

REPUBLIQUE DU BENIN



**MINISTERE DE LA PROSPECTIVE, DU
DEVELOPPEMENT, DE L'EVALUATION DES
POLITIQUES PUBLIQUES ET DE LA COORDINATION
DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE
(MPDEPP-CAG)**



EVALUATION DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR AGRICOLE AU BENIN

RAPPORT FINAL



LABORATOIRE AMEN

06 BP 1593 PK3 Cotonou / République du BENIN

Tél. (229) 21.33.71.12 / Cel. 97.59.99.05

E-mail : laboamen@yahoo.fr

Décembre 2009

Réf. 04122009

SOMMAIRE

<i>LISTE DES TABLEAUX.....</i>	<i>4</i>
<i>LISTE DES SCHEMAS ET GRAPHIQUES</i>	<i>5</i>
<i>LISTE DES ENCADRES</i>	<i>6</i>
<i>LISTE DES SIGLES</i>	<i>7</i>
<i>RESUME ANALYTIQUE.....</i>	<i>12</i>
<i>INTRODUCTION.....</i>	<i>17</i>
<i>I- ANALYSE STRATEGIQUE DES DOCUMENTS DE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR AGRICOLE AU BENIN.....</i>	<i>25</i>
1.1 Itinéraire historique et faits marquants de la politique de développement agricole.	25
1. 2 Analyse des documents de politique de développement du secteur agricole	29
1.2.1 Analyse des documents de planification stratégique.	29
1.2.2 Analyse des documents de planification opérationnelle.	36
1.3 Mécanisme de suivi de la mise en œuvre des documents de politique.....	43
1.4 Limites et incohérences.	43
1.5 Etat des lieux des politiques régionales agricoles et leurs arrimages avec la politique agricole nationale.	44
1.5.1- La Politique Agricole Commune de la CEDEAO	44
1.5.2- La politique agricole de l'UEMOA	45
1-6 Résumé-synthèse par rapport à l'analyse des documents de Politique	45
<i>II- APPRECIATION DU CADRE INSTITUTIONNEL, DE LA PERTINENCE DES APPROCHES ET DE LA COHERENCE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR AGRICOLE.</i>	<i>48</i>
2-1 Analyse diagnostique du cadre institutionnel.....	48
2.2 Pertinence des approches utilisées dans la mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole.	51
2-3 Incohérences découlant de l'opérationnalisation de la Politique de développement du secteur agricole.....	53
2-4 Résumé-synthèse par rapport à l'appréciation du cadre institutionnel, de la pertinence des approches et de la cohérence dans la mise en œuvre de la Politique du développement du secteur agricole.	55
3-1 Acquis institutionnels et organisationnels.....	58
3-2 Acquis sous-sectoriels	60
3-2-1 Acquis dans le domaine de la production végétale	60
3-2-2 Acquis dans le domaine de la production animale.....	62
3-2-3 Acquis dans le domaine de la production halieutique.....	63
3-2-4 Acquis dans le domaine de la technologie de production	64
3-2-5 Analyse des acquis sous-sectoriels	65

3-3 Résumé-synthèse par rapport à l'analyse des acquis de la mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole.....	70
<i>IV APPRECIATION DES PERFORMANCES DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR AGRICOLE</i>	<i>73</i>
4-1 Appréciation de l'efficacité de la politique de développement du secteur agricole.....	73
4-1-1 Accroissement de la contribution du secteur agricole à la croissance économique globale, aux équilibres macro-économiques et à la réduction du déficit de la balance commerciale (Objectif 1)	73
4-1-2 Contribution du secteur agricole à l'amélioration de l'emploi, des revenus des producteurs, à la réduction de la pauvreté et à la lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle (Objectif 2).	74
4-1-3 Contribution du secteur agricole à la réduction des inégalités qui frappent spécialement les femmes et les jeunes dans les communautés rurales (Objectif 3).	75
4-1-4 Contribution du secteur agricole à la préservation du patrimoine écologique.....	75
(Objectif4).	75
4-1-5 Efficacité de la Politique du développement du secteur agricole.	76
4-2 Appréciation de l'efficience de la mise en œuvre de la politique de développement du secteur agricole.....	76
4-2-1 Appréciation de la pertinence quantitative des ressources allouées au secteur agricole.....	76
4-2-2 Appréciation de l'utilisation des ressources allouées au secteur agricole.....	81
4-3 Appréciation de la durabilité des acquis de la Politique de développement du secteur agricole.....	83
4-3-1 La non internalisation des acquis de la Politique de développement du secteur agricole.....	83
4-3-2 Les facteurs limitant l'appropriation des acquis de la Politique de développement du secteur agricole.	86
4-4 Analyse comparative des performances obtenues avec celles des pays de la sous-région.	88
4.4.1 Cas du riz	91
4.4.2 Cas de la transformation de l'anacarde	91
4.4.3 Cas de l'ananas.....	92
4.4.4 Cas de la volaille.....	92
4-5 Résumé-synthèse par rapport à l'appréciation des performances de la Politique de développement du secteur agricole.	93
<i>V-ANALYSE DE L'IMPACT SOCIO ECONOMIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR AGRICOLE.</i>	<i>95</i>
5-1 Impact sur le Produit Intérieur Brut (PIB).	95
5-2 Impact sur la réduction de la pauvreté.....	97
5-3 Impact sur la sécurité alimentaire	98
5-4 Impacts sur le développement des relations de genre en milieu rural.....	99
5-5 Impact sur le développement des filières agricoles et la distribution des intrants.....	99

5-6 Impact sur la création de l'emploi.....	101
5-7 Résumé-synthèse par rapport l'analyse de l'impact socio-économique de la mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole.	101
<i>CONCLUSION</i>	103
<i>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</i>	109
<i>ANNEXES</i>	116
Annexe 1 : Termes de référence de la mission.....	117
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	121
Annexe N°3 : Organigramme du MAEP	127
Annexe 4 : Données de productions végétales.....	128
Annexe 5 : Evolution des tonnages de production des principaux groupes de vivriers de 1991 à 2008	133
Annexe 6 : Evolution des effectifs des cheptels animaux de 1998 à 2008.....	134
Annexe 7: Evolution des dépenses totales votées au profit du MAEP (Fonctionnement et Investissement) en milliards	135
Annexe 8 : Evolution de l'effectif du personnel du MAEP de 1990 à 2008.....	136

LISTE DES TABLEAUX

<i>Tableau I : Récapitulatif des étapes méthodologiques et des outils</i>	<i>20</i>
<i>Tableau II : Récapitulatif des questions évaluatives.....</i>	<i>22</i>
<i>Tableau III : Récapitulatif des faits marquants de l'agriculture béninoise.....</i>	<i>28</i>
<i>Tableau IV: Présentation des différents programmes de mise en œuvre de la politique agricole depuis 2000.</i>	<i>40</i>
<i>Tableau VI : Taux moyens annuels de croissance de quelques principaux produits agricoles béninois de 1991-2008.....</i>	<i>61</i>
<i>Tableau VII : Evolution du bilan céréalier national entre 1992 et 2007 en tonne.....</i>	<i>69</i>
<i>Tableau VIII : Evolution des dépenses totales consacrées au MAEP en milliard de FCFA de 1998-2008.....</i>	<i>77</i>
<i>Tableau IX: Quelques éléphants blancs générés par les actions entreprises dans le cadre des politiques successives de développement du secteur agricole.</i>	<i>84</i>
<i>Tableau XIV: Matrice de suivi des indicateurs ABC.</i>	<i>95</i>
<i>Tableau XV: Evolution du PIB par tête d'habitant de 1996 à 2005.</i>	<i>97</i>
<i>Tableau XVI : Performance du secteur agricole</i>	<i>98</i>
<i>Tableau XVII : Bilan vivrier national du riz en hypothèse moyenne de consommation (tonnes)</i>	<i>98</i>

LISTE DES SCHEMAS ET GRAPHIQUES

<i>Schéma I : Illustration de l'interface des différents programmes du PSRSA avec la promotion des filières agricoles porteuses.</i>	35
<i>Graphique I : Evolution de la production des grands groupes de vivriers au Bénin de 1991 à 2008.....</i>	60
<i>Graphique II : Evolution de la superficie et production du coton de 1991 à 2008.....</i>	61
<i>Graphique III : Evolution de l'effectif des espèces animales conventionnelles élevées au Bénin de 1998 à 2008</i>	62
<i>Graphique IV: Contribution de chaque espèce animale à la production nationale.....</i>	63
<i>Graphique V: Evolution de la production halieutique.....</i>	64
<i>Graphiques VI : Rapports superficie et principales productions végétales</i>	67
<i>Graphiques VII : Evolution comparée des taux de croissance et de production végétale, animale et halieutique.</i>	70
<i>Graphique VIII : Financement des projets et programmes en cours d'exécution dans le secteur agricole en 2008 par les PTF (Coopération multilatérale)</i>	79
<i>Graphique IX: Financement des projets et programmes en cours d'exécution dans le secteur agricole en 2008 par les PTF (Coopération bilatérale).....</i>	79
<i>Graphique X : Evolution de l'effectif des agents du MAEP et des CeRPA de 1990 à 2008</i>	80
<i>Graphique XI : Répartition de l'effectif des agents du MAEP et des CeRPA par catégorie au 31 décembre 2008.</i>	81
<i>Graphique XII : Crédits bancaires par secteur d'activités et leur contribution à la formation du PIB.</i>	96

LISTE DES ENCADRES

<i>Encadré I</i>	49
<i>Encadré II</i>	50
<i>Encadré III</i>	51
<i>Encadré IV</i>	59
<i>Encadré V</i>	68
<i>Encadré VI</i>	81

LISTE DES SIGLES

ABE	:	Agence Béninoise pour l'Environnement.
ABEC	:	Association Béninoise des Eleveurs Cunicoles
AGR	:	Activités Génératrices de Revenus
AIC	:	Association Interprofessionnelle du Coton
ANEP	:	Association Nationale des Eleveurs de Porcs
ANTP	:	Association Nationale des Traiteurs de Porcs
APNV	:	Approche Participative Niveau Village
APRA	:	Appui aux Programmes de Recherche Agricole
ASE	:	Analyse Stratégique Environnementale
ASF	:	Association des Services Financiers
BAD	:	Banque Africaine de Développement
BCEAO	:	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BDPA	:	Bureau pour le Développement de la Production Agricole
BEPP	:	Bureau d'Evaluation des Politiques Publiques
BEAP	:	Bureau d'Evaluation de l'Action Publique.
BID	:	Banque Islamique de Développement
BRS	:	Banque Régionale de Solidarité
C/SAACOP	:	Chef Service d'Appui à l'Action Coopérative et aux Organisations Professionnelles
C/SAER	:	Chef Service Aménagement et Equipement Rural
C/SAF	:	Chef Service Administratif et Financier
C/SCNQPV	:	Chef Service Contrôle des Normes et Qualité des Produits d'Origine Végétale
C/SCNRFO	:	Chef Service Contrôle des Normes et Règlementation Foncière
C/SCPAH	:	Chef Service Contrôle des Produits d'Origine animale et Halieutique
C/SFOC	:	Chef Service Formation Opérationnelle et Conseils Agricoles aux Exploitants
C/SPC	:	Chef Service Promotion Coton
C/SPFA	:	Chef Service Promotion des Filières Agricoles
C/SSED	:	Chef Service Suivi Evaluation Statistiques et Documentation
CA	:	Conseil Agricole ou Conseil d'Administration
CAF/CNPC	:	Chef Administration et Finance au CNPC
CAGIA	:	Coopérative d'Approvisionnement et de Gestion des Intrants Agricoles
CAMAR	:	Centre d'Appui à la Mécanisation Agricole du Riz
CARDER	:	Centre d'Action Régionale pour le Développement Rural
CBCE	:	Centre Béninois de Commerce Extérieur
CCIB	:	Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin
CDMT	:	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CeCPA	:	Centre Communal de Promotion Agricole
CEDEAO	:	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEMA	:	Centre d'Exploitation des Machines Agricoles
CENAGREF	:	Centre national de Gestion des Réserves de Faune
CENATEL	:	Centre National de Télédétection
CeRPA	:	Centre Régional pour la Promotion Agricole
CETA	:	Collège d'Enseignement Technique Agricole
CFDT	:	Compagnie Française de Développement des Textiles
CGGC	:	Cadre Général de Gestion de Crédit
CIC/CNPC	:	Chef Intrants et Commercialisation au CNPC

