagrégation par structure des dépenses décaissées de personnel et de fonctionnement du MAEP n'était pas disponible sur l'ensemble de la période. Ces dépenses ont représenté en moyenne 30 pour cent des DPAA totales décaissées. Or, un certain nombre de transferts de politique sont réalisés à travers ces dépenses de personnel et de fonctionnement. N'ayant pu être classifiées comme des transferts de politique selon la ventilation établie par la méthodologie du programme SAPAA, ces dépenses ont été classées en coûts administratifs. Il s'agit principalement des dépenses des structures suivantes:
 - la Centrale d'achat des intrants agricoles (CAIA);
 - les Centre régionaux pour la promotion agricole (CeRPA), devenus Centres d'action régionaux pour le développement rural (CARDeR) en 2015;
 - l'Institut national de recherche agricole au Bénin (INRAB) ainsi que la recherche agronomique;

- l'Office national de stabilisation et de soutien des revenus agricoles (ONS);
- la Société nationale pour la promotion agricole (SONAPRA);
- l'Agence de développement de la mécanisation agricole (ADMA);
- l'Agence de promotion des aménagements hydro-agricoles (APAH);
- les dépenses liées la promotion des filières agricoles et à l'appui à la restructuration des organisations professionnelles agricoles;
- l'Office nationale d'appui à la sécurité alimentaire (ONASA).

Par conséquent, les montants décaissés alloués aux intrants variables, à la mécanisation des activités agricoles et à l'irrigation, à la recherche agricole et à la vulgarisation ainsi qu'à la commercialisation ont été sous-estimés, tandis que les coûts administratifs ont été surestimés.

- Le retard de transmission de l'information budgétaire au Budget Général de l'État (BGE) par les entreprises parapubliques en charge de la gestion des subventions aux filières est aussi responsable de la sous-estimation des paiements aux producteurs (FMI, 2015).
- Les dépenses d'investissement financées sur ressources externes sont sous-estimées car elles ne sont pas systématiquement reportées dans le budget national (Banque Mondiale, 2015).
- L'information disponible n'a pas toujours permis de désagréger les projets et programmes au niveau activité. Ces mesures de politique ont été classées dans les catégories « autres paiements aux producteurs », « autre soutien général au secteur agricole », « autre infrastructure rurale » ou « autre soutien au secteur rural ».

Les principales données issues de l'analyse sont synthétisées dans le Tableau 2.

Tableau 2. Budget public total, dépenses vers le secteur agricole, part des coûts administratifs dans les dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation (DPAA), en milliards de FCFA nominaux au Bénin, 2008-2015.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moy.	Source
I	Budget public total										
I.I	Dépenses budgétisées	1164,7	1238,6	1346,4	1099,4	1016,5	1044,5	1069,9	1210,4	1148,8	Budget national
I.II	Dépenses décaissées	864,8	1151,9	1211,8	871,3	825,7	790,0	910,4	979,6	950,7	Budget national
I.I/I.II	Taux d'exécution	74%	93%	90%	79%	81%	76%	85%	81%	83%	Calculée
II	Dépenses spécifiques à l'agriculture										
II.I	Dépenses budgétisées	56,3	48,1	50,6	52,2	29,8	29,8	36,8	42,2	43,2	SAPAA
II.II	Dépenses décaissées	29,1	22,7	17,4	17,9	24,6	23,5	29,6	31,2	24,5	SAPAA
III	Dépenses en faveur de l'agriculture										
III.I	Dépenses budgétisées	20,2	30,5	17,9	16,0	18,2	20,3	12,5	13,8	18,7	SAPAA
III.II	Dépenses décaissées	17,2	15,1	16,9	11,8	10,2	14,6	8,6	8,3	12,8	SAPAA
IV	Coûts administratifs										
IV.I	Dépenses budgétisées	21,0	21,1	16,5	16,8	26,5	30,7	32,2	33,8	24,8	SAPAA
IV.II	Dépenses décaissées	15,8	15,9	12,8	13,5	27,0	28,4	31,1	29,8	21,8	SAPAA
	DPAA										
II.I+III.I+IV.I	Dépenses budgétisées	97,5	99,7	85,0	85,0	74,4	80,9	81,5	89,8	86,7	SAPAA
II.II+III.II+IV.II	Dépenses décaissées	62,0	53,6	47,1	43,3	61,8	66,5	69,4	69,2	59,1	SAPAA
Ratios	Coûts administratifs dans DPAA										
IV.I/(II.I+III.I+IV.I)	Dépenses budgétisées	21%	21%	19%	20%	36%	38%	40%	38%	29%	Calculée
IV.II/(II.II+III.II+IV.II)	Dépenses décaissées	25%	30%	27%	31%	44%	43%	45%	43%	37%	Calculée
	Dépenses spécifiques dans budget public total										
II.I/I.I	Dépenses budgétisées	5%	4%	4%	5%	3%	3%	3%	3%	4%	Calculée
II.II/I.II	Dépenses décaissées	3%	2%	1%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	Calculée
	Dépenses en faveur dans budget public total										
III.I/I.I	Dépenses budgétisées	2%	2%	1%	1%	2%	2%	1%	1%	2%	Calculée
III.II/I.II	Dépenses décaissées	2%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	1%	1%	Calculée
	DPAA dans budget public total										
(II.I+III.I+IV.I)/I.I	Dépenses budgétisées	8%	8%	6%	8%	7%	8%	8%	7%	8%	Calculée
(II.II+III.II+IV.II)/I.II	Dépenses décaissées	7%	5%	4%	5%	7%	8%	8%	7%	6%	Calculée

Note: le budget public total, dépenses budgétisées et décaissées, a été obtenu auprès de la Direction Générale du Budget (DGB) du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

Source: DGB, 2016; MAEP, 2016; SAPAA, 2016.

2. Niveau des DPAA

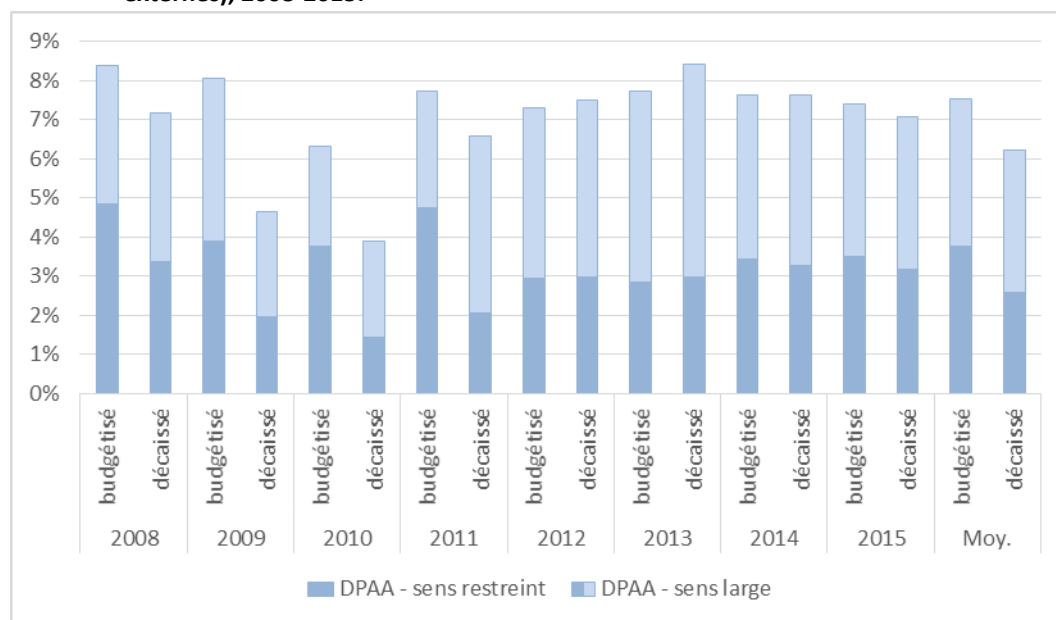
2.1. Part des DPAA dans le budget public total

Le Bénin mène une politique budgétaire prudente en vue de maintenir les déficits budgétaires à des niveaux raisonnables (Banque Mondiale, 2015). Ce choix s'est traduit par une quasi-stagnation du budget public total de l'Etat qui n'a augmenté que de 0.5 pour cent en moyenne par an sur la période 2008-2015 en dépenses budgétisées (Tableau 2). La dégradation de la situation économique nationale (MEF, 2010) a toutefois affecté le budget national à la baisse en 2011 et en 2012, où il a enregistré une baisse successive de 18 pour cent puis de 8 pour cent par rapport à l'année précédente.

La part des DPAA décaissées au sens large a représenté en moyenne 6 pour cent des dépenses totales de l'Etat, mais si l'on considère uniquement les DPAA au sens restreint (soient les dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation), ce chiffre ne dépasse pas 3 pour cent (Figure 1). En termes absolus, l'Etat béninois a décaissé en moyenne 59.12 milliards de FCFA pour l'agriculture et l'alimentation entre 2008 et 2015 (Tableau 2).

Les dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation d'après la classification du programme SAPAA correspondent à la catégorie « Agriculture, fishing & forestry » de la classification des fonctions gouvernementales (COFOG). Cette classification est utilisée par l'Union Africaine pour suivre les dépenses agricoles de ses pays membres suite aux déclarations de Maputo sur l'agriculture et la sécurité alimentaire (2013) et de Malabo sur l'accélération de la croissance agricole (2014) (CUA et NEPAD, 2015). D'après la méthodologie employée par le programme SAPAA, il semble raisonnable de dire que l'objectif 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.

Figure 1. Part des DPAA au Bénin (sens restreint et sens large) en pourcentage, dépenses budgétisées et décaissées (incluant les dépenses d'investissement et de fonctionnement, ressources internes et externes), 2008-2015.



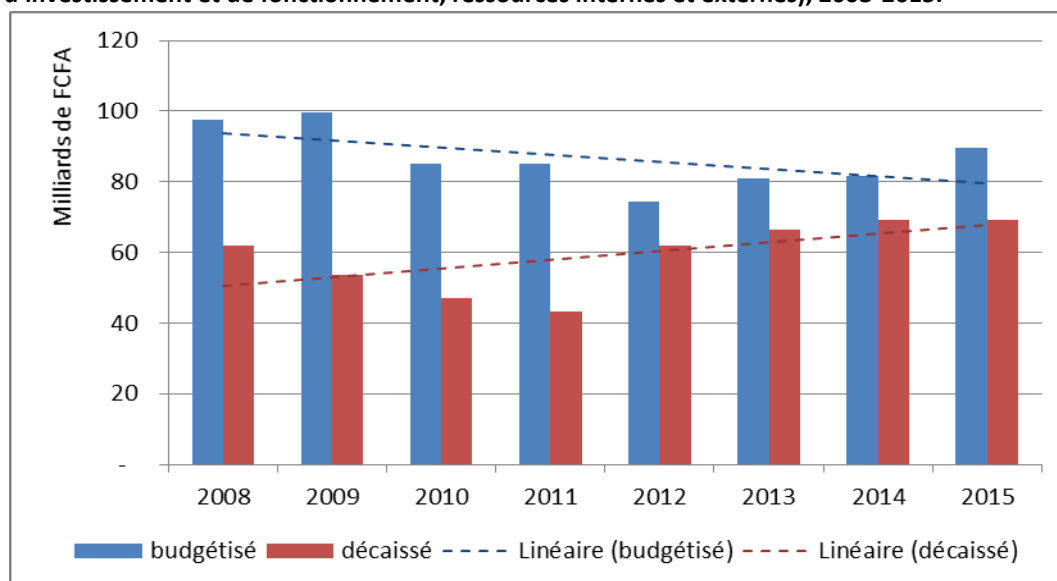
Note: les DPAA au sens large sont composées du soutien direct à l'agriculture (comprenant les paiements aux agents et le soutien collectif au secteur, par exemple à travers la recherche agricole), des dépenses en faveur de l'agriculture et l'alimentation (santé, éducation et infrastructures rurales) et des coûts administratifs liés à ces dépenses. Les DPAA au sens restreint englobent uniquement le soutien direct au secteur agricole. Source: auteurs, 2017.