CLCAM	:	Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel
CN	:	Coordonnateur National
CNA	:	Chambre Nationale d'Agriculture
CNEx	:	Conseil National pour l'Exportation
CNPC	:	Conseil National des Producteurs de Coton
CNRA	:	Comité National de la Recherche Agricole
CPFR	:	Centre de Promotion de la Femme Rurale
CPR	:	Centre de Promotion Rurale
CRCAM	:	Caisse Régionale de Crédit Agricole Mutuel
CREP	:	Caisse Rurale d'Epargne et de Prêt
CSPR	:	Centrale de Sécurisation des Paiements et du Recouvrement
CUMA	:	Coopérative d'Utilisation des Matériels Agricoles
CVA	:	Chaîne des Valeurs Ajoutées
DAGRI	:	Direction de l'Agriculture
DAGR	:	Direction de l'Aménagement et de la Gestion des Ressources Naturelles
DANA	:	Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée
DANIDA	:	Aide Danoise
DAPS	:	Direction de l'Analyse, de la Programmation et de Synthèse
D-CAB	:	Directeur du Cabinet
DE	:	Direction de l'Elevage
DG	:	Direction Générale ou Directeur Général
DGR	:	Direction du Génie Rural
DH	:	Direction de l'Hydraulique
DICAF	:	Direction du Conseil Agricole et de la Formation
DIFAOP	:	Direction de l'Information, de la Formation et de l'Appui aux Organisations Professionnelles
DIFOV	:	Direction de la Formation opérationnelle et de la Vulgarisation
DPAF	:	Direction de la Programmation, de l'Administration et des Finances
DPDR	:	Déclaration de Politique de Développement Rural
DPFSA	:	Direction de la Promotion des Filières et de la Sécurité Alimentaire
DPQC	:	Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement
DRC	:	Direction de la Réglementation et du Contrôle
DRH	:	Direction Ressources Humaines
DSRP	:	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECOWAAP	:	Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest
ECVR	:	Etude sur les Conditions de Vie en milieu Rural
ESA 96	:	Enquêtes Statistiques Agricoles de 1996
EU	:	European Union
FAD	:	Fonds Africain de Développement
FAO	:	Fonds des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FECECAM	:	Fédération des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuel
FED	:	Fonds Européen pour le Développement
FNDA	:	Fonds National de Développement Agricole
FRDA	:	Fonds Régional de Développement Agricole
FSA	:	Faculté des Sciences Agronomiques
FUPRO	:	Fédération des Unions des Producteurs
G.C	:	Groupe de Contact
GEA-Bénin	:	Groupement des Exploitants Agricoles du Bénin

G.V	:	Groupement Villageois
G.V.C	:	Groupement Villageois à Vocation Coopérative
GF	:	Groupement Féminin
GH	:	Groupement d’Hommes
GM	:	Groupement Mixte
GTZ	:	Coopération Technique Allemande
GVC	:	Groupement à Vocation Coopérative
Hbt	:	Habitant
IEC	:	Information, Education, Communication
IFDC	:	International Fertilisation du Développement Center dont l’antenne Afrique est à Lomé
IFS	:	Initiative de Fertilisation du Sol
IGN	:	Institut Géographique National
IITA	:	Institut International d’Agriculture Tropical
IMF	:	Institution de Micro-Finance
INRAB	:	Institut National de Recherche Agronome
INSAE	:	Institut National de la Statistique et de l’Analyse Economique
JAM	:	Jeune Agriculteur Moderne
LDPDR	:	Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural
LIFAD	:	Laboratoire d’Ingénierie, de Formation et d’Assistance en Développement Local
MAE	:	Ministère des Affaires Etrangères
MAEP	:	Ministère de l’Agriculture de l’Elevage et de la Pêche
MCAT	:	Ministère du Commerce, de l’Artisanat et du Tourisme
MDEF	:	Ministère du Développement, de l’Economie et des Finances
MDR	:	Ministère du Développement Rural
MDRC	:	Ministère du Développement Rural et la Coopération
MPDEAP	:	Ministère de la Prospective, du Développement et de l’Evaluation de l’Action Publique
MPDEPP-CAG	:	Ministère de la Prospective, du Développement, de l’Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l’Action Gouvernementale
MFE	:	Ministère des Finances et de l’Economie
MJLDH	:	Ministère de la Justice, de la Législative et des Droits de l’Homme
MMEH	:	Ministère des Mines, de l’Energie et de l’Hydraulique.
MP	:	Micro-Projet
MPRC	:	MPRC
NEPAD	:	Nouveau Partenariat pour le Développement de l’Afrique
OMC	:	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	:	Objectif de Millénaire pour le Développement
ONASA	:	Office National d’Appui à la Sécurité Alimentaire
ONG	:	Organisation Non Gouvernementale
OP	:	Organisation Paysanne
OSD	:	Orientations Stratégiques de Développement
PPP	:	Partenariat Public- Privé
PADEB	:	Projet d’Appui au développement de l’élevage dans le Borgou
PADFA	:	Programme d’Appui au Développement des Filières Agricoles
PADME	:	Association pour la Promotion et l’Appui au développement de Micro-Entreprises
PADMOC	:	Projet d’Appui au Développement rural des départements du Mono et du Couffo
PADRO	:	Projet d’Appui au Développement Rural des départements de l’Ouémé et du Plateau

PADSA	:	Programme d'Appui au Développement du Secteur Agricole
PADSE	:	Projet d'Amélioration et de Diversification des Systèmes d'Exploitation
PAF	:	Plan d'Action Filière
PAGER	:	Projet d'Activités Génératrices de Revenus
PAHVN	:	Projet d'Aménagement de la Vallée du Niger
PAIMAF	:	Projet d'Appui Institutionnel à la Modernisation de l'Agriculture Familiale
PAMRAD	:	Projet Appui au Monde Rural dans l'Atacora et la Donga
PAPLGA	:	Projet d'Appui à la Prévention et à la Lutte contre la Grippe Aviaire
PAPPI	:	Production, Protection Intégrée
PAS	:	Programme d'Ajustement Structurel
PASA	:	Programme d'Appui au Secteur Agricole
PAU	:	Politique Agricole de l'UEMOA
PDDAA	:	Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique
PDE	:	Projet de Développement de l'Elevage
PDRIA	:	Projet de Développement Intégré de l'Atacora
PDRIM	:	Projet de Développement Intégré du Mono
PDRIO	:	Projet de Développement Rural Intégré de l'Ouémé
PDRIZ	:	Projet de Développement Intégré du Zou
PDRT	:	Projet de Développement des racines et Tubercules
PHPA-Bénin	:	Programme d'Hydraulique Pastorale et Agricole au Bénin
PIB	:	Produit Intérieur Brut
PILSA	:	Projet Intégré de Lutte contre la Sécurité Alimentaire
PIP	:	Programme d'Investissement Public
PISEA	:	Programme d'Insertion des Sans Emploi dans l'Agriculture
PME-PMI	:	Petites et Moyennes Entreprises - Petites et Moyennes Industries
PNIMT	:	Programme national d'Investissement à Moyen Terme
PNOPA	:	Plate forme Nationale des Organisations Professionnelles et Paysannes Agricoles
PPAB	:	Programme de Professionnalisation de l'Agriculture Béninoise
PPMA	:	Projet de Promotion de la Mécanisation Agricole
PPMAB	:	Projet de Professionnalisation du Monde Agricole Béninois
PROMIC	:	Projet de Promotion de la Microfinance et de Commercialisation
PRSA	:	Programme de Restructuration des Services Agricoles
PRSC	:	Poverty Reduction Support Credit
PSAIA	:	Projet d'Appui à la Sécurité Alimentaire par l'Intensification Agricole
PSO	:	Plan Stratégique Opérationnel
PSRSA	:	Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole
PSSA	:	Programme Spécial de Sécurité alimentaire
PTF	:	Partenaire Technique et Financier
PUASA	:	Projet d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire.
RCPA	:	Responsable Communal de Promotion Agricole
RéCAB	:	Réseau des Chambres d'Agriculture du Bénin
ROPPA	:	Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest
SA	:	Service Administratif
SAACOP	:	Service d'Appui à l'Action Coopérative et aux Organisations Professionnelles
SAER	:	Service de l'Aménagement et de l'Équipement Rural
SAF	:	Service Administratif et Financier
SASAN	:	Service d'Appui à la Sécurité Alimentaire Nutritionnelle

SATEC	:	Société d'Aide Technique et de Coopération
SCNQPV	:	Service du Contrôle des Normes et de la Qualité des Produits d'Origine Végétale
SCPAH	:	Service du Contrôle des Produits d'Origine Animale et Halieutique
SDAL	:	Schéma Directeur d'Aménagement de la Zone Littorale
SDDR	:	Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural
SFD	:	Système de Financement Décentralisé
SFGRN	:	Service des Forêts et de la Gestion des Ressources Naturelles
SFOC	:	Service de la Formation Opérationnelle et du Conseil aux exploitants agricoles
SGM	:	Secrétariat Général du Ministère
SICAR	:	Service de l'Information et de la Communication Agricole et Rurale
SNRA	:	Système National de Recherche Agricole
SNVA	:	Système National de Vulgarisation Agricole
SPC	:	Service de la Programmation et de la Coordination
SPCI	:	Service de la Surveillance Phytosanitaire et du Contrôle des Intrants Agricoles
SPFA	:	Service de la Promotion des filières Agricoles
SSED	:	Service du Suivi, de l'Evaluation, de la Statistique et de la Documentation
UARVI	:	Unité d'Appui aux Réformes et à la Vérification Interne
UCD	:	Unité Communautaire de Développement
UCGF	:	Union Communale des Groupements de Femmes
UCP	:	Union Communale des Producteurs
UCPA	:	Union Communale des Producteurs d'Anacarde
UDGF	:	Union Départementale des Groupements de Femmes
UDP	:	Union Départementale des Producteurs
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire des Etats de l'Afrique de l'Ouest
UGP	:	Unité de Gestion du Projet
UNICEF	:	Organisation des Nations Unies pour l'Enfance
URCAR	:	Union Régionale des Coopératives d'Aménagement Rural
URP	:	Union Régionale des Producteurs
URPPH	:	Union Régionale des Producteurs de Palmier à Huile
USPP	:	Union Sous - Préfectorale des Producteurs

RESUME ANALYTIQUE

1-1 La Politique de développement du secteur agricole a été élaborée, à l'origine, dans un contexte de développement extraverti. Les révisions apportées en 2000 avec l'adoption de la DPDR (sans qu'une vision claire de développement ait été préalablement définie) n'ont guère permis d'ancrer la finalité des interventions dans une perspective de changement à long terme, de conquête de marchés sous-régionaux et de gestion axée sur les résultats. En outre, les interventions inscrites et financées sur les Budgets-Programmes n'ont pas été en liaison cohérente avec les résultats et objectifs prévus dans les Plans d'Actions nationaux et régionaux. En d'autres termes, les quinze (15) Plans d'Actions Nationaux, ainsi que les six (06) Plans d'Actions Régionaux n'ont jamais été mis en œuvre, du fait du non ancrage stratégique conséquent et par suite de dysfonctionnements institutionnels qui ont jalonné le processus de mise en œuvre de la politique sectorielle en matière agricole ces dernières années. Enfin, la Politique de développement du secteur agricole du Bénin n'est pas en adéquation avec les stratégies de conquête de marchés sous-régionaux (la Politique agricole régionale : ECOWAAP). Il en est de même de la Politique Agricole de l'UEMOA (PAU) bien que celle-ci ait été adoptée en 2000. Il a fallu attendre l'élaboration du PSRSA pour constater une prise en compte dans la politique sectorielle agricole, des dimensions de mise en œuvre de la politique régionale d'investissement agricole de la CEDEAO.

1-2 Sur la période de 1991 à 2008, le MAEP a été un vaste réservoir de projets et programmes dont certains ont donné lieu à des « éléphants blancs ». En d'autres termes, la Politique mise en place a eu le mérite de transformer le MAEP en une grande machine à projets fonctionnant en grande disparité et sans synergie nécessaire à l'efficacité de telles interventions. Globalement, les instruments de gestion stratégique et de mise en œuvre de la LDPDR (1991) de la DPDR (2000) présentent des limites et incohérences et ont souffert de faibles niveaux d'articulation. Ils ont été déployés dans une logique où la gestion administrative axée sur les moyens, a prédominé au détriment d'une stratégie axée sur des résultats articulés et bien délégués à divers niveaux.

2-1 La stratégie de mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole n'a guère été efficace : (i) approches d'intervention mécaniques et parfois clientélistes qui ne favorisent guère la pérennisation des acquis; (ii) outils et concepts relatifs à la diversification des filières, peu clarifiés; (iii) mécanisme de financement des fonctions régaliennes inadapté aux spécificités du secteur agricole; (iv) dispositif de suivi-évaluation axé sur des tâches administratives et demeurant faiblement focalisé sur les résultats; (v) dispositif de formation des cadres et des techniciens agricoles en déphasage avec la dynamique du secteur agricole; (vi) de nombreuses incohérences liées à des chevauchements de rôles et responsabilités entre les acteurs; (vii) inexistence de cadres de concertations entre intervenants dans le secteur agricole; (viii) non pertinence des programmes de réduction de masse salariale dans le domaine de l'encadrement technique.

2-3 D'autres incohérences dans la mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole ont été relevées : (i) le désengagement de l'Etat a été mal préparé avec une clarification tardive des rôles et responsabilités ; (ii) l'émergence des organisations paysannes, qui est perçue comme un instrument de pérennisation des acquis de la politique, demeure encore caractérisée par un faible niveau de maturation desdites organisations ; (iii) certains principaux intervenants clés de la mise en œuvre de la Politique ont été d'une qualification douteuse quant à leur capacité à accomplir leurs missions ; la conséquence est que des

associations professionnelles, au nom de la responsabilisation, ont opéré des choix qui se sont soldés par une gestion catastrophique avec à la clé de nombreux détournements d'objectifs de projets ; (iv) des mandats et missions ont été accomplis par de nombreux partenaires et acteurs en toute indiscipline méthodologique et stratégique ; par conséquent, lorsque des cadres de concertation existent, ces derniers brillent par des querelles de leadership qui rendent actuellement non opérationnelle la Chambre d'Agriculture et la plate-forme des OPA ; (v) le niveau d'articulation des projets et programmes avec la politique est beaucoup plus théorique que pratique et leur mise en œuvre a été influencée par une mauvaise interprétation du concept de désengagement de l'Etat.

3-1 Le principal acquis, au plan institutionnel, de la mise en œuvre de la Politique, est la clarification des rôles, conséquence du désengagement de l'Etat des fonctions de production, commercialisation et de transformation. Cependant, quelques insuffisances ont affecté son effet sur la dynamique du secteur: (i) les fonctions régaliennes sont assumées par des structures de relais qui sont loin d'être performantes; (ii) la complémentarité visée par la DPDR entre l'Etat et les collectivités locales en vue d'une efficacité du secteur agricole, est sacrifiée au détriment des rivalités de transfert de compétence; (iii) les organisations et associations de la société civile en pleine émergence sont encore très faiblement structurées pour mieux assurer les rôles qui leurs sont dévolus par la DPDR; (iv) les actions des acteurs du secteur privé ne compensent pas encore tout à fait le vide laissé par l'Etat dans certains domaines de vulgarisation, de recherche et autres services dont la rémunération n'est toujours pas évidente ni immédiate; (v) l'initiative du groupe de PTF sur «agriculture et environnement» bien que pertinente, n'est pas encore parvenue à dissiper la cacophonie d'approches et d'outils ayant caractérisé leur intervention ces dernières décennies dans le secteur agricole. En somme, le cadre institutionnel de mise en œuvre de la DPDR n'a pas eu de « points d'ancrage fonctionnels aux niveaux micro, méso et macro ». En outre, il a été caractérisé par la non clarification des niveaux d'exercice des fonctions essentielles de pilotage/orientations, de régulation, de coordination et mise en œuvre.

3-2 S'agissant de la production végétale, en dépit du regain d'intérêt pour le développement de certaines cultures, les niveaux de production demeurent insuffisants pour satisfaire un marché national et régional très demandeur. Par rapport à la production vivrière, s'il est vrai que le Bénin jouit d'une autosuffisance globale en produits céréaliers notamment le maïs, il est aussi vrai que cette autosuffisance céréalière reste encore fragile et très relative suivant les départements voire les communes du Bénin dont certaines sont largement déficitaires en produits céréaliers malgré le surplus dégagé par d'autres régions. L'inefficacité du système de commercialisation des produits vivriers sur l'ensemble du territoire national est probablement à l'origine des crises vivrières dont le Bénin reste toujours tributaire. L'une des conséquences qu'engendre cette situation est la récurrence de l'aide alimentaire en certains produits notamment le riz. Pour ce qui est de la production animale, la couverture en viande n'est que de 57%, celle en œufs est d'environ 60% alors que le niveau actuel de la production halieutique est de 50% en 2007.

3-3 En ce qui concerne la technologie de production, la mise en œuvre de la DPDR n'a guère réussi à défaire l'agriculture béninoise de son statut de type extensif très attaché à l'usage des variétés locales et des techniques traditionnelles de production avec une faible adoption des innovations technologiques suggérées par les chercheurs et les organismes de vulgarisation. Pour ce qui est de la conservation des produits agricoles, elle est faite à partir d'un dispositif artisanal de conservation des récoltes, avec des pertes post-récoltes importantes, puis une

transformation artisanale à but domestique et commercial d'une partie des récoltes, laquelle transformation est assurée par les femmes et qui génère une très faible valeur.

3-4 L'analyse des acquis permet de mettre en évidence que la croissance de la production vivrière en général et celle cotonnière en particulier, est plus liée à l'extension des superficies qu'à une amélioration des technologies de production et donc des rendements de culture. En réalité, les niveaux de rendements restent encore loin des normes requises et posent ainsi le problème de l'efficacité de l'encadrement des producteurs sinon du respect des techniques et des normes culturelles enseignées.

4-1 Au regard de l'analyse comparée des acquis avec les défis auxquels le secteur est confronté, on peut déduire que les objectifs stratégiques visés dans la DPDR n'ont pas été atteints. Cette politique sectorielle dans sa mise en œuvre n'a pas réussi à sortir les producteurs de « l'état de la pauvreté » et a eu le mérite de contribuer à la dégradation actuellement constatée des ressources productives au point où le Bénin figure parmi les premiers pays où le taux de déforestation est le plus élevé dans la sous-région.

4-2 Le financement des activités du secteur agricole à partir des ressources propres de l'Etat, a été décroissant sur la période de 1998 à 2009 : le taux de ressources alloué au secteur est passé de 8,1% en 1998 à 5,2% en 2007 et à 5,4% en 2009, ce qui demeure en dessous du taux annoncé et « exigé » par les Chefs d'Etat Africains à Maputo lors du sommet de l'Union Africaine, soit 10% du budget national pour l'agriculture. Par ailleurs, la faiblesse de cette allocation de ressources est aggravée par une répartition disproportionnée qui affecte négativement la réalisation des activités au profit des bénéficiaires : parfois, plus de 50% du budget alloué est affecté aux matériels de transport et mobilier de bureau.

4-3 En dehors de l'Etat béninois, le secteur agricole bénéficie également d'importantes autres ressources provenant des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), ainsi que des Organisations Non Gouvernementales. A titre illustratif, le financement des projets/programmes contenus dans le portefeuille des projets et programmes du MAEP en 2008, a été assuré à concurrence de 40% par la coopération multilatérale, 24% par la coopération bilatérale et 36% par l'Etat.

4-4 L'analyse du financement ou d'allocation des ressources financières mis en place par l'Etat et les PTF au profit du secteur agricole, montre que d'importants moyens sont progressivement mis à la disposition dudit secteur. S'il est vrai que le niveau actuel du financement du secteur est faible, au regard de sa contribution au PIB et ce, dans une perspective de comparaison avec l'apport des secteurs primaire et secondaire au PIB, il n'en demeure pas moins vrai que les moyens mis en œuvre ne sont pas utilisés de façon rationnelle, efficace et efficiente. Mais le grand paradoxe est qu'en dépit de la faiblesse signalée des ressources financières actuelles, ces dernières sont encore très peu consommées au terme des exercices budgétaires, ce qui ne force guère à une quelconque augmentation, telle que préconisée par les Chefs d'Etat de l'Union Africaine lors du sommet de Maputo.