En termes absolus, les DPAA ont décri à un rythme annuel moyen de 1 pour cent en dépenses budgétisées, tandis qu'elles augmentaient à un rythme annuel moyen de 1.4 pour cent en dépenses décaissées (Figure 2). Cette convergence des dépenses budgétisées et décaissées témoigne d'une amélioration de la prévisibilité

budgétaire, en particulier à partir de 2012. Bien que l'utilisation du cadre programmatique du PSRSA soit encore succincte, cet outil a probablement contribué à l'amélioration de la prévisibilité budgétaire des DPAA.

Les DPAA ont été affectées par la contraction du budget national en 2011 et en 2012, atteignant leur plus faible niveau de dépenses décaissées en 2011 (43.3 milliards de FCFA) et de dépenses budgétisées en 2012 (74.4 milliards de FCFA). La mise en œuvre du PSRSA à partir de 2012 semble également dessiner un «avant» et un «après» dans l'évolution des DPAA (Figure 2). La période 2008-2011 correspond à une phase de recul des DPAA (-13 pour cent pour les dépenses budgétisées et -30 pour cent pour les dépenses décaissées), tandis que la période 2012-2015 a observé une remontée des DPAA (+21 pour cent pour les dépenses budgétisées et +12 pour cent pour les dépenses décaissées).

Figure 2. Évolution des DPAA budgétisées et décaissées en milliards de FCFA (incluant les dépenses d'investissement et de fonctionnement, ressources internes et externes), 2008-2015.



Source: auteurs, 2017.

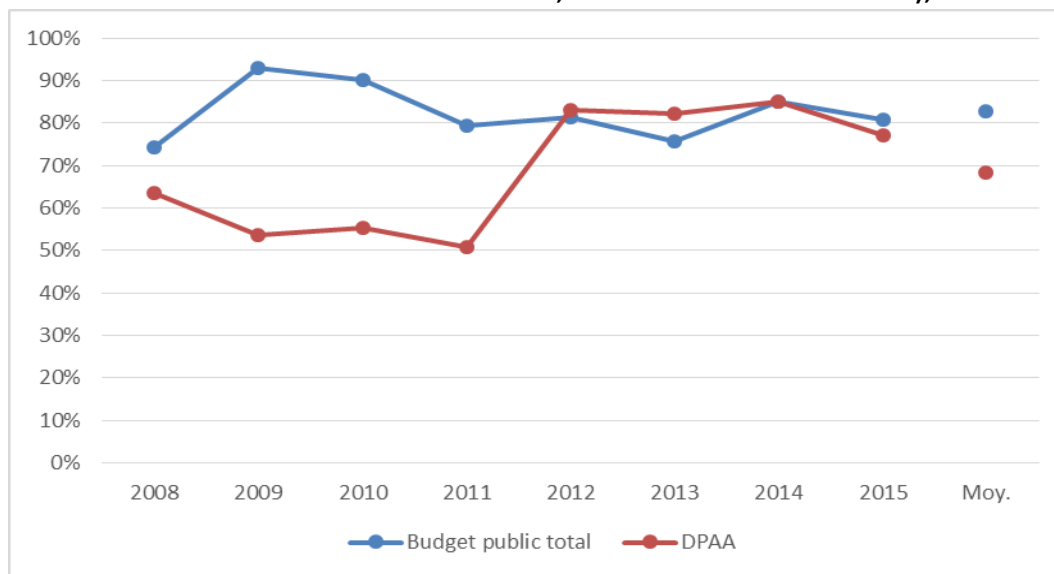
2.2. Efficience technique des DPAA

L'efficience technique du budget de l'État est faible au Bénin, puisqu'un taux d'exécution moyen de seulement 83 pour cent a été enregistré pour le budget public total sur la période 2008-2015 (Figure 3). A titre comparatif, les Etats du Burkina Faso et du Mali ont respectivement enregistré un taux d'exécution moyen de 84 pour cent et de 87 pour cent sur la même période, tandis qu'au Sénégal ce taux était de 92 pour cent en moyenne sur la période 2010-2015 (SAPAA, 2016). D'après la Banque Mondiale, cette faible performance budgétaire s'explique par la crédibilité budgétaire insuffisante et le manque de transparence, l'utilisation peu généralisée des budgets-programmes, la faible prévisibilité et le contrôle insuffisant de l'exécution budgétaire, l'incomplétude de la comptabilité et des retards dans l'information budgétaire et comptable, et enfin la faiblesse de la surveillance budgétaire (Banque Mondiale, 2015).

Avec un taux d'exécution moyen de 68 pour cent sur la même période, l'efficience technique des DPAA est encore plus faible que celle du budget public total (Figure 3). Pour comparaison, le taux d'exécution moyen des dépenses d'éducation s'élevait à 77 pour cent sur la période 2007-2013 et à 94 pour cent pour les dépenses de santé sur la période 2009-2013 (calcul des auteurs à partir de Banque Mondiale, 2015; Banque Mondiale, 2015).

La moindre performance budgétaire enregistrée pour les DPAA par rapport aux autres secteurs pourrait s'expliquer par leur faible prévisibilité budgétaire, en particulier sur la période 2008-2011. Toutefois, d'autres facteurs spécifiques aux DPAA pourraient être en cause et mériteraient de faire l'objet d'une étude approfondie.

Figure 3. Taux d'exécution du budget public total et des DPAA en pourcentage (incluant les dépenses d'investissement et de fonctionnement, ressources internes et externes), 2008-2015.



Source: auteurs, 2017.

3. Composition des DPAA

3.1. Evolution des DPAA selon leur type

Sur la période, les DPAA (hors coûts administratifs) ont majoritairement pris la forme de dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation (DSAA), c'est-à-dire des dépenses bénéficiant directement au secteur agricole (66 pour cent). Les DSAA ont été plutôt allouées à des biens publics (58 pour cent des DSAA) qui soutiennent l'ensemble du secteur tels que la recherche agricole, les activités de diffusion des connaissances et les infrastructures agricoles, tandis que les biens privés ont perçu 42 pour cent des DSAA principalement à travers des paiements aux agents du secteur agricole (Tableau 3). Néanmoins, une part importante des subventions aux intrants du coton n'est pas capturée dans l'analyse et pourrait inverser cette tendance.

Les dépenses en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, contribuant indirectement au secteur à travers l'éducation, la santé, les infrastructures d'assainissement et de transport, ont quant à elle représenté 34 pour cent des DPAA (hors coûts administratifs).

Les coûts administratifs (CA), c'est-à-dire les coûts associés à la délivrance des transferts de politique, ont représenté plus d'un tiers des DPAA décaissées sur la période (37 pour cent) (Tableau 2). Ces coûts correspondent essentiellement à des dépenses de fonctionnement (83 pour cent) mais recouvrent également des dépenses de développement à l'échelle des projets et programmes (17 pour cent).

Dans un souci de considérer en priorité les dépenses visant à améliorer durablement la compétitivité du secteur agricole, seules les dépenses d'investissement sont considérées dans l'analyse de la composition des DPAA (Tableau 3).

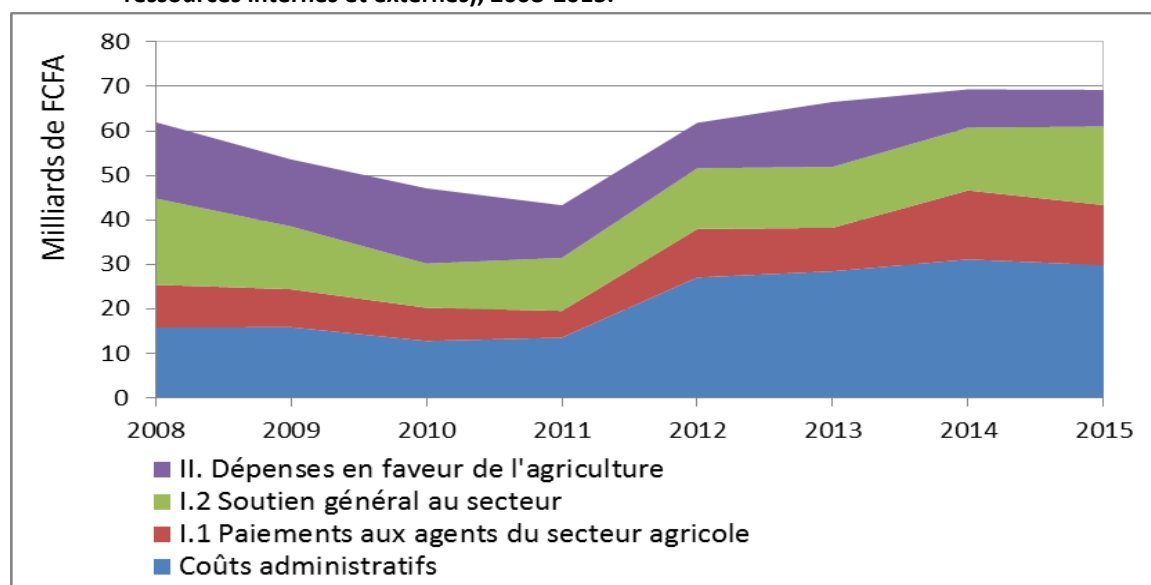
Tableau 3. Dépenses spécifiques et en faveur de l'agriculture et l'alimentation et coûts administratifs, dépenses d'investissement décaissées (ressources propres et externes) en pourcentage, moyenne 2008-2015.

	Moyenne annuelle (Milliards de FCFA)	Part moyenne 2008-2015
I. Dépenses spécifiques à l'agriculture et l'alimentation (I.1+I.2)	24,49	66% des DPAA (hors CA)
I.1 Paiement aux agents du secteur agricole et alimentaire	10,18	42% des DSAA
I.2 Soutien général au secteur agricole et alimentaire	14,31	58% des DSAA
II. Dépenses en faveur de l'agriculture et de l'alimentation	8,17	34% des DPAA (hors CA)
III. Total des transferts politiques (I+II)	46,97	63% des DPAA
IV. Coûts administratifs	21,79	37% des DPAA
V. DPAA totales (III + IV)	68,76	100%

Source: auteurs, 2017.

Tout au long de la période, l'évolution du niveau des DPAA décaissées a eu un effet ambivalent sur leur composition. La contraction des DPAA sur la période 2008-2011 s'est davantage répercutée sur les transferts de politique que sur les coûts administratifs, tandis que l'augmentation des DPAA sur la période 2012-2015 a davantage bénéficié aux coûts administratifs qu'aux transferts de politique (Figure 4).

Figure 4. Dépenses spécifiques (I.1 + I.2) et en faveur de l'agriculture et l'alimentation et coûts administratifs en milliards de FCFA (incluant les dépenses d'investissement et de fonctionnement décaissées, ressources internes et externes), 2008-2015.



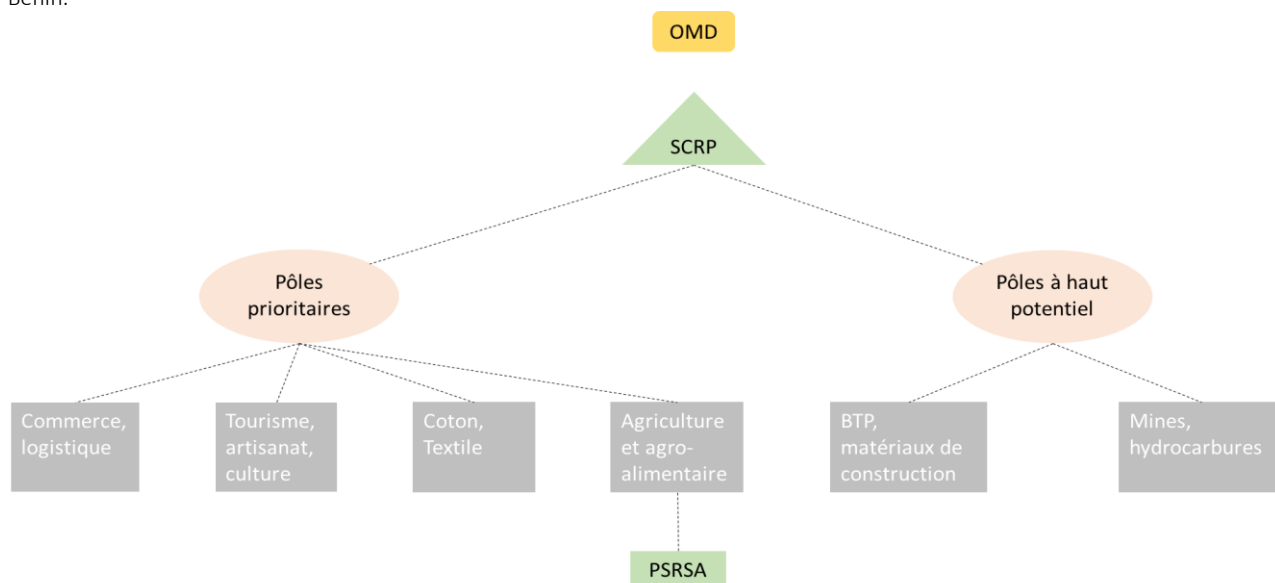
Source: auteurs, 2017.