4-5 Quant aux ressources humaines, l'effectif des agents du secteur a été très instable et surtout en décroissance continue au cours de la période allant de 1990 à 2007, avec une prépondérance des Agents Contractuels de l'Etat (ACE) soit 55% de l'effectif total et une prépondérance des agents des catégories B et C qui représentent à eux seuls plus de 65% de l'effectif des agents en service au MAEP, tandis que l'effectif des cadres A qui est de 22%,

sera en perpétuelle dégression au cours des prochaines années du fait du départ massif à la retraite des cadres du Ministère.

4-6 Enfin, s'agissant de la durabilité, les acquis de la Politique de développement du secteur agricole ne sont pas suffisamment internalisés par les bénéficiaires pour qu'ils les reproduisent et les consolident à partir des ressources internes. Leur précarité, la longue liste de nombreux projets mal exécutés, des formations et ateliers sans effets, ainsi que les dysfonctionnements ou faiblesses qui caractérisent le secteur, viennent compromettre leur appropriation ou duplication. Aussi, le fonctionnement adéquat de l'ensemble des structures, services et acteurs intervenant dans le secteur agricole reste-t-il actuellement hypothéqué par la gestion non efficace et non efficiente des actions dans le secteur, des ressources humaines et financières conséquentes pour assurer la pérennité des actions engagées.

5-1 Bien que le secteur primaire représente un peu plus du tiers du PIB et occupe environ 70% de la population active, l'impact de sa contribution à la formation du PIB est resté tributaire de son évolution qui a connu un progrès en dents de scie. Sur la période allant de 1990 à 2005, elle est passée de 35% à 32,6 % (dont 22,7 % pour l'agriculture), avec quelques pics ponctuels à 38,4% en 1999 et à 39% en 2004. Cette tendance à la baisse est due à deux facteurs, notamment: (i) la faible performance du tissu agro-industriel local pour déclencher une valorisation compétitive des matières premières en lieu et place des braderies exportatives, ce qui a engendré une balance commerciale agricole alternativement déficitaire puis excédentaire avec en 2004 un déficit record qui a atteint 133,1 millions de dollars; (ii) le faible niveau de financement de l'agriculture au profit du secteur tertiaire, ce qui se traduit par la forte propension des banques (classiques et de micro finance) à financer les activités du secteur tertiaire au détriment des secteurs secondaire et surtout primaire qui sont pourtant et par excellence des secteurs productifs apportant plus de valeur ajoutée à l'économie nationale: sur la période de 2003 à 2005 par exemple, le secteur tertiaire à lui seul, a reçu 78% en moyenne des crédits octroyés à l'économie pour une contribution d'environ 49% au PIB, tandis que le secteur primaire qui a contribué pour environ 36%, n'a reçu que 2% du total des crédits octroyés, au moment où le secondaire a reçu 20% de crédits octroyés pour une contribution de 15% seulement.

5-2 Par rapport à l'impact sur la réduction de la pauvreté, on peut constater que nonobstant le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques et les progrès au plan social, le phénomène de pauvreté persiste et s'aggrave aussi bien en milieu rural que dans les villes. Si les tendances actuelles se maintiennent, les objectifs de réduction de la pauvreté de moitié d'ici à 2015 ne pourraient pas être atteints.

5-3 En ce qui concerne l'impact sur la sécurité alimentaire, il est fort remarquable que le Bénin continue d'importer (i) une bonne partie de sa consommation en produits maraîchers des pays voisins tels que le Burkina Faso et le Nigeria. Entre la volonté de développer une économie agricole puissante, la tentation d'offrir un confort aux consommateurs urbains et le profit des opportunités de marché sur le riz asiatique et le blé européen, le Bénin n'a pas encore réellement réussi à opérer des choix clairs et décisifs en termes de perspective pour le secteur agricole.

5-4 Du point de vue de l'impact de cette politique sur les relations du genre en milieu rural, on peut constater que l'émergence des groupements féminins et l'accès des femmes aux micro-crédits ont sensiblement amélioré les rapports entre homme et femme dans la mesure où,

certaines d'entre elles contribuent aux dépenses du ménage, peuvent aller librement à des réunions et prendre librement la parole pour exprimer leurs points de vue.

5-5 Pour ce qui est du développement des filières agricoles et la distribution des intrants, la mise en œuvre de la politique agricole durant les vingt dernières années n'a pas réussi à assurer une meilleure rencontre entre l'offre et la demande des intrants spécifiques (intrants autres que ceux du coton). Cette conciliation devrait avoir lieu au niveau des segments prometteurs de l'accroissement de cette demande, de façon à permettre l'efficacité économique de la distribution. Celle-ci a lieu «lorsque les opérations commerciales sont entreprises aux moindres coûts, selon les connaissances et techniques disponibles, pour fournir au consommateur le produit à la qualité désirée et en temps voulu».

5-6 Par rapport à la création de l'emploi, on peut retenir que la Politique de développement du secteur agricole a eu le mérite de libéraliser le secteur mais n'a pas développé des volets d'accompagnement nécessaires pour le rendre attractif pour l'installation et la création d'emplois durables.

5-7 S'agissant particulièrement des questions de compétitivité des cultures agricoles, la politique mise en œuvre jusqu'ici, n'a pas encore permis de positionner le Bénin au rang des nations les plus compétitives dans la sous-région ouest-africaine. Les résultats d'analyse des études sur les chaînes de valeur ajoutée effectuées par la GTZ sur le riz, l'ananas, les volailles et l'anacarde sont très illustratifs de tels constats. En effet, ces différentes études ont démontré que les coûts de production sont encore plus élevés comparativement à certains pays par rapport auxquels le Bénin jouit plus d'atouts naturels. De même, dans le domaine de la transformation de produits agricoles le Bénin est en perte de compétitivité au point où la production brute alimente les industries agroalimentaires du Nigeria (noix d'anacarde, ananas, etc.).

INTRODUCTION

Contexte et justification de l'étude

Tous les Gouvernements qui se sont succédé depuis l'indépendance ont toujours considéré le secteur agricole comme le pilier de l'économie béninoise. Cela découle du fait que ce secteur occupe plus des $\frac{3}{4}$ de la population du Bénin et regorge de beaucoup de potentialités qui sont encore très loin d'être bien exploitées.

En effet, le Bénin est constitué de huit zones agro-écologiques dans lesquelles se développent des activités diversifiées de productions végétales, animales, halieutiques et forestières. Sur les 11 millions d'hectares (ha) de surfaces disponibles, un peu moins de 60% sont aptes à l'agriculture. La mise en valeur des potentialités agricoles a contribué en moyenne à hauteur de 34,3% au PIB sur la période 1995-2005. La production végétale y est prépondérante et intervient en moyenne pour 24,1%, tandis que les productions animale et halieutique y ont respectivement contribué en moyenne pour 5,9% et 4,2% sur cette période.

Ainsi, en accédant au pouvoir en avril 2006, le nouveau gouvernement a pris l'engagement de faire du Bénin, un pays émergent. C'est alors que les fondements stratégiques définis et arrêtés pour le développement du pays feront de l'agriculture un réel moteur de développement économique (relance de plusieurs filières agricoles, amélioration du financement de l'agriculture, élaboration d'une stratégie nationale de formation agricole et rurale ...) et ce, conformément aux priorités de la promotion du renouveau économique telle que définie dans les Orientations Stratégiques de Développement (OSD 2006-2011).

Les nouvelles options de développement visent de façon spécifique dans le secteur agricole à promouvoir une agriculture durable, moderne et compétitive reposant prioritairement sur les exploitations familiales agricoles reconnues, sécurisées, à travers la valorisation maximale du potentiel agro-écologique, et des savoir-faire agricoles du pays et la création d'un environnement propice au développement d'un secteur agricole structuré.

Pour ce faire, les actions envisagées dans le cadre de la décentralisation sont : la protection de la végétation et des sols dans une perspective d'accroissement de la production agricole; la diversification des filières agricoles en stimulant la production de riz, de l'anacarde et le maraîchage; la création d'un cadre institutionnel favorable à l'accès au crédit et la création de conditions favorables de collaboration entre les institutions publiques et privées.

Il est donc apparu nécessaire de relancer le secteur agricole à travers: (i) le développement des filières porteuses dans les domaines des productions végétales (ananas, anacarde, coton, maïs, manioc, cultures maraîchères, riz, palmier à huile), animales (volaille, aulacode, lait, œuf) et halieutiques (crevette, poisson); (ii) le renforcement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à travers un accroissement de la compétitivité des produits vivriers de grande consommation, pour conserver un niveau, de prix des produits alimentaires convenable pour les consommateurs ; (iii) la conquête des marchés, la transparence des transactions et le respect des normes et de la traçabilité des produits, sur la base d'informations commerciales bien partagées.

Dans ces conditions, une évaluation de la Politique de développement du secteur agricole est devenue nécessaire pour le Gouvernement, afin de faire le point de ses interventions dans le secteur et de redéfinir en cas de besoin certains axes de la politique agricole. C'est dans ce cadre que le Bureau d'Evaluation des Politiques Publiques (BEPP) du Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination de l'Action Gouvernementale (MPDEEP-CAG) a initié cette mission

d'évaluation de la stratégie sectorielle du développement du secteur agricole qui couvre la période de 1991 à 2008.

Objectifs et résultats visés au terme de l'étude

L'objectif global de la mission est « *d'évaluer la stratégie sectorielle mise en œuvre en matière agricole* ».

De façon spécifique, il s'agira d'analyser et de faire des propositions: (i) analyser la cohérence entre les interventions d'une part, et d'autre part, entre les stratégies en matière de promotion agricole; (ii) évaluer la pertinence des politiques et des choix stratégiques en faveur du secteur agricole; (iii) identifier les principales contraintes et faiblesses de la mise en œuvre de la politique agricole; (iv) analyser les conséquences globales de la mise en œuvre de la politique agricole en termes de bénéfices sociaux pour les populations; (v) réaliser le diagnostic du cadre institutionnel de promotion agricole; (vi) proposer des approches de solutions pertinentes en vue de la relance du secteur agricole.

En ce qui concerne *les résultats*, il est attendu au terme de l'étude un rapport qui comprend : (i) l'analyse de la cohérence entre les interventions d'une part, et d'autre part, entre les stratégies en matière de promotion agricole; (ii) l'évaluation de la pertinence des politiques et des choix stratégiques en faveur du secteur agricole; (iii) le diagnostic institutionnel du secteur agricole est réalisé, accompagné d'une proposition de modèle institutionnel optimal; (iv) les principales contraintes et faiblesses de la mise en œuvre de la stratégie sectorielle en matière agricole; (v) les conséquences globales de la mise en œuvre des politiques pour la société en termes de bénéfices sociaux pour les populations; (vi) des propositions pertinentes en vue de la relance du secteur agricole.