Le doublement des coûts administratifs entre 2011 et 2012 est dû à l'augmentation des dépenses décaissées dans le cadre du projet d'appui institutionnel au MAEP (AIMAEP), mis en œuvre par l'Agence Belge de Développement (CTB). Ce projet vise à renforcer les capacités organisationnelles, techniques et administratives du MAEP afin qu'il puisse jouer son rôle de facilitation et de régulation dans la promotion des filières agricoles (CTB, 2010).

3.2. Cohérence des DPAA avec les objectifs du PSRSA

Encadré 1. Le cadre politique de l'agriculture et de l'alimentation au Bénin.

Pour évaluer la cohérence des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation avec les objectifs officiels du Gouvernement, la méthodologie du programme SAPAA compare ces dépenses aux objectifs initialement contenus dans les différents documents de politique sectorielle. Etant donné que les DPAA sont essentiellement constituées de dépenses agricoles, leur cohérence est évaluée à travers le Plan Stratégique pour la Relance du Secteur Agricole (PSRSA), qui constitue le cadre de référence pour l'agriculture et l'agro-alimentaire au Bénin. 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 Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Le PSRSA vise à faire du secteur un des pôles prioritaires du développement économique et social au Bénin.



Avec 80 pour cent des actifs (Banque Mondiale, 2015), le secteur agricole apparaît comme un puissant levier de réduction de la pauvreté. Aussi, l'objectif du PSRSA est « 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 ».

Plus spécifiquement, le PSRSA entend :

- Contribuer à la croissance et à la sécurité alimentaire à travers une production efficace et une gestion durable des exploitations. Le résultat attendu est de réduire de 33 pour cent à 15 pour cent la proportion de la population béninoise souffrant de la faim et de la malnutrition à l'horizon 2015 en conformité avec l'objectif de réduction de pauvreté des OMD.
- Assurer la compétitivité et l'accès des productions et produits aux marchés grâce à la promotion des filières agricoles. Le résultat attendu est d'augmenter de 50 pour cent d'ici à 2015 le volume des exportations de produits agricoles.

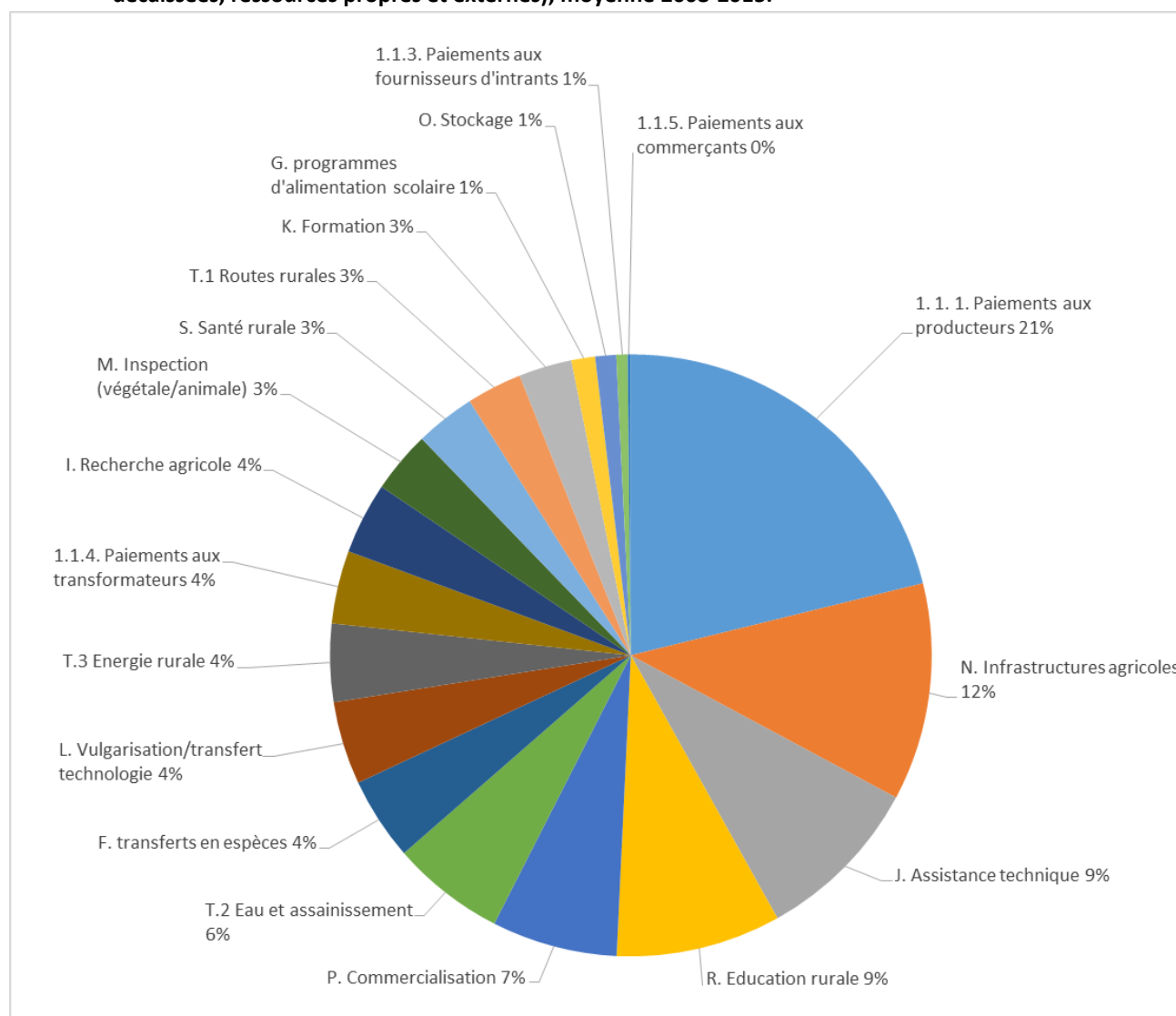
Pour atteindre ces objectifs spécifiques, neuf axes stratégiques sont envisagés :

1. Le renforcement de la disponibilité et de l'accessibilité aux semences de qualité;
2. Le renforcement de l'accessibilité aux intrants;
3. La mécanisation des activités agricoles;
4. La mise en place de financements adaptés et accessibles;
5. L'amélioration de l'accès aux connaissances professionnelles et aux innovations technologiques;
6. Le développement et l'opérationnalisation des aménagements agricoles,
7. La sécurisation et la gestion de l'accès au foncier;
8. La facilitation de l'accès aux marchés;
9. La professionnalisation des exploitations de type familial et la promotion des grandes exploitations et de l'entrepreneuriat agricole.

Un effort de budgétisation des moyens a été fourni à travers l'élaboration du cadre programmatique pour la mise en œuvre du PSRSA, mais ceci n'a pas permis de fournir une budgétisation détaillée des axes stratégiques du PSRSA en vue d'atteindre des cibles spécifiques. Ces axes seront donc utilisés comme simple repère indicatif pour évaluer la cohérence des DPAA.

Source: auteurs, à partir de PSRSA, 2011; SCR, 2011.

Figure 5. Composition fonctionnelle des DPAA au Bénin d'après la méthodologie du programme SAPAA en pourcentage des DPAA (hors coûts administratifs) (incluant les dépenses d'investissement décaissées, ressources propres et externes), moyenne 2008-2015.



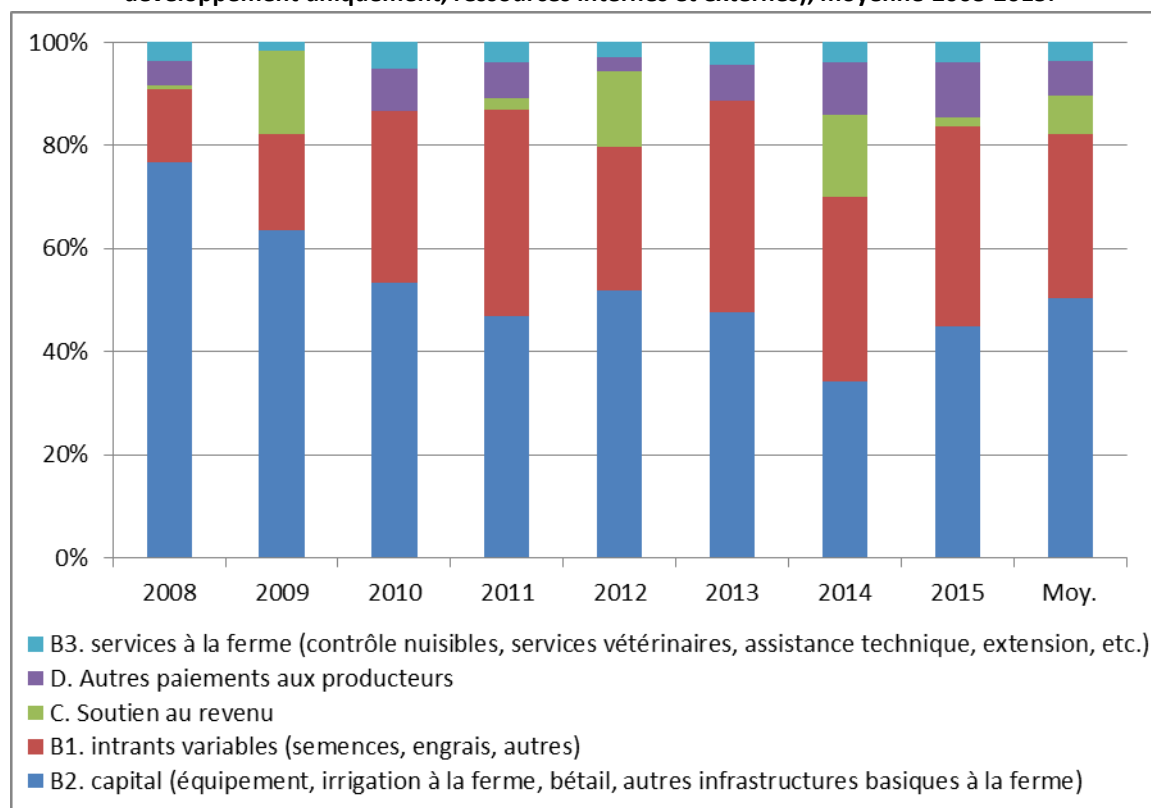
Note: par souci de lisibilité et de significativité des résultats, les catégories « D. Autres paiements aux producteurs », « N.3 Autres infrastructures agricoles », « T.4 Autre infrastructure rurale » et « U. Autre soutien au secteur rural » n'ont pas été représentées sur le graphe. La catégorie agrégée « 1.1.1. Paiements aux producteurs » comprend les catégories « B1. Intrants variables (semences, engrais, autres) », « B2. Capital (équipement, irrigation à la ferme, bétail, autres infrastructures basiques à la ferme) », « B3. Services à la ferme (contrôle nuisibles, services vétérinaires, assistance technique, extension, etc.) », « C. Soutien au revenu » et « D. Autres paiements aux producteurs ». La catégorie agrégée « N. Infrastructures agricoles » comprend les catégories « N.1 Pistes de desserte », « N.2 Irrigation hors-ferme » et « N.3 Autres infrastructures agricoles ». Cette ventilation des DPAA reflète les dépenses inscrites au budget général de l'Etat. La désagrégation par structure des dépenses de fonctionnement décaissées n'étant pas disponibles, les montants alloués aux intrants variables, à la mécanisation des activités agricoles et à l'irrigation, à la recherche agricole et à la vulgarisation ainsi qu'à la commercialisation sont sous-estimés. *Source: auteurs, 2017.*

La ventilation établie par la méthodologie du programme SAPAA révèle une structure relativement équilibrée des DPAA (hors coûts administratifs) au Bénin (Figure 5). Celles-ci ont porté en premier lieu sur les paiements aux producteurs (21 pour cent) et les infrastructures agricoles (12 pour cent), ce qui est cohérent avec l'objectif affiché dans le PSRSA d'améliorer les performances de l'agriculture béninoise. L'assistance technique et l'éducation rurale ont aussi constitué des postes de dépenses relativement importants (respectivement 9 pour cent), en lien avec l'axe stratégique n°5 du PSRSA « amélioration de l'accès aux connaissances professionnelles et aux innovations technologiques ».

La majorité des paiements aux producteurs a été constituée de subventions au capital (50 pour cent en moyenne sur la période) et de subventions aux intrants variables (30 pour cent) (Figure 6). Les subventions au

capital se réfèrent à un appui aux équipements, à l'irrigation et aux autres infrastructures à la ferme. Au fil de la période, cette tendance s'est néanmoins inversée au profit des subventions aux intrants variables (engrais, semences, pesticides).

Figure 6. Répartition des paiements aux producteurs au Bénin en pourcentage (incluant les dépenses de développement uniquement, ressources internes et externes), moyenne 2008-2015.



Note: cette répartition reflète les données inscrites dans le budget général de l'Etat. Cependant, une partie des montants alloués au capital et aux intrants variables est inscrite au budget de fonctionnement, pour lequel les montants décaissés et désagrégés par structure n'étaient pas disponibles. En particulier, les montants alloués à la Centrale d'Achat des Intrants Agricoles (CAIA), à l'Office National de Stabilisation et de Soutien des revenus agricoles (ONS), à la Société Nationale pour la Promotion Agricole (SONAPRA), à l'Agence de Développement de la Mécanisation Agricole (ADMA), à l'Agence de Promotion des Aménagements Hydro-agricoles (APAH) ou encore à la promotion des filières agricoles (acquisition de semences améliorées et d'intrants spécifiques) n'ont pas pu être comptabilisés dans l'analyse. *Source: auteurs, 2017.*

Les subventions au capital sont intervenues essentiellement à travers le programme de «Promotion de la mécanisation agricole au Bénin», tandis que les subventions aux intrants variables sont intervenues en grande partie dans le cadre du projet «Appui à la Diversification Agricole (PADA)».

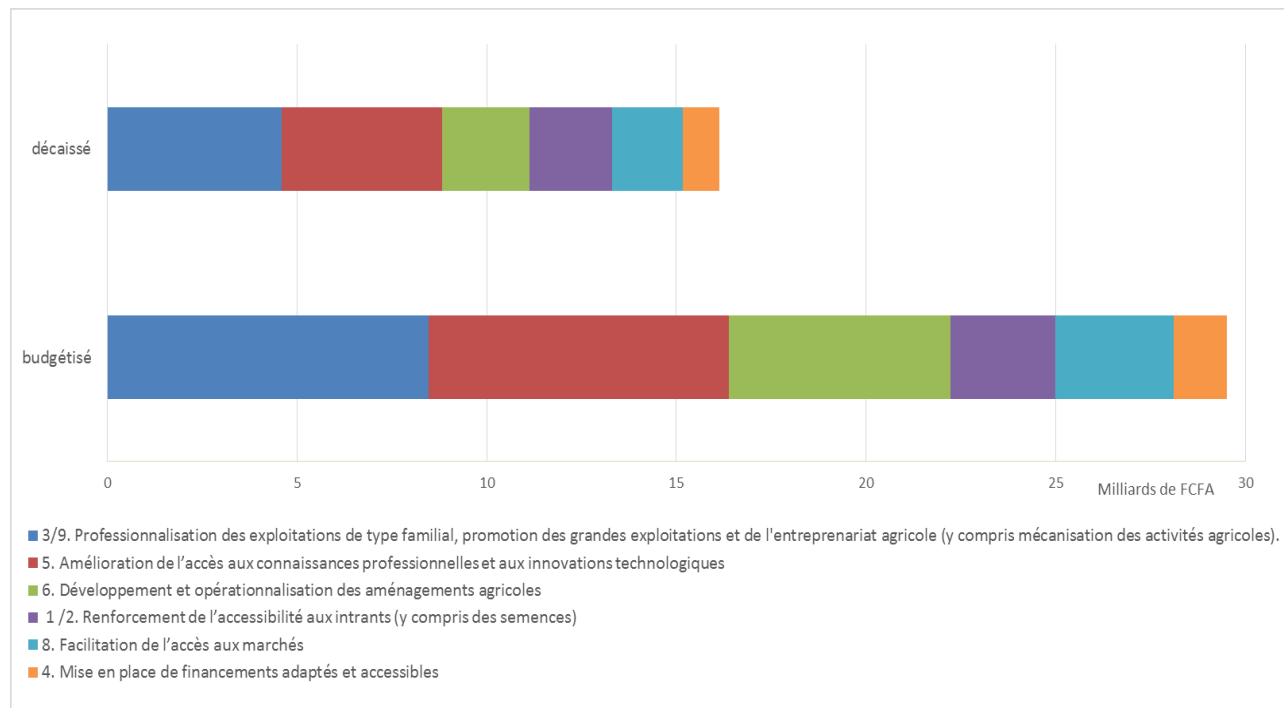
Certains postes de dépenses ont reçu une faible part relative des DPAA en dépit de leur impact sur la réduction des lacunes du secteur agricole au Bénin (Figure 5). En particulier, la recherche agricole n'a fait l'objet d'aucun axe stratégique spécifique dans le cadre du PSRSA, ce qui explique la faible part des DPAA qui lui a été allouée (3 pour cent)³. Par conséquent, le secteur n'a pu bénéficier de son effet démultiplicateur sur les performances de l'agriculture (Fan et al. 2008). Les infrastructures d'énergie (électrification) rurale n'ont quant à elle perçu que 4 pour cent des DPAA, alors que les pénuries occasionnent des délestages fréquents et nuisent à la performance du secteur agricole (FMI, 2015). Au sein des infrastructures agricoles, l'irrigation hors-ferme et les pistes de desserte ont perçu respectivement seulement 4 pour cent des DPAA (hors coûts administratifs). Cela paraît relativement faible pour assurer la compétitivité et l'accès des productions aux marchés, tel que prévu dans le PSRSA.

D'après la ventilation des DPAA selon les axes stratégiques du PSRSA, les axes n° 3 «Mécanisation des activités agricoles» et n° 9 «Professionnalisation des exploitations de type familial, promotion des grandes exploitations et de l'entrepreneuriat agricole» ont mobilisé l'essentiel des DPAA (4.6 milliards de FCFA décaissés en moyenne chaque année) (Figure 7 **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). L'axe n° 5 «Amélioration de l'accès aux

³ A ce sujet, voir la note des auteurs de la figure 6.

connaissances professionnelles et aux innovations technologiques» vient en seconde position avec 4.2 milliards de FCFA, suivi de l'axe n°6 «Développement et opérationnalisation des aménagements agricoles» avec 2.3 milliards de FCFA. Néanmoins, ces allocations budgétaires sont largement inférieures aux prévisions initiales en raison des faibles taux d'exécution enregistrés (54 pour cent pour les axes 3/9 et 5; 39 pour cent pour l'axe 6).

Figure 7. Ventilation des DPAA selon les axes stratégiques du PSRSA, dépenses d'investissement décaissées (ressources propres et externes) en milliards de FCFA (hors coûts administratifs), moyenne 2008-2015.

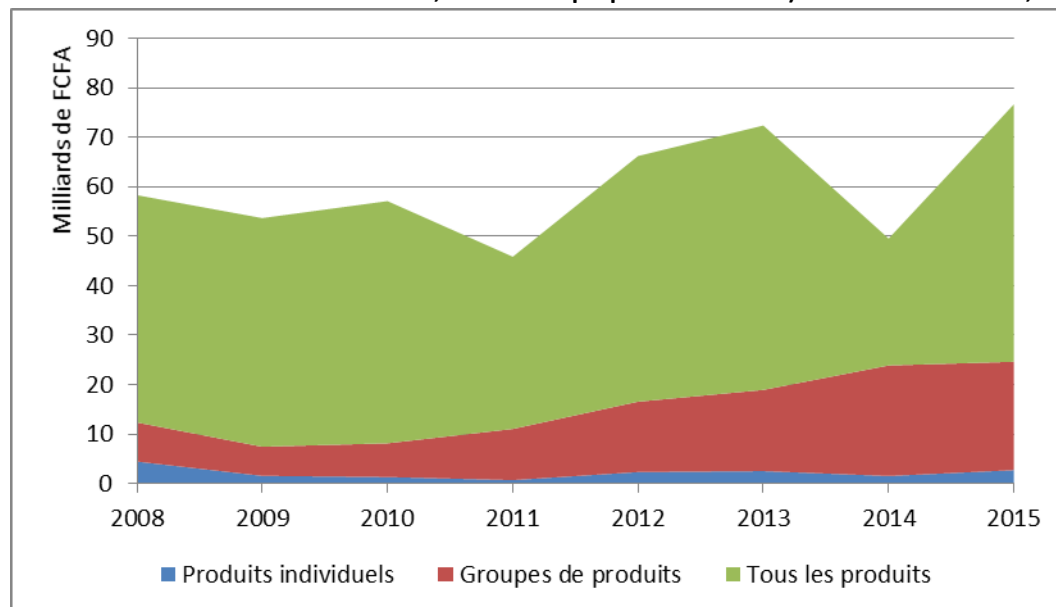


Note: en l'absence d'un budget-programme détaillé pour le PSRSA, une table de passage a été établie entre les neuf axes stratégiques du PSRSA et les catégories de classification du programme SAPAA. Cela permet d'obtenir une ventilation des DPAA selon les axes stratégiques du PSRSA, mais cette information doit être considérée à titre purement indicatif étant donné que les axes stratégiques du PSRSA se recoupent avec plusieurs catégories SAPAA, et inversement. Ce biais méthodologique explique le décalage observé quant à l'importance relative des infrastructures agricoles et de l'assistance technique entre la classification SAPAA et la ventilation selon les axes du PSRSA. La table de passage utilisée est disponible en annexe (seules les dépenses spécifiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation de la grille de classification du programme SAPAA ont été utilisées). *Source: auteurs, 2017.*

4. DPAA par produit

Malgré la mise en œuvre du PSRSA et sa stratégie d'investissement par produit, la majorité des dépenses spécifiques à l'agriculture ont été dirigées vers des groupes de produits pour l'ensemble de la période (Figure 8).

Figure 8. Composition des dépenses spécifiques à l'agriculture par produit au Bénin (incluant les dépenses d'investissement décaissées, ressources propres et externes) en milliards de FCFA, 2008-2015.