Approche méthodologique

Pour obtenir les résultats attendus et par conséquent, atteindre les objectifs visés au terme de l'étude, le Laboratoire d'Appui au Management et des Etudes Novatrices (Laboratoire AMEN), adjudicataire du marché, a adopté une démarche participative de recherche-actions qui a permis de couvrir, autant que faire se peut, l'ensemble des obligations contenues dans les Termes de Référence et qui sont susceptibles de contribuer à la relance du secteur agricole. Des entretiens, des rencontres et des séances de concertation/échanges ont été organisés avec les différents acteurs du secteur afin de mieux cerner les points de vue des différents intervenants. Au total, cette évaluation, qui s'est déroulée de janvier à octobre 2009, a été ordonnée autour de la démarche méthodologique ci-après :

⇒ l'élaboration d'un programme de travail comprenant : (a) le planning des rencontres et des visites de terrain, (b) l'élaboration et la validation des outils de collecte des données, (c) la collecte d'informations et de données au niveau des structures centrales et déconcentrées, des acteurs à la base et des bénéficiaires, (d) le dépouillement, l'analyse et la synthèse des données (e) la rédaction de l'aide-mémoire et sa restitution, (f) la rédaction du rapport provisoire de l'évaluation, (g) la restitution et enfin, (h) la rédaction et le dépôt du rapport final.

⇒ la tenue d'une séance de clarification des Termes de Référence, des objectifs de l'étude, de la démarche méthodologique, d'harmonisation de la compréhension de certains concepts, puis de la planification définitive de la mission avec le comité de suivi;

⇒ les recherches documentaires, la collecte et l'analyse des informations disponibles sur la Politique agricole mise en œuvre au Bénin de 1991 à 2008; les documents collectés et exploités sont ceux relatifs à la politique et à la stratégie de développement agricole du Bénin, ainsi que les études en rapport avec la Politique agricole du Bénin sur la période visée;

⇒ l'organisation des rencontres avec les différents acteurs notamment les structures publiques et privées, responsables à divers niveaux, dans les Ministères, au niveau des CeRPA, des projets/programmes impliqués dans la mise en œuvre de la Politique de développement agricole, des producteurs à la base, des organisations professionnelles agricoles, de la Chambre Nationale d'Agriculture, des représentations résidentes des institutions financières régionales et internationales de développement, etc. ; la liste des personnes rencontrées est en annexe N°2.

⇒ le dépouillement et l'analyse des données ;

⇒ la synthèse et la rédaction ;

⇒ l'organisation des séances de restitutions et de validation des résultats de la mission d'évaluation.

Cette démarche a permis : (i) de confirmer les éléments collectés dans la littérature et de compléter certaines informations n'y figurant pas; (ii) d'enclencher avec les différentes parties rencontrées, l'analyse des résultats découlant de la mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole au Bénin et ce, conformément aux indications contenues dans les Termes de Référence.

Le tableau ci-après résume les tâches spécifiques menées par l'équipe dans la conduite de cette évaluation au niveau des différentes étapes ci-dessus indiquées. Il présente par ailleurs, le contenu sommaire du fil conducteur de la mission tel que validé avec le comité de pilotage du BEPP.

Tableau I : Récapitulatif des étapes méthodologiques et des outils

Etapes	Activités menées	Outils et méthodes spécifiques utilisés	Personnes et structures impliquées
1- Travaux préliminaires comportant les phases de réunion de démarrage, de revue documentaire et de conception de la matrice de collecte de données.	1.1 Discussion méthodologique à la réunion de démarrage avec le BEPP. 1.2 Prise de contact avec les autorités du MAEP et réunion de lancement; 1.3 Négociation d'un interlocuteur au MAEP. 1.4 Planification des rencontres avec les personnes ressources. 1.5 Conception grille et questions évaluatives 1.6 Collecte des documents et statistiques relatifs aux différents programmes et dispositifs institutionnels du MAEP.	<ul style="list-style-type: none"> - Échange sur démarche méthodologique ; - Examen documentaire - Recherche dans les centres documentaires spécialisés (INRAB, FSA, MAEP, CeRPA, projets et programmes,) - Consultation des sites internet pour exploitation des données sous régionales. - Exploitation des travaux d'audit de performance de la Chambre des Comptes et d'autres corps de contrôle et d'évaluation de l'action publique relatifs aux programmes du MAEP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Centres de documentation (INSAE, MAEP, INRAB, MDEP, PNUD, FSA, etc.). - Rencontre avec personnel du BEPP - Rencontres préliminaires avec DPP et autres Directeurs techniques et coordonnateurs de projet. - Rencontres avec des personnes ressources ayant occupé des postes de responsabilité au MAEP dans le passé
2- Travaux de terrain comportant une phase exploratoire et une phase de collecte de données approfondies.	2.1 Conception grille et check list de collecte de données sur le terrain. 2.2 Exécution des travaux de collecte de données au niveau des acteurs macro meso et micro de la mise en œuvre de la politique. 2.3 Poursuite collecte des données secondaires relatives aux projets et CeRPA sur le terrain. 2.4 Rencontre de personnes ressources complémentaires. 2.5 Ateliers de diagnostic évaluatif avec les PTF, les OPA et les cadres du MAEP.	<ul style="list-style-type: none"> - Grilles de collecte des données auprès des cadres et responsables de projet. - Grille de collecte de données auprès des bénéficiaires de projets. - Visite de sites et contrôle matériel de certaines réalisations. - Grille d'entretiens avec le RCPA et des agents de terrain. - Ateliers d'échanges et de diagnostic par catégories d'acteurs (cadres du MAEP, des CERPA, PATF, producteurs, ONG etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> - DG/CERPA - CeCPA - Directions centrales et techniques du MAEP - Responsables et Bénéficiaires des projets (PADER, PADSA2, PUASA, PSAIA, PADMOC, PADPPA, PROCGRN, PADSE, PADFA, PAGER, PADSA1, PROMIC, PDRT, PAPI, etc.) - Responsable OPA (FUPRO, FENAPAB, OPA, etc.) - Responsables ONG - Anciens cadres et responsables du MAEP. - Agents d'encadrement

3- Synthèse et Production aide mémoire pour l'étude.	3.1 Exploitation des données secondaires collectées. 3.2 Exploitation des données primaires dépouillées. 3.3 Élaboration d'une première synthèse au regard de l'enquête exploratoire. 3.4 Structuration par analyse à base des critères.	<ul style="list-style-type: none"> - Grille d'entretien spécifique harmonisé avec les autres consultants. - observations directes - collecte d'éléments probants. - Supports de synthèse des ateliers. - Synthèse individuelle par responsabilité attribuée au sein de l'équipe. 	<ul style="list-style-type: none"> - BEPP - Equipe de consultants - Interlocuteur MAEP.
4- Restitution de l'aide mémoire au BEPP et prise en compte recommandation	4.1 Préparation de la Restitution 4.2 Restitution aux cadres du BEPP élargis au MPDEPP. 4.3 Propositions et recommandations du BEPP pour la suite des travaux. 4.4 Proposition et recommandation du MAEP 4.5 Prise en compte des recommandations du BEPP, du Ministère chargé du Développement et du MAEP.	<ul style="list-style-type: none"> - Document aide memo - Synthèse diapo - Statistiques, tableaux graphiques d'analyse. - TDRs de l'étude 	<ul style="list-style-type: none"> - BEPP - Cadres du MPDEPP et du MAEP.
5- Travaux de diagnostic approfondi.	1.7 Définition des domaines de déficience pour enquêtes approfondies. 1.8 Planification pour réalisation travaux approfondis. 1.9 Exécution d'enquêtes approfondies sur les aspects complémentaires révélés par l'exploitation de l'aide memo. 5.4 Appréciation plus élaborée de l'impact des bénéfices sociaux.	<ul style="list-style-type: none"> - exploitation relevés des observations MAEP et MPDEPP. - TDRs de la mission - tableau récapitulatif - Check liste d'enquêtes approfondies - Rencontre avec des personnes ressources indispensables - Appréciation spécifique de l'impact de certains programmes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsables projets et programmes - Bénéficiaires de certains projets - groupes cibles spécialisés.

6- Rédaction du rapport final et restitution des travaux.	6.1 Préparation du rapport provisoire prenant en compte le diagnostic approfondi et les recommandations et amendement des cadres des Ministères. 6.2 préparation de la restitution 6.3 organisation de la restitution des résultats des travaux.	- relevé des observations du MPDEPP et du MAEP - rapport provisoire - utilisation des méthodes de visualisation dans la présentation.	- BEPP Equipe de consultants
--	--	---	---------------------------------

Source : Etabli par la mission, 2009

Outre les grilles de collecte de données ci-dessus signalées, celle relative aux questions évaluatives a été également conçue et s'articule comme suit :

Tableau II : Récapitulatif des questions évaluatives.

Critères	Questions évaluatives devant conduire à l'appréciation
Pertinence	<ul style="list-style-type: none"> - Dans quelle mesure la politique de développement du secteur agricole (PDSA) s'intègre-t-il aux plans nationaux et régionaux de développement? - Dans quelle mesure les champs d'intervention de la politique répondent-ils aux besoins des bénéficiaires et comment s'adaptent-t-il à leurs évolutions au fil du temps ?
Cohérence	<ul style="list-style-type: none"> - Dans quelle mesure les activités mises en œuvre par la PDSA répondent-elles, en qualité et en quantité, aux objectifs poursuivis et priorités fixées ? - Dans quelle mesure les activités mises en œuvre par la PDSA répondent-elles aux besoins des bénéficiaires et à leur évolution au cours de la période à évaluer? - Dans quelle mesure les moyens humains et financiers affectés à la réalisation de la PDSA sont-ils adaptés aux objectifs visés ?
Efficience	<ul style="list-style-type: none"> - La chaîne de financement garantit-elle la bonne destination du financement ? - Dans quelle mesure les ressources ont-elles été utilisées de manière performante et économe ? - Dans quelle mesure les résultats obtenus sont-ils à la hauteur des moyens humains et financiers mobilisés ?
Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> - Dans quelle mesure les résultats et effets observés correspondent-ils aux objectifs visés par la PDSA? - De quelle manière les bénéficiaires visés ont-ils été atteints ? - Quels sont les types de projets ou initiatives appuyés dans le cadre de la mise en œuvre de la PDSA et qui se sont avérés les plus efficaces ?

Durabilité	<ul style="list-style-type: none"> - Comment les bénéficiaires s'approprient-ils les projets appuyés? - Quelles sont les modalités mises en place qui permettent de sélectionner des projets à caractère pérenne ? - Une démarche de partenariat a-t-elle été mise en place et permet-elle une continuité dans le suivi des actions menées ? - Les partenariats mis en place dans le cadre des actions soutenues par la PDSA perdurent-ils ?
Impact	<ul style="list-style-type: none"> - Quelles sont les incidences de la politique sur la croissance économique ? - Quelles sont les répercussions sur la réduction de la pauvreté ? - Quels effets la PDSA a eu sur la création de l'emploi et la promotion des relations de Genre ?

Source : Etabli par la mission, 2009

Approche spécifique utilisée pour analyser les impacts de la politique du développement du secteur agricole

Au cours de l'élaboration de la politique de développement du secteur agricole, il n'a pas été prévu de grille d'indicateurs d'impact. Par conséquent, l'équipe d'évaluation n'a pu apprécier à partir des indicateurs de base, les impacts de la politique de développement du secteur. Toutefois, une appréciation desdits impacts a été faite sur la base de l'analyse faite dans le *Rapport de l'étude sur l'évaluation des réformes dans les services agricoles, Juin 2007*. A l'instar de l'analyse dudit Rapport, l'appréciation des impacts a été faite par rapport : (i) à l'accroissement de la contribution du secteur agricole à la croissance économique globale, aux équilibres macro-économiques et à la réduction du déficit de la balance commerciale; (ii) à la contribution du secteur à l'amélioration de l'emploi, des revenus des producteurs, à la réduction de la pauvreté et à la lutte contre l'insécurité alimentaire nutritionnelle; (iii) accroître le PIB; (iii) à la réduction des inégalités qui frappent spécialement les femmes et les jeunes dans les communautés rurales; (iv) à la contribution à la préservation du patrimoine écologique.

Les limites de l'étude

Les principales limites de l'étude découlent de l'inexistence des données de référence (données de départ). En effet, l'équipe d'évaluation n'a guère disposé de données de référence sur les situations de départ, ce qui ne lui a pas permis de mesurer les progrès parcourus au regard des performances de départ. Cette difficulté a été renforcée par la non réalisation d'études de référence pour les différents documents relatifs à la mise en œuvre de la Politique du développement du secteur agricole. Pour remédier un tant soit peu à ces limites, la mission a, entre autres, recouru à des personnes ressources qui représentent pratiquement la mémoire institutionnelle de la Politique de développement du secteur agricole d'une part, et a exploité les travaux d'études évaluatives ayant couvert la période analysée d'autre part.

Equipe d'experts

La réalisation de cette mission a été possible grâce à l'équipe d'experts mise en place par le Laboratoire AMEN et composée de : (i) D^r David G. HOUINSA, Ph.D., sociologue, spécialiste en planification stratégique et opérationnelle, en vision stratégique genre et développement, en développement institutionnel et renforcement organisationnel, chef de mission; (ii) M. David SOHINTO, Ingénieur Agro-économiste, spécialiste en évaluation de programmes publics; (iii) D^r William COMLAN, Socio-économiste; (iv) Marius S. AÏNA, Ingénieur Agro-économiste, spécialiste en ingénierie financière. Cette équipe d'experts a été appuyée par les assistants de recherches du Laboratoire AMEN.

Structuration du Rapport

Pour répondre aux exigences des Termes de Référence, ce rapport est structuré en cinq chapitres : (i) Analyse stratégique des documents de Politique du développement du secteur agricole ; (ii) Appréciation du cadre institutionnel, de la pertinence des approches et de la cohérence dans la mise en œuvre de la Politique de Développement du Secteur Agricole ; (iii) Acquis découlant de la mise en œuvre de la Politique de Développement du Secteur Agricole ; (iv) Appréciation des performances de la Politique de Développement du Secteur Agricole, (v) Analyse de l'impact socio économique de la mise en œuvre de la Politique de Développement du Secteur Agricole.

Il est à noter qu'à la fin de chaque chapitre, un résumé-synthèse est élaboré pour mettre en relief, les grandes lignes qui se dégagent du chapitre développé, ce qui facilite une consultation rapide du rapport.

I- ANALYSE STRATEGIQUE DES DOCUMENTS DE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR AGRICOLE AU BENIN

1.1 Itinéraire historique et faits marquants de la politique de développement agricole.

La revue historique des politiques mises en œuvre au Bénin depuis les années 70 peut être déclinée en quatre phases :

- La période marxiste-léniniste de 1975 à 1982 ;
- La période d'assainissement économique de 1982 à 1986 ;
- La période du déclin du socialisme de 1986 à 1990 ;
- La période du libéralisme économique à partir de 1991.

La période du libéralisme économique de 1991 à fin 2008 constitue l'objet principal de la présente évaluation. Elle sera marquée par la mise en œuvre des décisions de la Conférence des Forces Vives de la Nation qui a progressivement mis fin au règne de l'Etat tout puissant dans l'économie et favorisé la transition vers l'économie de marché conformément aux options de libéralisme économique retenues.

Dans le secteur agricole, les Etats généraux tenus en Juillet 1990 et le séminaire national sur le développement rural tenu en Août 1990, ont analysé, d'une part, les résultats des différentes études relatives aux services du Ministère et d'autre part, la promotion du secteur agricole. Ils ont conclu à la nécessité de restructurer lesdits services et adopté les nouvelles orientations pour la promotion du secteur agricole.

Ainsi, au début des années 90, le Bénin a défini les grandes orientations de sa politique agricole à travers la Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LDPDR) signée le 31 mai 1991 à Washington. Cette Lettre constitue donc le premier acte de la politique agricole de l'ère du Renouveau Démocratique au Bénin.

Cette lettre a été suivie de la mise en œuvre du Projet de Restructuration des Services Agricoles (PRSA) et de la tenue de la Table Ronde du Secteur Rural, organisée en septembre 1995, dans un contexte de :

- **désengagement de l'Etat des fonctions de production, de commercialisation et de transformation** et l'implication du secteur privé et des Organisations Paysannes (OP) dans le développement agricole ;
- **déconcentration de certains services publics au niveau des départements ;**
- **décentralisation** lancée par les lois N°97-028 et N°97-029 du 15 janvier 1999 portant respectivement organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin puis organisation des Communes en République du Bénin.

Dans le même temps, l'Etat a pris différentes options politiques qui, avec d'autres mesures externes comme la dévaluation du franc CFA intervenue en janvier 1994, ont des répercussions notables sur le secteur agricole. Il s'agit notamment de l'intégration aux dynamiques économiques régionales et de la libéralisation interne de l'économie.

Tenant compte de ces différentes évolutions, le Ministère en charge de l'agriculture a entrepris depuis début 1999, un processus d'ajustement des réflexions sur la stratégie de

développement du secteur rural au nouveau contexte national et international, avec notamment l'élaboration et la formulation générale d'une nouvelle politique agricole contenue dans les documents fondamentaux ci-après :

⇒ **En 1999/2000, La Déclaration de Politique de Développement Rural (DPDR) de 1999 (version finale de juin 2000)** complète la LDPDR en précisant le contenu et les conditions de désengagement de l'Etat des fonctions de production, de transformation et de commercialisation ;

⇒ **En Avril 2000, le Schéma Directeur du Développement Agricole et Rural (SDDAR)** aborde d'une part la politique et la stratégie générale du développement du secteur agricole et d'autre part, les stratégies sous sectorielles ;

⇒ **En Juillet 2001**, le SDDAR est rendu opérationnel avec l'élaboration du **Plan Stratégique Opérationnel (PSO)**. Le PSO précise la stratégie publique du développement rural et soumet un ensemble d'actions à mettre en œuvre par rapport à l'appui à apporter par l'Etat au secteur, l'appui aux fonctions assurées par le secteur privé, l'appui aux collectivités territoriales pour les domaines relatifs au développement local et la Gestion des Ressources Naturelles (GRN).

⇒ **En Septembre 2001, le Bénin adopte sa Politique de Promotion de la Femme dans le secteur agricole et rural (PPFR)**. Cette politique est une déclinaison de la Politique Nationale de Promotion de la Femme (PNPF) adoptée en janvier 2001 ;

⇒ **En Juillet 2006**, sous l'impulsion du Président de la République qui manifeste le désir de faire du Bénin un pays émergent et de l'agriculture le fer de lance de l'économie, les cadres du secteur agricole ont élaboré après des rencontres et ateliers de réflexions **le Plan Stratégique pour la Relance du Secteur Agricole (PSRSA)**. Ce plan qui est soumis à l'approbation du Gouvernement en 2007, décrit la mise en œuvre de la vision qui consiste à «faire du Bénin une puissance agricole dynamique, compétitive, respectueuse de l'environnement, créatrice de richesses répondant aux besoins de développement économique et social de la population». Dans cette vision, l'Etat continuera d'assurer les fonctions régaliennes, mettra en œuvre les instruments législatifs et réglementaires et développera des mesures incitatives notamment sur le plan fiscal. Les communes auront la compétence au niveau local conformément aux textes sur la décentralisation. Quant aux Organisations Paysannes et Professionnelles Agricoles (OPA) et les autres acteurs du secteur privé, les documents de politique et de stratégie continuent de mettre en exergue le désengagement de l'Etat des fonctions de production, de transformation et de commercialisation suivi d'un transfert de compétences à ces derniers et de leur renforcement de capacités sur ces nouveaux rôles. Pour les fonctions de recherche et de vulgarisation, l'Etat assurera lesdites fonctions en partenariat avec les autres acteurs du secteur ;

⇒ **En 2006, les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) 2006-2011** du Bénin ont été adoptées. L'un des six axes stratégiques retenus est de « promouvoir le renouveau économique par la mise en place d'un environnement économique et institutionnel de norme internationale et la diversification de la production, en particulier dans le monde rural » ;

⇒ **Février 2007**, dans la perspective d'un Bénin émergent, le gouvernement béninois a élaboré et adopté, **la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRp)**, suivie d'un **Programme d'Actions Prioritaires (PAP) de la SCRp 2000-2007, en avril 2007**. Le premier axe stratégique de la SCRp est « l'accélération de la croissance » à travers

quatre domaines prioritaires dont « **la promotion de nouvelles filières porteuses pour les exportations** ».

En plus de ces faits marquants de la politique de développement du secteur agricole au Bénin, il existe d'autres faits qui ont été synthétisés dans le tableau III ci-après.

L'analyse de l'itinéraire historique de la politique de développement du secteur agricole du Bénin permet d'affirmer que les orientations stratégiques ont été prises dans un contexte politique de méfiance de la forte présence de l'Etat, qui longtemps a caractérisé le régime marxiste d'alors et à la faveur des espoirs économiques entretenus dans le libéralisme économique. Il faut remarquer que la LDPDR a été signée six mois environ après la Conférence Nationale, ce qui témoigne de la précipitation et la faible concertation qui ont caractérisé son élaboration conformément aux affirmations de nombreux acteurs. Ce premier acte de la politique du développement du secteur agricole est le fruit des lignes directrices dictées par le Programme d'Ajustement Structurel (PAS) et des réformes des institutions de Breeton Woods. C'est ce qui justifie les nombreuses révisions stratégiques intervenues tout au long de cette période. Aussi, les différents acteurs se sont-ils peu focalisés sur l'opérationnalisation des documents qui en a découlés.