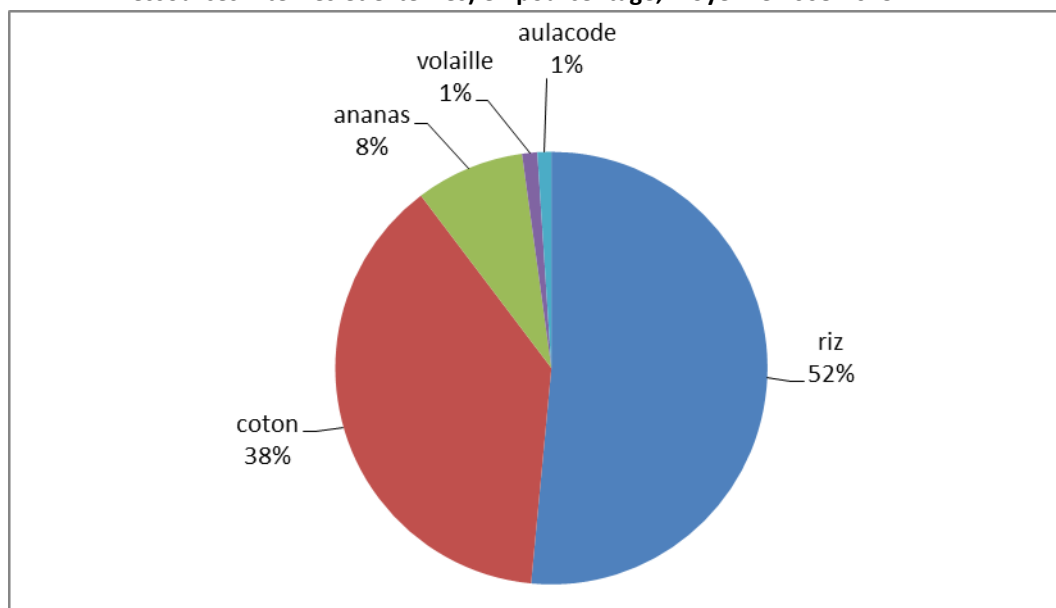


Note: les catégories « groupe de produits », « produits individuels » et « tous les produits » sont mutuellement exclusives.
Source: auteurs, 2017.

4.1. Evolution des DPAA par produit

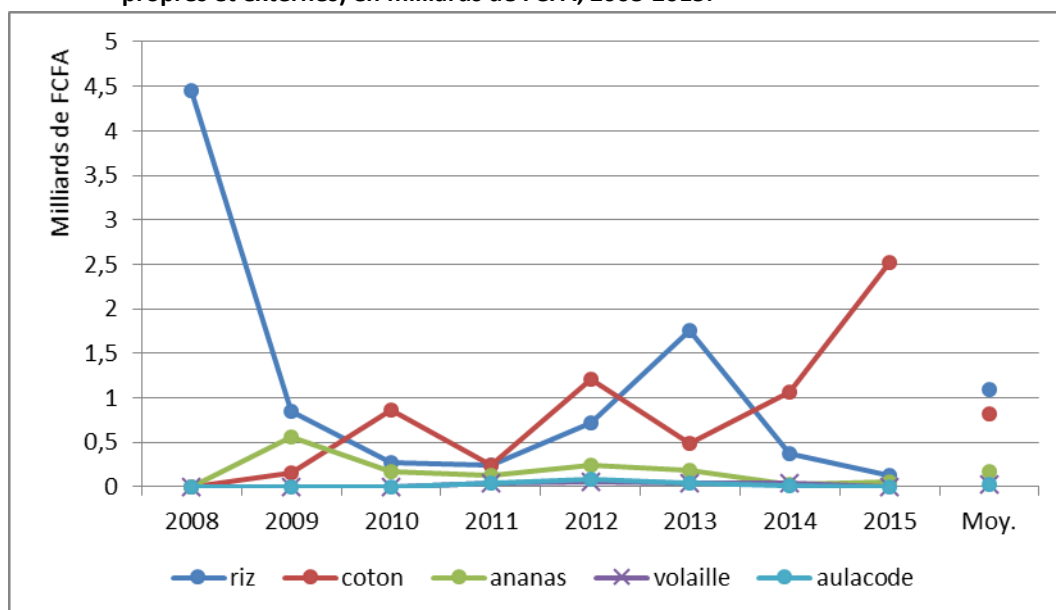
En moyenne, sur la période 2008-2015, le riz a été le produit le plus soutenu en termes absolus comme en termes relatifs, captant 1.1 milliards de FCFA chaque année soit 52 pour cent des DSAA (Figure 9, Figure 10). Néanmoins, cette tendance s'est inversée tout au long de la période au profit du coton. Alors que les montants alloués au riz étaient divisés par 30, dans le même temps ceux alloués au coton étaient multipliés par 15. Le coton est devenu le premier produit soutenu en 2014 et a bénéficié de son soutien le plus haut en 2015 (2.5 milliards de FCFA). Cette évolution est le reflet de la mise en œuvre de la SCRP, dont la filière coton-textile constitue un pôle prioritaire au même titre que le secteur agricole et agro-alimentaire. Néanmoins, à la différence de ce secteur, la filière coton-textile ne dispose pas d'un cadre budgétaire spécifique, équivalent au PSRSA. La réalisation des objectifs de la filière coton-textile à travers le PSRSA risque d'engendrer des conflits de priorités budgétaires et d'occasionner des ponctions sur d'autres projets et programmes, nuisant à la prévisibilité budgétaire du secteur de l'agriculture et de l'alimentation mais aussi à l'atteinte des objectifs du PSRSA.

Figure 9. DSAA vers les produits individuels au Bénin (incluant les dépenses d'investissement décaissées, ressources internes et externes) en pourcentage, moyenne 2008-2015.



Source: auteurs, 2017.

Figure 10. DSAA vers les produits individuels au Bénin, dépenses d'investissement décaissées (ressources propres et externes) en milliards de FCFA, 2008-2015.



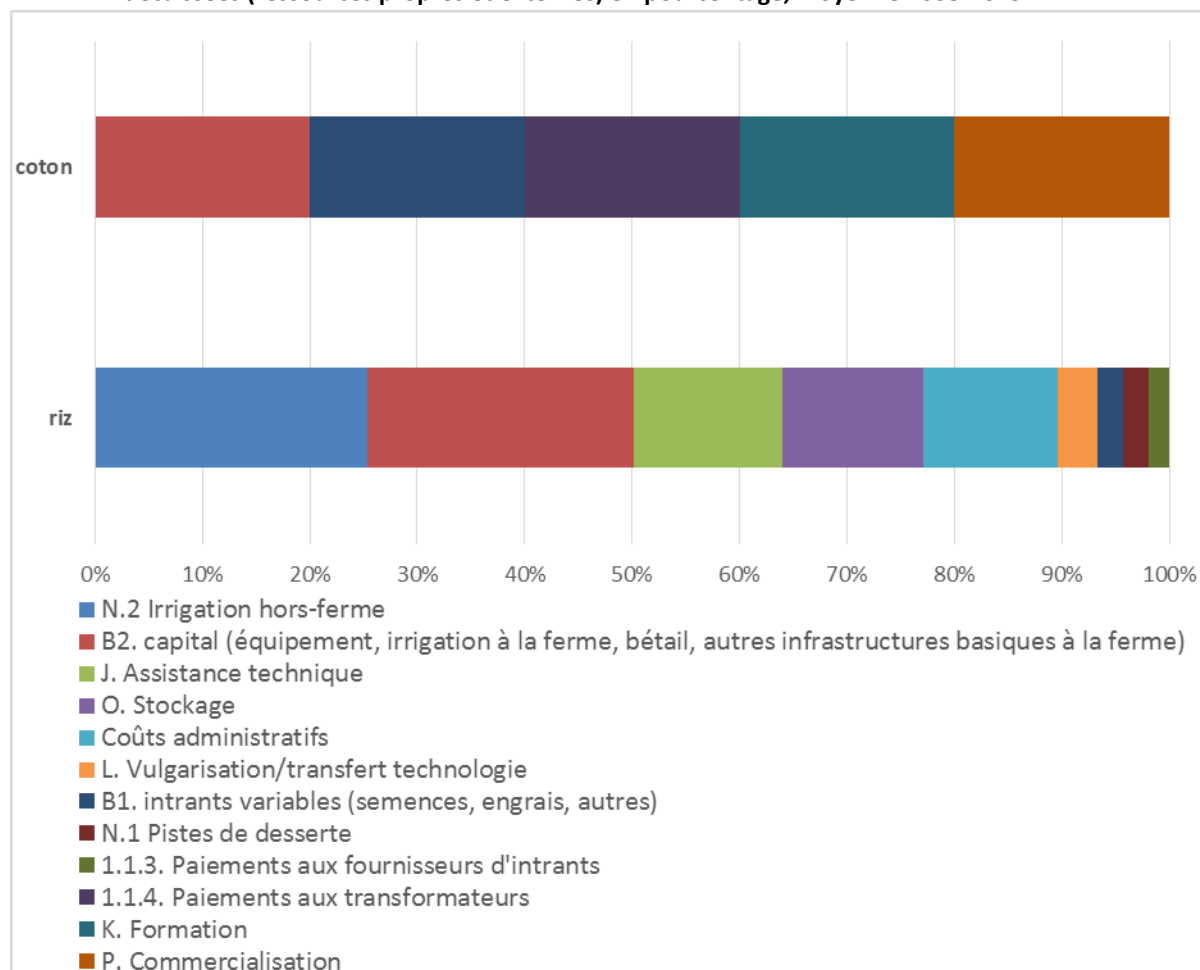
Source: auteurs, 2017.

4.2. Composition des DPAA en soutien au riz et au coton

Le pic observé en 2008 pour le soutien au riz correspond à la protection des bassins versants dans le cadre du «Programme d'aménagement et d'entretien des pistes dans le Borgou et le Zou» (Figure 10). Sur l'ensemble de la période, le soutien a porté en priorité sur l'irrigation hors-ferme et les subventions au capital (en moyenne 25 pour cent respectivement) à travers le «Programme d'aménagement hydro-agricole de la vallée du fleuve Niger» et le projet de «Renouvellement de l'équipement du périmètre irrigué de Malanville» (Figure 11).

Les dépenses en soutien au coton ont quant à elles porté sur des paiements aux transformateurs, des investissements en capital (pistes de desserte pour le coton-graine), des subventions aux intrants variables et les infrastructures de commercialisation. Ces dépenses sont intervenues dans le cadre du projet «Appui à la filière coton-textile dans les quatre pays de l'initiative sectorielle sur le coton» et du «Programme d'urgence de réfection des routes et pistes dans le cadre des campagnes de commercialisation du coton-graines».

Figure 11. Composition des dépenses allouées au riz et au coton au Bénin, dépenses d'investissement décaissées (ressources propres et externes) en pourcentage, moyenne 2008-2015.



Source: auteurs, 2017.

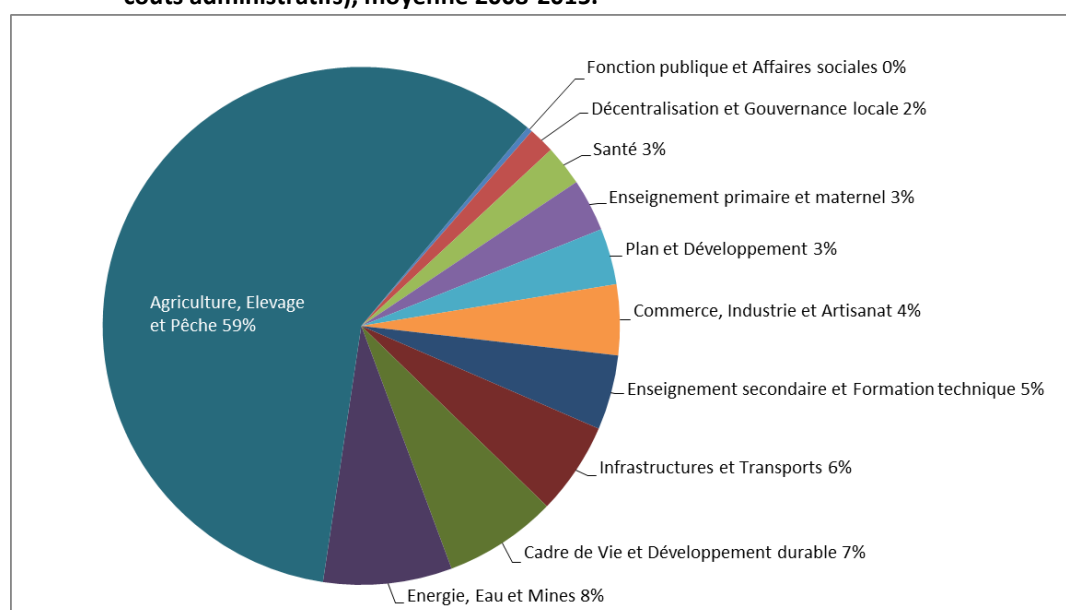
Le niveau et la composition des dépenses en soutien aux filières, en particulier la filière coton, sont néanmoins faussés par la faible disponibilité des données pour l'analyse. D'après les autorités béninoises et les estimations des services du Fonds Monétaire International (FMI), les subventions à la filière coton en dépenses décaissées se chiffraient à 0.5 pour cent du Produit intérieur brut (PIB) en 2014, soit 30 milliards de FCFA (FMI, 2015). Cet écart considérable avec les données collectées dans le cadre du programme SAPAA renvoie à la non disponibilité pour l'analyse des dépenses de fonctionnement décaissées par structure, mais aussi aux retards de transmission de l'information budgétaire par les entreprises publiques de la filière coton au budget général de l'Etat (FMI, 2015). Ces retards nuisent à la prévisibilité budgétaire et à l'atteinte des objectifs du PSRSA.

5. DPAA par Ministère

5.1. Répartition des DPAA entre les Ministères sectoriels

Le MAEP est le premier contributeur des DPAA sur la période 2008-2015. Avec des dépenses de développement de 42 milliards de FCFA en moyenne chaque année, le MAEP a exécuté la très nette majorité (59 pour cent) des DPAA de développement (y compris coûts administratifs) (Figure 12, Figure 13).

Figure 12. Répartition des DPAA entre les Ministères sectoriels de l'agriculture au Bénin, dépenses d'investissement décaissées (ressources propres et externes) en pourcentage des DPAA (hors coûts administratifs), moyenne 2008-2015.



Source: auteurs, 2017.

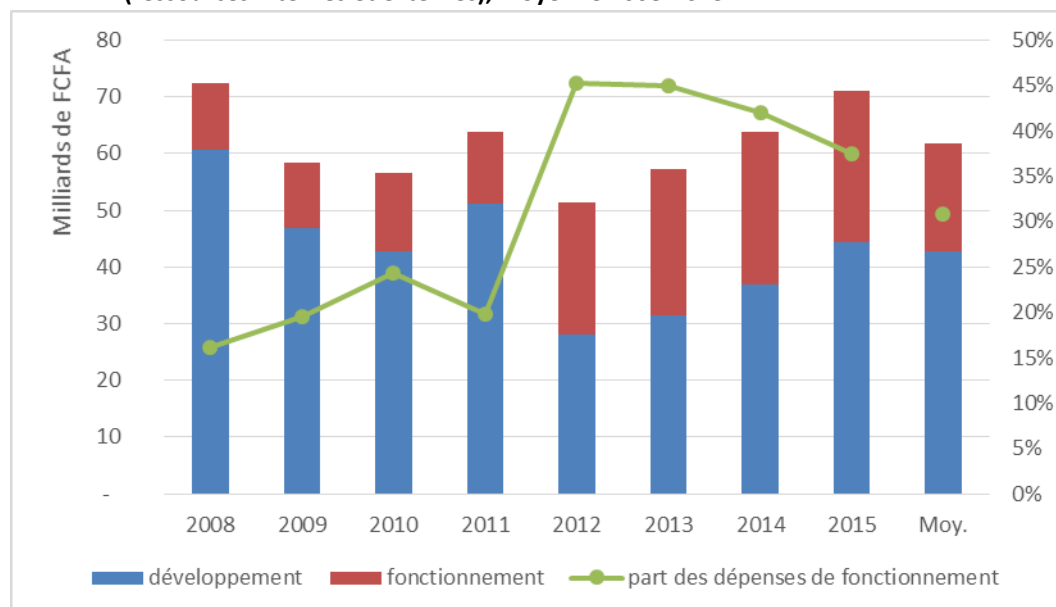
Le Ministère de l'eau, de l'énergie et des mines (MEEM) ainsi que le Ministère du cadre de vie et du développement durable (MCVD) sont intervenus en second lieu dans l'allocation des DPAA décaissées (respectivement 8 pour cent et 7 pour cent). Le MEEM est intervenu dans l'électrification et l'hydraulique rurale à hauteur de 3.3 milliards de FCFA décaissés en moyenne chaque année sur la période, principalement à travers le programme «Action pour l'électrification des localités rurales du Bénin» et le projet «Appui au programme de développement des activités d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement en milieu rural». Le MCVD est intervenu à hauteur de 2.9 milliards de FCFA décaissés en moyenne chaque année sur la période à travers deux projets de sylviculture: le «Projet appui à la gestion des forêts communales (PAGEFCOM)» et le «Projet bois de feu (PBF-2)».

5.2. Composition et efficience des DPAA du MAEP

En tant que principal contributeur, le MAEP joue un rôle clé dans l'efficience des DPAA. Ses dépenses de fonctionnement ont représenté en moyenne 30 pour cent sur la période (Figure 13), ce qui signifie que 30 pour cent des dépenses du MAEP n'ont pas bénéficié directement aux agents du secteur agricole. La mise en œuvre du PSRSA coïncide avec un doublement de la part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses décaissées du MAEP, passée de 20 pour cent sur la période 2008-2011 à 42 pour cent sur la période 2012-2015 (Figure 13). Cette hausse a été alimentée par une hausse des coûts administratifs dans le cadre du projet AIMAEP, mettant l'accent sur les fonctions de régulation du MAEP et ayant un effet indirect sur les agents du secteur agricole.

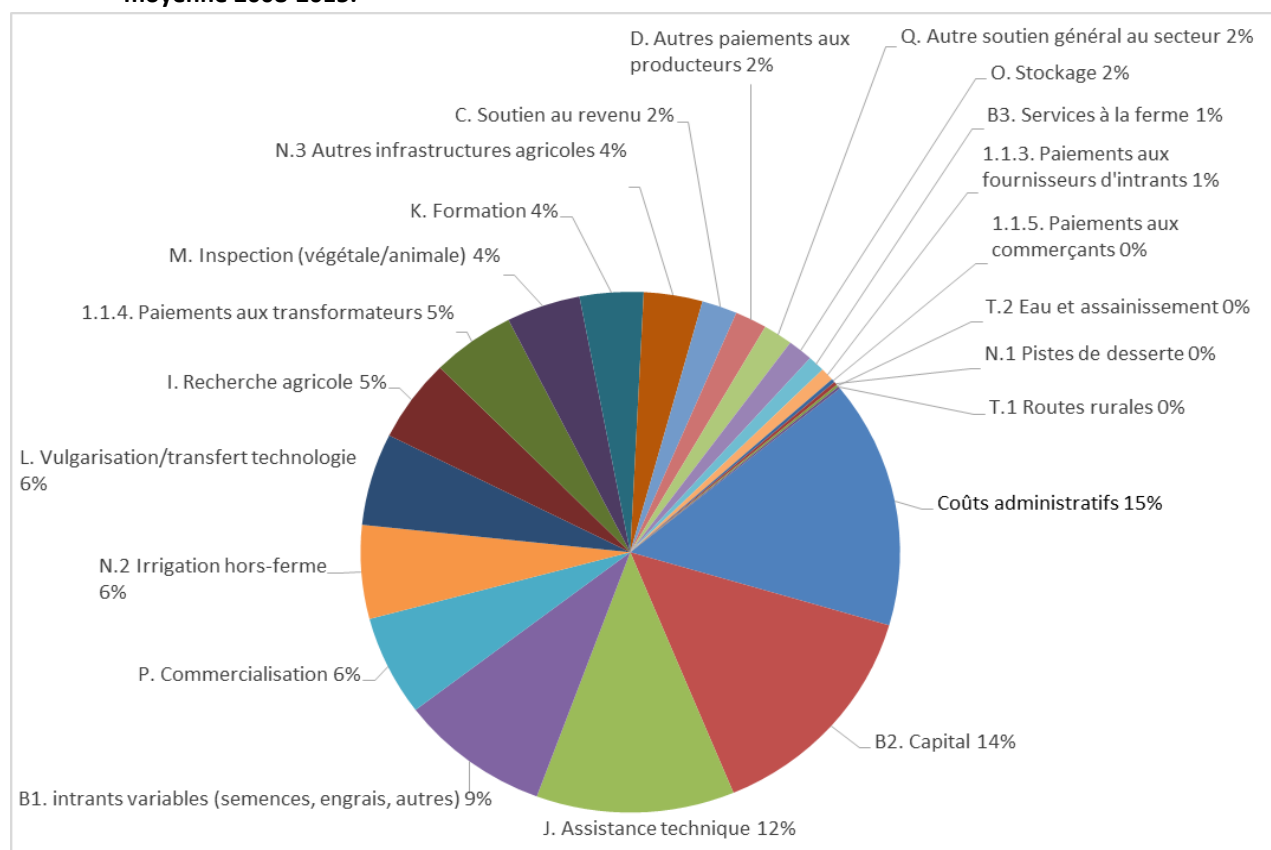
Après les coûts administratifs (15 pour cent), les subventions au capital ont constitué le deuxième poste de dépenses du MAEP (14 pour cent) suivies de l'assistance technique (12 pour cent), principalement à travers le programme de «Promotion de la mécanisation agricole au Bénin» (Figure 14).

Figure 13. Dépenses de développement et de fonctionnement du MAEP en milliards de FCFA (axe de gauche) et part des dépenses de fonctionnement du MAEP par rapport à son budget total en pourcentage (ressources internes et externes), moyenne 2008-2015.



Source: auteurs, 2017.

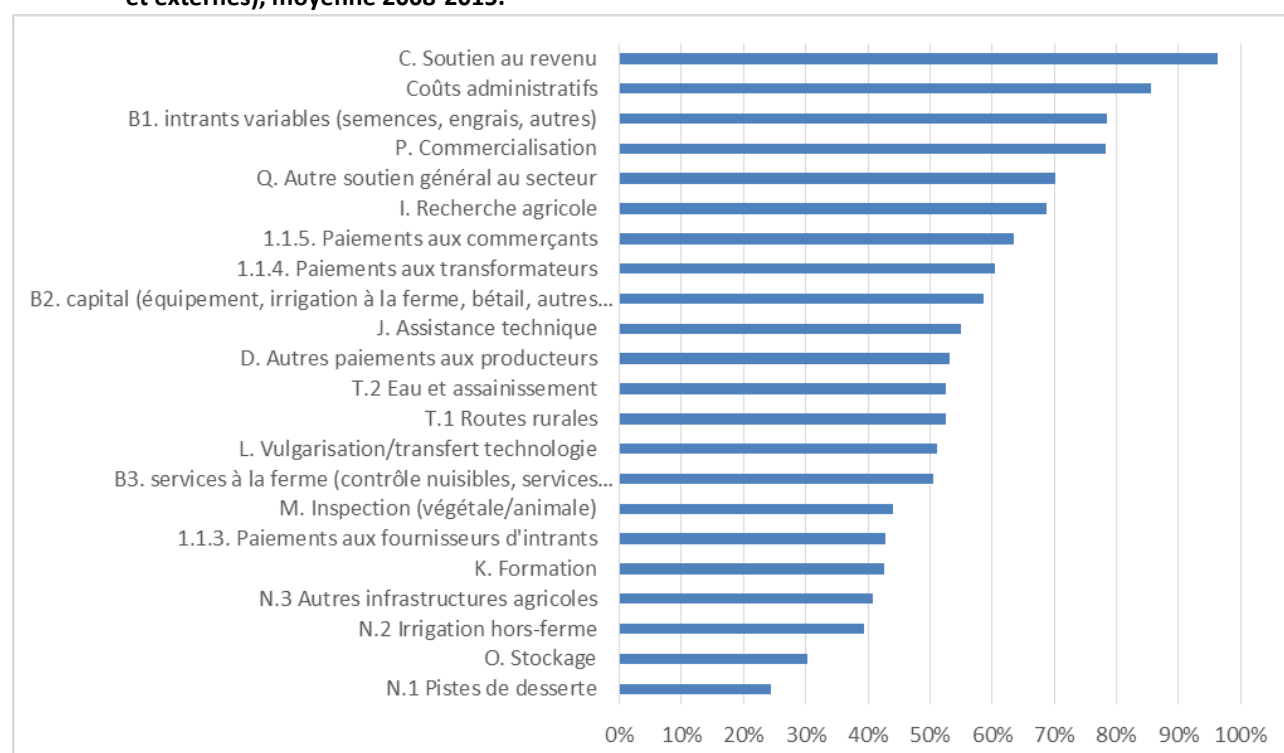
Figure 14. Ventilation des DPAA du MAEP d'après la méthodologie du programme SAPAA en pourcentage (incluant les dépenses de développement et de fonctionnement, ressources internes et externes), moyenne 2008-2015.