Tableau III : Récapitulatif des faits marquants de l'agriculture béninoise

	Dates (Année)	Faits marquants
A C T I O N S M E N E S	1991	La Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LDPDR)
	1993	Mise en place du Système National de Vulgarisation National (SNVA)
	1994	Elaboration d'un document de stratégie et de plan d'actions pour le Sous Secteur de l'Elevage avec l'appui de la FAO
	1995	Programme de Restructuration du Secteur Agricole (PRSA).
	1995	La Table Ronde sur le secteur rural en septembre
	1999	La Déclaration de Politique de Développement Rural (DPDR).
	2000	Le Schéma Directeur du Développement Agricole et Rural (SDDAR) avril 2000
	2001	Le Plan Stratégique Opérationnel (PSO) : Juillet 2001
	2001	Les plans d'actions sous sectoriels et transversaux
	2001	La création du réseau des chambres d'agricultures du Bénin (RéCAB)
	2001	Le document de Stratégie Nationale de Développement de la filière coton
	2001	Politique de Promotion de la Femme dans le secteur agricole et rural (PPFR)
	2004	Relecture de la Déclaration de Politique de Développement Rural (DPDR).
	2004	La réforme des CARDER en CeRPA et en CeCPA
A C T I O N S E N C O U R S	2001	Adoption et mise en œuvre de l'approche budget - programmes
	2001	Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD en agriculture)
	2006	Le Plan Stratégique de relance du Secteur Agricole (PSRSA) juin-juillet 2006
	2006	Elaboration Document Stratégique de Croissance et de Réduction de la pauvreté (DSCR) 2007-2009
	2007	Recrutement de nouveaux agents contractuels (près de 2000) au profit des CeRPA
	2007	Les APE (Accords de Partenariat Economique) avec l'UE
	2007	Les Accords de l'OMC : Résurgence des barrières non tarifaires (normes au plan mondiale, traçabilité des produits agricoles)
	2007	L'émergence d'acteurs privés en l'occurrence les opérateurs économiques dans le secteur agricole pour la promotion et la diversification des cultures et des produits d'élevage (œuf surtout)
	2007	Emergence d'une nouvelle approche d'accompagnement des exploitants agricoles : le conseil à l'exploitation familiale
	2007	Mise en place d'un nouveau système de représentativité au sein des OPA
	2007	La promulgation de la loi portant régime foncier rural au Bénin
	2007	Stratégie Nationale de Formation Agricole et Rurale (SNAFAR) en cours d'élaboration
	2008	La réalisation (en cours) du plan foncier rural dans 300 villages



DEVELOPPEMENT DES FILIERES PORTEUSES - DIVERSIFICATION DES EXPORTATIONS - RESPECT DES NORMES ET DE LA TRAÇABILITE DES PRODUITS AGRICOLES

Source : Etabli par la mission à partir des données collectées lors des travaux d'investigation, 2009

1. 2 Analyse des documents de politique de développement du secteur agricole

Les documents de politique du développement du secteur agricole peuvent être classés en deux catégories : (i) les documents de planification stratégique et (ii) ceux de la planification opérationnelle. Au niveau stratégique, on distingue la DPDR, le SDDAR, le PSO et le PSRSA, tandis qu'au niveau opérationnel, on retient les plans régionaux, les plans d'action nationaux, les budgets-programmes, les programmes pluriannuels et les projets et programmes.

1.2.1 Analyse des documents de planification stratégique.

1.2.1.1 La Déclaration de Politique de Développement Rural.

Elle présente les grandes options et les choix stratégiques retenus par le gouvernement à partir de 1991 pour les années à venir. En effet, elle fixe les rôles des différents acteurs à savoir l'Etat, les collectivités locales, les OP, les Partenaires Techniques et Financiers et les privés. La DPDR tient compte de la décentralisation en fixant un cadre pour la déconcentration des activités des Ministères vers les Communes.

Elle s'articule autour de six objectifs qui visent le développement rural: (i) le renforcement de la participation du secteur au développement socio-économique du pays ; (ii) la contribution à l'amélioration du niveau de vie des populations; (iii) le maintien de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ; (iv) la diversification agricole et l'augmentation de la productivité ; (v) la conservation du patrimoine écologique ; (vi) l'amélioration des rapports hommes/femmes au sein des communautés rurales suivant l'analyse « Genre et Développement ».

Les orientations stratégiques retenues sont au nombre de quinze à savoir : (i) appui à l'organisation du monde rural ; (ii) adaptations organisationnelles ; (iii) vulgarisation et conseil en gestion agricole ; (iv) aménagements, équipements et infrastructures ; (v) financement du secteur et fiscalité ; (vi) diversification et intensification ; (vii) conservation et transformation ; (viii) approvisionnement en intrants ; (ix) commercialisation ; (x) recherche ; (xi) législation rurale et droit foncier ; (xii) gestion des ressources naturelles ; (xiii) formation et information ; (xiv) intégration sous-régionale ; (xv) programmation et suivi.

L'analyse de la Déclaration de Politique du Développement du Secteur Agricole permet de mettre en relief les points ci-après:

⇒ les orientations politiques du gouvernement dans lesquelles la DPLR s'inscrit ont été indiquées. Mais, la vision elle-même n'a guère été précisée, ce qui en terme imagé montre que la direction dans laquelle le secteur va s'orienter n'a pas été clairement définie. C'est probablement ce qui justifie les faibles performances enregistrées dans le secteur depuis bientôt deux décennies, en dépit des efforts financiers, matériels et humains mobilisés ;

⇒ une précision claire et nette du rôle de chacun des acteurs intervenant dans le secteur du développement rural. En effet, l'accent est mis sur les rôles que chaque catégorie d'acteurs est appelée à jouer dans le cadre du processus de développement du secteur. Il en est de même de l'importance des instruments de concertation notamment en ce qui concerne les fonctions qui relèvent de manière partagée de tous les acteurs du secteur, à savoir : (i) la définition des stratégies et programmes, (ii) la recherche agricole, (iii) la vulgarisation, (iv) la formation, (v)

le conseil de gestion aux exploitants, (vi) l'appui aux organisations de producteurs, (viii) la gestion des infrastructures rurales publiques ;

⇒ le diagnostic indiqué dans le document n'est pas exhaustif car, seulement les contraintes du secteur y sont indiquées sans que les faiblesses et les menaces ne soient distinctement mentionnées. Aussi, ni les forces et les opportunités du secteur n'ont été mentionnées ;

⇒ la formulation des objectifs, ainsi que celle des orientations stratégiques ne découlent d'aucune analyse stratégique (aucun outil de planification stratégique n'a été mentionné comme ayant servi pour déterminer les uns et les autres), ce qui donne l'impression d'une liste de bonnes intentions classiques, dans la mesure où, entre les objectifs visés et les orientations stratégiques retenues d'une part, et entre celles-ci et les facteurs internes et externes du secteur d'autre part, il n'existe aucune cohérence en terme de logique d'intervention. L'inexistence de logique d'intervention est un important facteur qui limite les performances car, ni les objectifs, et encore moins les résultats **ne contribuent de façon cohérente et évidente à des changements quantitatifs et qualitatifs** souhaités ;

⇒ une autre faiblesse de la DPDR est qu'elle ne s'inscrit pas dans une perspective ni à moyen, ni à long terme. En effet, comme indiqué dans le rapport d'une étude commanditée par la DPP et réalisée en 2007 par le cabinet Ad Consult, la DPDR « ne fait pas explicitement ressortir les grands enjeux et les défis auxquels est confronté le secteur du développement rural notamment suite au désengagement de l'Etat et aux efforts qu'il consent pour une plus grande intégration de l'économie béninoise dans le commerce mondial. De ce fait, les orientations proposées ne s'articulent pas autour de grands thèmes prioritaires suffisamment mobilisateurs pour dynamiser l'ensemble du secteur et être portées par l'ensemble des acteurs concernés ».

1.2.1.2 Le Schéma Directeur du Développement Agricole et Rural.

Le Schéma Directeur du Développement Agricole et Rural (SDDAR) est élaboré dans la perspective de rendre opérationnelles les orientations contenues dans la DPDR.

Après un diagnostic réalisé sur quatorze domaines sous-sectoriels, neuf (09) thèmes ont été analysés et sont libellés comme suit: (i) création d'un environnement social et économique favorable au développement agricole; (ii) harmonisation des orientations macro-économiques du secteur de développement agricole et rural ; (iii) renforcement du secteur de développement agricole et rural comme base de la croissance économique du Bénin; (iv) rendre le développement agricole et rural durable, (v) valorisation des atouts du Bénin dans le secteur rural et éradication des handicaps, (vi) promotion du secteur privé du domaine agricole et rural, (vii) adaptation des fonctions de contrôle et d'appui de l'Etat aux besoins des producteurs, (viii) recherche, formation et vulgarisation agricole, (ix) sécurité alimentaire, nutritionnelle et réduction de la pauvreté.

Pour chaque thème, une stratégie globale a été formulée. Celle-ci a été déclinée en plusieurs stratégies générales et chaque stratégie générale a été, à son tour déclinée en plusieurs orientations politiques et stratégiques.

L'analyse du SDDAR dans une optique de document de planification stratégique permet de mettre en relief ce qui suit :

⇒ la méthodologie retenue ne semble pas avoir laissé une place suffisante à la concertation avec l'ensemble des partenaires extérieurs qui, en raison de leur contribution, jouent un rôle crucial dans le développement du secteur. Aussi, est-il fort remarquable qu'aucune des étapes méthodologiques indiquées dans le SDDAR, ne porte sur l'utilisation d'outils de planification stratégique des interventions retenues ;

⇒ dans le SDDAR, il n'a été indiqué nulle part, la manière dont on est passé d'un thème à la formulation de la stratégie globale, et de celle-ci aux stratégies générales. De même, il n'est nulle part indiqué la manière dont les déclinaisons des orientations politiques et stratégiques auraient été faites à partir de chaque stratégie générale. En réalité, l'analyse des stratégies et orientations indiquées dans le SDDAR, donne lieu à retenir qu'il n'existe guère de cohérence logique (relation de cause à effet ou relation de causalité) qui reste après tout, un principe cardinal pour la planification stratégique;

⇒ de même que par rapport aux stratégies et orientations, rien n'indique comment les plans d'actions ont été formulés en adéquation avec les orientations stratégiques ;

⇒ un grand nombre d'orientations de politiques et stratégies ont été formulées dans beaucoup nombre de domaines, sans que les axes prioritaires retenus ne soient mentionnés (ou sans que des axes prioritaires ne soient retenus) ;

⇒ la portée du SDDAR est d'autant plus limitée que les orientations et les stratégies proposées ne s'intègrent pas dans une vision claire et partagée par l'ensemble des acteurs concernés par l'avenir du secteur agricole au Bénin. Aussi, la portée du SDDAR ne peut-elle être véritablement appréciée qu'à la lumière des stratégies sous-sectorielles qui devraient normalement s'en dégager. Or, si l'on sait qu'aucune cohérence n'a été respectée, passant d'un pallier à un autre, ou d'un niveau à un autre, l'on est en droit de douter de la pertinence et de l'efficacité du SDDAR ;

⇒ les propositions formulées concernent des niveaux de décision très différents. On ne voit pas donc très clairement comment rendre opérationnel l'ensemble de ces propositions dans la mesure où le document n'apporte aucune information quant aux stratégies retenues pour leur mise en œuvre.

1.2.1.3 Le Plan Stratégique Opérationnel.

Le Plan Stratégique Opérationnel (PSO) comporte des axes stratégiques majeurs que sont : (i) le renforcement des filières d'exportation; (ii) la diversification des filières pour le marché intérieur; (iii) une approche régionalisée basée sur les systèmes de production; (iv) le fonctionnement des marchés; (v) la décentralisation et la dimension genre et développement.

Les thèmes abordés sont pour la plupart identiques à ceux qui sont développés dans les SDDAR. Toutefois, la diversification y est abordée selon trois axes qui permettent de distinguer les filières destinées à l'exportation, celles orientées vers le marché intérieur et de prendre en compte une approche régionalisée basée sur les systèmes de production sans que les implications que comporte une telle approche ne soient clairement exposées.