Source: auteurs, 2017.

Les dépenses allouées aux coûts administratifs ont figuré parmi les dépenses bénéficiant de la meilleure efficacité technique avec un taux d'exécution moyen de 88 pour cent sur la période, juste derrière le soutien au revenu (96 pour cent) qui est intervenu dans le cadre du «Projet appui à la sécurisation des revenus des exploitants agricoles (PASREA)» (Figure 15). En revanche, les pistes de desserte, le stockage, l'irrigation hors-ferme, les autres infrastructures agricoles, la formation, les paiements aux fournisseurs d'intrants et l'inspection végétale/animale ont perçu moins de la moitié des dépenses qui leur avaient été initialement attribuées, ce qui rend peu probable l'atteinte des objectifs déclinés dans le PSRSA. Afin d'augmenter l'efficacité et l'efficacité des DPAA, les efforts du MAEP devraient porter en priorité sur la surveillance des dépenses allouées aux pistes de desserte, au stockage, à l'irrigation et aux autres infrastructures agricoles. Ces dépenses correspondent aux programmes «Aménagement du fleuve hydro-agricole de la vallée du Mono (PAHV-Mono)» et «Aménagement hydro-agricole de la vallée du fleuve Niger» ainsi qu'au «Projet appui aux infrastructures agricoles dans la vallée de l'Ouémé (PAIA-VO)».

Figure 15. Taux d'exécution des DPAA du MAEP d'après la ventilation établie par le programme SAPAA en pourcentage (incluant les dépenses de développement et de fonctionnement, ressources internes et externes), moyenne 2008-2015.



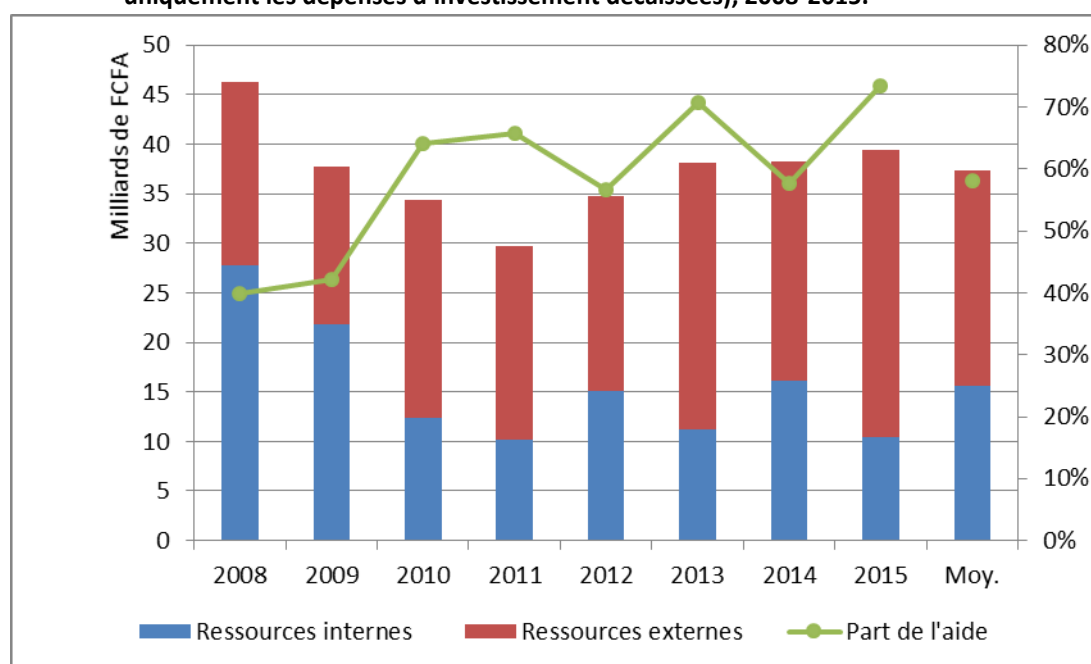
Source: auteurs, 2017.

6. Rôle de l'aide dans les DPAA

6.1. Part de l'aide dans les DPAA

Les DPAA ont été financées en majorité sur ressources externes, avec une part moyenne de l'aide équivalente à 58 pour cent chaque année (Figure 16). Cette part s'est accrue au fil de la période à un rythme annuel moyen de 8 pour cent, atteignant son niveau le plus élevé en 2015 (74 pour cent). La hausse de la part de l'aide fait suite à la baisse des ressources internes (-12 pour cent), plus rapide que la hausse des ressources externes (+6 pour cent) en moyenne chaque année sur la période (Figure 16).

Figure 16. Source de financement des transferts de politiques (hors coûts administratifs) en milliards de FCFA (axe de gauche) et part de l'aide en pourcentage (axe de droite) au Bénin (incluant uniquement les dépenses d'investissement décaissées), 2008-2015.

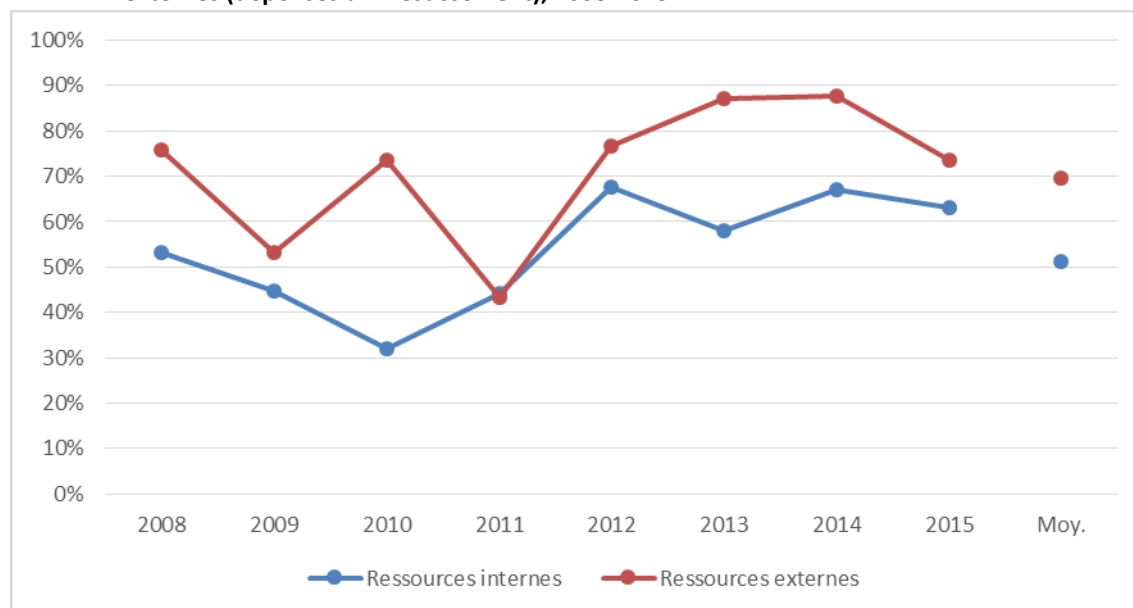


Source: auteurs, 2017.

6.2. Efficience technique des DPAA financées sur ressources externes

Sur la période 2008-2015, le taux d'exécution moyen des DPAA financées sur ressources externes s'est élevé à 69 pour cent contre 51 pour cent pour les DPAA financées sur ressources internes (hors coûts administratifs) (Figure 17). Bien que le taux d'exécution moyen des DPAA financées sur ressources externes reste faible, ce taux indique que les DPAA financées sur ressources externes ont fait l'objet d'une gestion plus efficace que les DPAA financées sur ressources internes.

Figure 17. Taux d'exécution des DPAA (hors coûts administratifs), financées sur ressources internes et externes (dépenses d'investissement), 2008-2015.

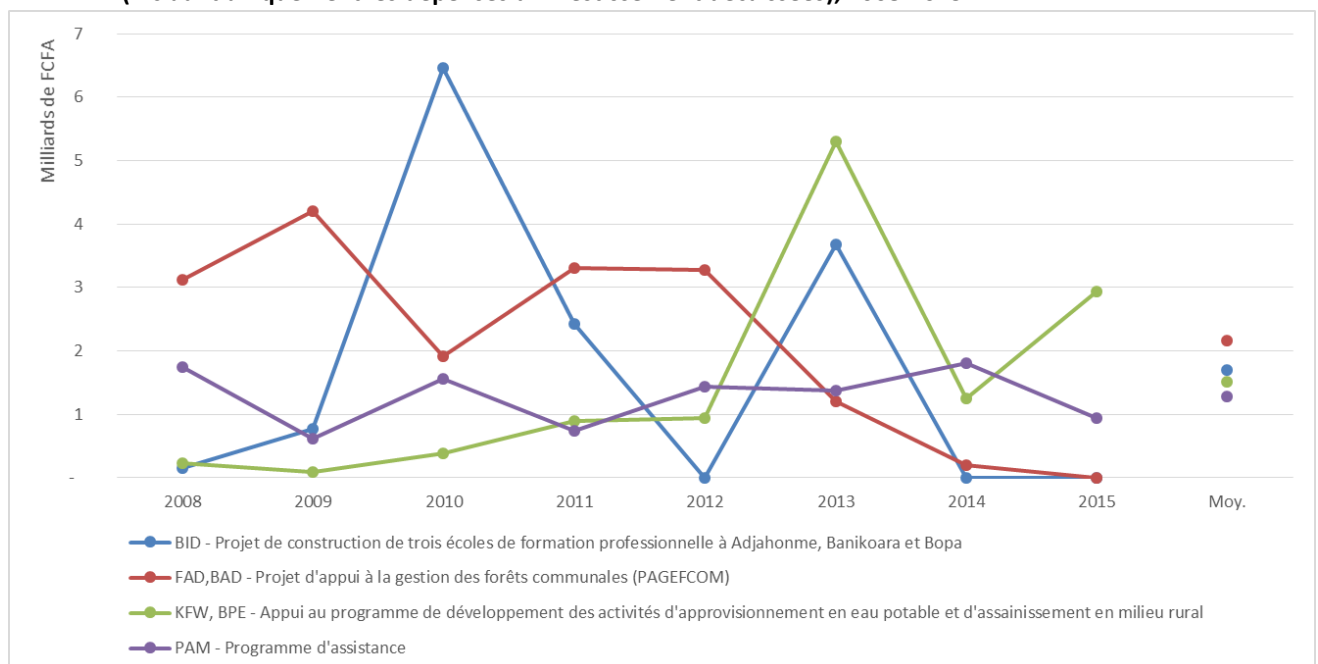


Source: auteurs, 2017.

6.3. Composition des DPAA financées sur ressources externes

L'aide extérieure a été délivrée à travers 40 projets répartis sur toute la période, ce qui a permis de couvrir des domaines variés mais présente toutefois un risque de dispersion de l'aide. Le projet le plus important a porté sur la sylviculture à travers le PAGEFCOM, d'un montant total de 17 milliards de FCFA financé par la Banque africaine de développement (BAD) (Figure 18). Le deuxième projet le plus important s'est concentré sur l'éducation rurale, à travers le projet de construction d'écoles de formation professionnelle, financé par la Banque interaméricaine de développement (BID) à hauteur de 13 milliards de FCFA sur l'ensemble de la période. L'eau et l'assainissement ont bénéficié de 12 milliards de FCFA à travers l'appui au programme «Développement des activités d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement en milieu rural» financé par la Banque allemande de développement (KfW). Enfin, 10 milliards de FCFA ont été alloués au soutien au secteur rural à travers le programme d'assistance du Programme alimentaire mondial (PAM). Ainsi, l'aide extérieure a porté essentiellement sur des biens publics.

Figure 18. Principaux projets et programmes financés sur ressources externes en milliards de FCFA au Bénin (incluant uniquement les dépenses d'investissement décaissées), 2008-2015.



Note: les projets et programmes montrés représentent entre 5 et 10 pour cent des projets financés sur ressources externes. Ces projets et programmes ont concentré les montants décaissés de l'aide les plus importants en termes relatifs et absolus en moyenne sur la période. *Source:* auteurs, 2017.

7. Conclusions et recommandations

7.1. Conclusions

- La mise en œuvre du PSRSA dès l'année budgétaire 2012 a coïncidé avec une remontée des DPAA, alimentée par la hausse des coûts administratifs. Malgré la hausse des DPAA, leur niveau est resté faible par rapport aux dépenses totales de l'État (6 pour cent en moyenne sur la période). Le PSRSA s'est traduit par une amélioration de la prévisibilité budgétaire, qui peut s'expliquer par l'utilisation d'un cadre programmatique pour le PSRSA.
- Malgré les progrès accomplis, l'efficience technique des DPAA reste faible (68 pour cent en moyenne sur la période contre 83 pour les dépenses nationales), ce qui nuit à l'atteinte des objectifs affichés dans le cadre du PSRSA.
- Les DPAA ont pris la forme d'un soutien direct au secteur agricole, davantage tourné vers les biens publics que vers les biens privés. Toutefois, une part importante des subventions aux intrants du coton ne sont pas captées dans l'analyse et pourraient inverser cette tendance. Les producteurs ont été les premiers bénéficiaires des paiements aux agents, principalement à travers les subventions au capital distribuées dans le cadre du programme de «Promotion de la mécanisation agricole au Bénin». Les subventions aux intrants variables jouent un rôle croissant à travers le «Projet appui à la diversification Agricole (PADA)».
- Les coûts administratifs sont élevés, ils ont représenté plus du tiers des DPAA sur la période. Ces dépenses ne bénéficient pas directement aux agents du secteur agricole mais mettent l'accent sur les fonctions de régulation des Ministères en charge des DPAA.
- Certains postes de dépenses ont reçu une faible part des DPAA en dépit de leur impact sur la réduction des lacunes du secteur agricole au Bénin et l'atteinte des objectifs du PSRSA. Il s'agit en particulier de la recherche agricole, de l'électrification rurale, de l'irrigation hors-ferme et des pistes de desserte, ce qui est incohérent avec l'objectif affiché du PSRSA d'améliorer la compétitivité du secteur agricole.
- En 2014, le coton est devenu le premier produit soutenu par les DPAA au détriment du riz. Cette évolution paraît cohérente avec les objectifs du Gouvernement, étant donné que la filière coton-textile constitue un pôle prioritaire de la SCRP. Néanmoins, ce pôle ne semble pas avoir été doté d'un cadre budgétaire spécifique et a plutôt été incorporé au PSRSA. Cela a pu engendrer des conflits de priorités et des ponctions sur des projets et programmes du PSRSA, notamment en lien avec d'autres filières prioritaires comme le riz. La prévisibilité budgétaire du secteur de l'agriculture et de l'alimentation et l'atteinte des objectifs du PSRSA s'en sont trouvés affectés.
- Le MAEP a été le premier contributeur des DPAA, si bien qu'il joue un rôle clé dans l'efficience et l'efficacité des DPAA. Or, le MAEP n'a dépensé que la moitié des fonds initialement alloué aux pistes de desserte, au stockage, à l'irrigation hors-ferme, aux autres infrastructures agricoles, à la formation, aux paiements aux fournisseurs d'intrants et à l'inspection végétale/animale.
- Les DPAA ont été financées à 58 pour cent sur ressources externes. Les ressources externes ont fait l'objet d'une gestion plus efficiente que les ressources internes (hors coûts administratifs), et ont porté principalement sur des biens publics comme l'éducation, l'eau et l'assainissement ou encore le soutien au secteur rural. La part de l'aide s'est accrue au fil de la période en raison de la diminution en termes absolus des ressources internes.

7.2. Recommandations

D'après l'analyse, il ressort que la cohérence des DPAA pourrait être améliorée à travers quatre axes d'intervention prioritaires: (i) le niveau et la composition, (ii) la prévisibilité et l'efficacité, (iii) l'efficience technique et (iv) la traçabilité et le contrôle des DPAA.

Pour chacun de ces axes, les recommandations suivantes sont formulées à l'attention des Ministères sectoriels en charge de l'allocation des DPAA, ainsi que du MEF:

(i) Niveau et composition des DPAA

1. Envisager une revalorisation des DPAA afin de respecter l'engagement pris à Maputo d'allouer au moins 10 pour cent du budget national au développement de l'agriculture;
2. Mener des études approfondies en vue de déterminer l'ampleur et l'impact attendu d'une revalorisation des DPAA allouées à la recherche agricole, aux infrastructures agricoles et à l'électrification rurale;
3. Veiller à ce que le financement de la recherche soit pris en compte dans le PSDSA;

(ii) Prévisibilité et efficacité des DPAA

4. Profiter de la mise en œuvre du PSDSA et du passage à l'approche budget-programme pour consolider les efforts de programmation budgétaire au sein du MAEP. Cela implique de fournir une budgétisation détaillée du PSDSA par axe stratégique, par programme et par projet, chacun étant relié à des cibles spécifiques et mesurables dans le cadre du DPPD;
5. Étendre cet effort aux autres Ministères sectoriels tout en améliorant la prévision des ressources internes et externes. Ceci implique de développer les capacités institutionnelles, de renforcer la coordination avec les acteurs de l'aide extérieure et de conduire des études approfondies sur les besoins en dépenses et l'impact attendu;

(iii) Efficience technique des DPAA

6. Mener une étude spécifique aux Ministères en charge des DPAA afin d'identifier les facteurs expliquant leur moindre performance budgétaire par rapport aux autres secteurs et identifier des leviers d'amélioration pour une gestion plus efficiente des DPAA;

(iv) Traçabilité et contrôle des DPAA

7. Améliorer la traçabilité budgétaire des subventions aux intrants, en particulier à la filière coton, le système d'enregistrement des dépenses actuel ne permettant pas de la faire de manière précise.

Références

- Agrhymet. 2012. IFPRI: l'investissement dans la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest doit tenir compte du changement climatique. Disponible sur: <http://www.agrhymet.ne/portailCC/index.php/fr/103-categorie-principale/actualites/240-ifpri-l-investissement-dans-la-securite-alimentaire-en-afrique-de-l-ouest-doit-tenir-compte-du-changement-climatique>
- 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. Disponible sur: <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/339351467993187093/pdf/ACS14057-WP-P148121-Box391500B-PUBLIC-FRENCH-PEMFAR-Benin-2014-French-final-June-2015.pdf>
- CTB (Agence Belge de Développement). 2010. Appel à manifestation d'intérêt. Disponible sur: http://www.mdsbenin.org/IMG/pdf/CTB_appel_a_manifestation-3.pdf
- CUA (Commission de l'Union Africaine) et NEPAD (New Partnership for Africa's Development). 2015. The African Union guidance note on tracking and measuring the levels and quality of government expenditures for agriculture. Disponible sur: <http://www.nepad.org/resource/au-guidance-note-tracking-and-measuring-levels-and-quality-government-expenditures>
- Gouvernement du Bénin. 2010. Ministère de l'Economie et des Finances. Rapport synthèse de présentation du projet de loi de finances. Gestion 2010.
- Gouvernement du Bénin. 2011. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA).
- Gouvernement du Bénin. 2011. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Cadre programmatique de mise en œuvre du plan stratégique de relance du secteur agricole.
- Fan, S. B. Yu. Saurkar, A. 2008. Public spending in developing countries: trends, determination and impact. In: Public expenditures, Growth and Poverty. Fan, S. (dir. Pub). John Hopkins University Press, Baltimore.
- FMI (Fonds Monétaire International). 2016. Bénin. Consultations de 2015 au titre de l'article IV. Rapport du FMI n°16/6. Disponible sur: <https://www.imf.org/external/french/pubs/ft/scr/2016/cr1606f.pdf>
- FMI. 2011. Bénin. Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR 2011-2015). Disponible sur: <https://www.imf.org/external/french/pubs/ft/scr/2011/cr11307f.pdf>
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture). 2013. Guides méthodologiques de mise en œuvre du SAPAA: Volume II. Analyse des dépenses publiques pour l'alimentation et l'agriculture. Série de notes techniques, SAPAA, par Ghins, L., Ilicic - Komorowska, J., Mas Aparisi, A., Rome. Disponible sur: <http://www.fao.org/documents/card/fr/c/848826be-aa26-4242-8768-f72054566c20/>
- OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques). 2010. Proposition de méthodologie pour mesurer les dépenses publiques favorisant le développement du secteur alimentaire et agricole et application au cas de l'Ouganda. Contribution au forum mondial sur l'agriculture, 29 et 30 novembre 2010, OCDE, Par Komorowska, J., Paris. Disponible sur: http://www.fao.org/fileadmin/templates/mafap/documents/French_PE_Final_.pdf
- OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques). 2016. OECD's producer support estimate and related indicators of agricultural support. Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual). OECD's trade and agriculture directorate, Paris. Disponible sur: http://www.fao.org/fileadmin/templates/mafap/documents/French_PE_Final_.pdf
- SAPAA (Suivi et Analyse des Politiques Agricoles et Alimentaires). 2013. Guides méthodologiques de mise en œuvre du SAPAA: Volume II. Analyse des dépenses publiques pour l'alimentation et l'agriculture. Notes techniques du SAPAA, FAO, Rome, Italie. Disponible sur:

[http://www.fao.org/fileadmin/templates/mafap/documents/Methodological_Guidelines/Methodological_Guidelines - Volume II - Public Expenditure - Final.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/mafap/documents/Methodological_Guidelines/Methodological_Guidelines_-_Volume_II_-_Public_Expenditure_-_Final.pdf)

SAPAA (Suivi et Analyse des Politiques Agricoles et Alimentaires). 2016. Base de données en ligne. Disponible sur: <http://www.fao.org/in-action/mafap/data/fr/>

Annexe

Tableau 4. Table de correspondance entre les axes stratégiques du PSRSA et les catégories de classification SAPAA.

Axes stratégiques du PSRSA	Catégories de classification SAPAA
1. Renforcement de la disponibilité et de l'accessibilité aux semences de qualité	B1. intrants variables (semences, engrais, autres)
2. Renforcement de l'accessibilité aux intrants	
3. Mécanisation des activités agricoles	B2. capital (équipement, irrigation à la ferme, bétail, autres infrastructures basiques à la ferme) B3. services à la ferme (contrôle nuisibles, services vétérinaires, assistance technique, extension, etc.) K. Formation
9. Professionnalisation des exploitations de type familial et la promotion des grandes exploitations et de l'entreprenariat agricole	
4. Mise en place de financements adaptés et accessibles	
5. Amélioration de l'accès aux connaissances professionnelles et aux innovations technologiques	C. Soutien au revenu D. Autres paiements aux producteurs J. Assistance technique L. Vulgarisation/transfert technologie
6. Développement et opérationnalisation des aménagements agricoles	N.1 Pistes de desserte N.2 Irrigation hors-ferme N.3 Autres infrastructures agricoles
7. Sécurisation et la gestion de l'accès au foncier	Non pris en compte
8. Facilitation de l'accès aux marchés	O. Stockage P. Commercialisation

Source: auteurs, 2017.

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'Agriculture et l'Alimentation (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).

ISBN 978-02-5-209817-1



9 789252 098171

I7509FFV/1.06.17