Le PSO n'est pas en réalité, un document novateur car, les contraintes qui y sont identifiées sont bien connues et les pistes d'action sont classiques. Par conséquent, sa pertinence ne peut s'apprécier que par rapport à la plus-value qu'il apporterait et sa complémentarité avec les

autres documents (DPDR et SDDAR) auxquels, il fait suite. En d'autres termes, l'utilité du PSO, qui aurait dû normalement être une synthèse des stratégies sectorielles peut donc être mise en cause.

1.2.1.4 Le Plan Stratégique pour la Relance du Secteur Agricole.

Le Plan Stratégique pour la Relance du Secteur Agricole (PSRSA) est un document dont le processus d'élaboration n'était pas encore complètement achevé au moment où finissait la présente évaluation. Cependant, son contenu met en relief, d'importants éléments et choix stratégiques qui ne sauraient être occultés par les analyses de cette évaluation.

En effet, le PSRSA ambitionne comme défis majeurs :

- la couverture des besoins alimentaires et nutritionnels de la population;
- l'amélioration de la productivité et de la compétitivité du secteur agricole et rural ;
- l'amélioration de l'attraction de l'activité agricole et du milieu rural.

Les grands enjeux visent essentiellement : (i) à faire de l'agriculture, la base de l'économie du Bénin ; (ii) l'ouverture sur les marchés extérieurs ; (iii) l'optimisation de l'exploitation des potentialités disponibles pour élargir la base des exportations du Bénin sur le marché international.

La vision de développement du secteur agricole est de « *faire du Bénin, une puissance agricole dynamique à l'horizon de 2015, compétitive, attractive, respectueuse de l'environnement, créatrice de richesse et répondant aux besoins de développement économique et social de la population* ».

Trois objectifs ont découlé de cette vision à savoir : (i) améliorer la productivité et la compétitivité agricole ; (ii) garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations ; (iii) garantir une gestion durable des terres, des zones d'élevage et de pêcheries.

Quatorze stratégies opérationnelles ont été retenues : (i) modernisation agricole ; (ii) promotion et diversification des filières agricoles ; (iii) mise en place d'un cadre général de promotion des entreprises agricoles ; (iv) promotion des grandes exploitations/entreprises agricoles ; (v) appui à l'émergence et à la professionnalisation des acteurs ; (vi) revalorisation du statut des producteurs et des productrices ; (vii) amélioration des approches de gestion des projets et programmes et leur rationalisation ; (viii) mise en place d'un mécanisme de financement adapté de l'agriculture et d'appui à la production de denrées de grande consommation ; (ix) renforcement de l'autorité de l'Etat dans son rôle de contrôle et de régulation ; (x) maîtrise de la variation inter-saisonnière des flux des produits et de leurs prix ; (xi) développement de la nutrition communautaire ; (xii) amélioration de l'environnement institutionnel, juridique, législatif et réglementaire ; (xiii) sécurisation du foncier ; (xiv) préservation et valorisation de l'environnement.

Pour axe stratégique, les résultats attendus ainsi que les actions à court et moyen termes sont précisés. Les options faites en matière du ciblage des filières portent à l'étape actuelle sur trois groupes de filières : (i) sécurité alimentaire : cultures vivrières (riz, maïs, manioc et igname), productions animales (viande, lait, et œufs), productions halieutiques (poissons, crevettes), cultures maraîchères (tomate, oignon et piment); (ii) agro-industrie : coton, palmier

à huile, ananas, anacarde; (iii) bioénergie : bioéthanol (canne à sucre et pomme d'anacarde) et biodiesel (ricin, fougère, jatropha curcas).

Ces choix restent toutefois ouverts, d'autres spéculations à haut potentiel pouvant être au fur et à mesure explorées et intégrées dans l'approche filière selon la démarche « chaîne des valeurs ajoutées », en fonction des opportunités nouvelles de marché et autres besoins de substitution.

Le PSRSA vise également des actions transversales d'appui au développement des filières notamment : (i) l'aménagement hydro agricole ; (ii) la mécanisation, (iii) le financement agricole ; (iv) le conseil agricole.

Le PSRSA fixe par ailleurs les approches et procédures qui seront mises en œuvre dans le cadre de l'exécution du Plan Stratégique.

Il est intéressant de noter que le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole au Bénin fait état des actions préalablement mises en œuvre dans les différents domaines abordés de manière à en tirer les enseignements. Cela comble une lacune du Schéma Directeur. Un autre aspect positif est que le Plan Stratégique s'inscrit dans une vision à long terme et est présenté comme une réponse aux défis auxquels doit répondre le secteur agricole pour contribuer aux grands enjeux de l'économie du pays, et particulièrement à celui de réduire la pauvreté et d'améliorer durablement le bien-être des populations.

Aussi, est-il important de signaler que le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) présente un arrimage cohérent avec les documents cadre de référence au niveau national et international. En effet, l'analyse et la mise en parallèle des objectifs et axes stratégiques de ces différents documents dénotent de cette cohérence. Ainsi, le PSRSA constitue un cadre d'opérationnalisation de ces documents cadre de référence afin de faire du secteur agricole l'un des moteurs essentiels de la dynamique nouvelle de développement économique et social au Bénin.

Par ailleurs, l'analyse de son processus d'élaboration révèle à l'origine, une démarche moins participative mais qui progressivement a été renforcée et consolidée avec une large participation des différents acteurs du secteur agricole en l'occurrence : les cadres du secteur agricole, les acteurs professionnels (producteurs, transformateurs, commerçants), les collectivités locales, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), les autorités gouvernementales. Différentes phases (fora, groupes thématiques, ateliers de validation, séminaires gouvernementaux, groupes de relecture,...) ont conduit à la monture actuelle du document du PSRSA.

Toutefois, l'analyse de son contenu, laisse apparaître quelques insuffisances qui se présentent comme suit :

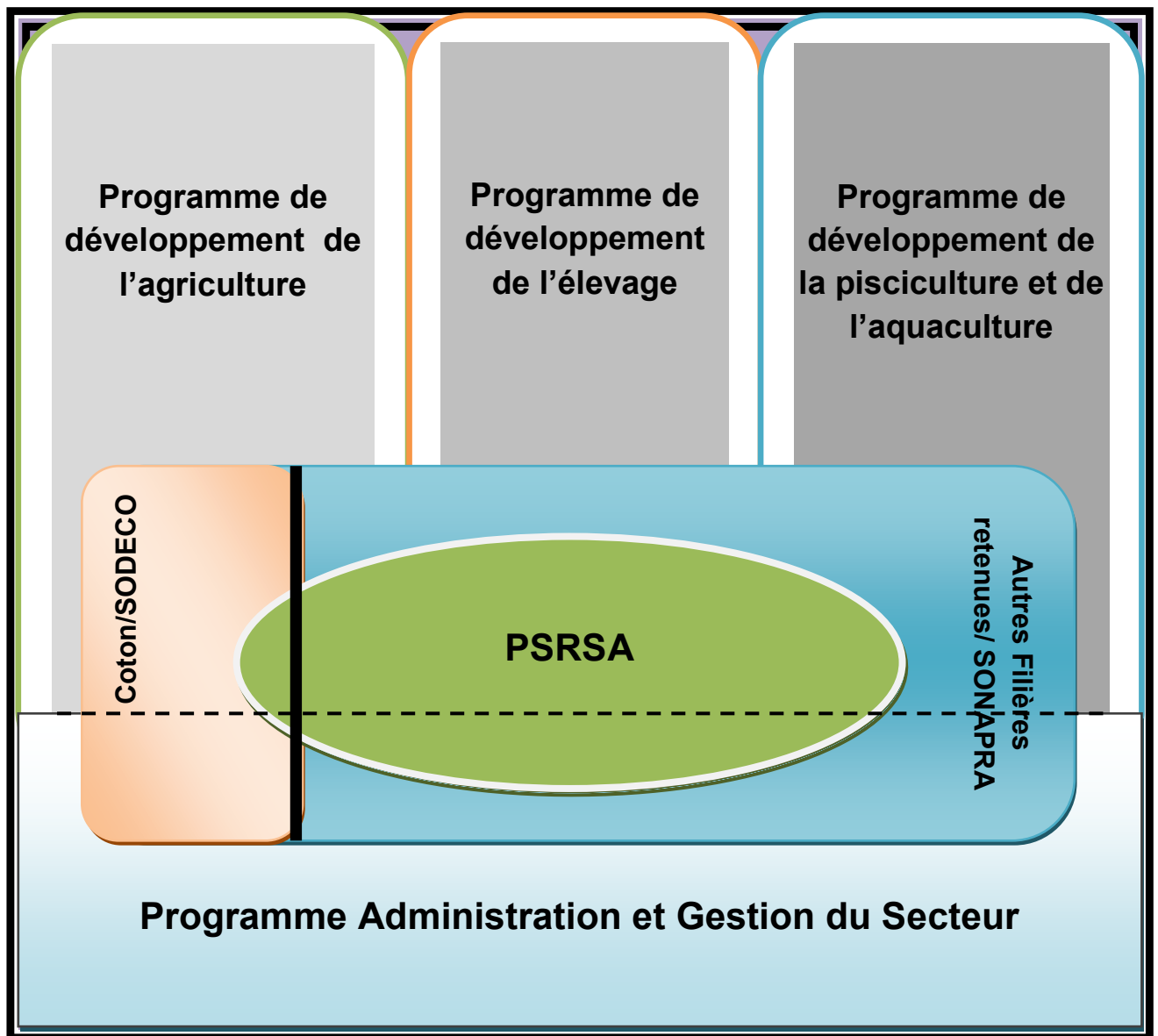
⇒ le cadre institutionnel de mise en œuvre du PSRSA comporte quelques incohérences. En voici quelques-unes: (i) l'une des 14 stratégies du PSRSA est le développement de la nutrition communautaire, ce qui est conforme aux recommandations du Sommet mondial de la nutrition de décembre 2002 et du Sommet mondial de l'alimentation de novembre 1996, recommandations auxquelles le Bénin a adhéré. Or, la DANA est la seule structure qui a la charge de l'appréciation de l'état nutritionnel de la population au Bénin. Cette attribution semble disparaître des fonctions retenues dans le nouveau cadre institutionnel du PSRSA qui

prévoit la création de l'Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire et de Nutrition Appliquée qui prend en compte les attributions de la DANA et de l'ONASA ;

⇒ il est prévu que le PSRSA couvre l'ensemble des interventions sectorielles (c'est-à-dire les quatre programmes que sont le Programme de Développement de l'Agriculture, le Programme de Développement de l'Elevage, le Programme de Développement de la Pisciculture, de l'Aquaculture et enfin, le Programme Administration et Gestion du Secteur). Or, le même PSRSA, qui est censé couvrir l'ensemble des interventions sectorielles, et par conséquent, se veut être l'unique document fédérateur du secteur, ne prend pas en compte certaines filières jugées non prioritaires dont notamment les légumineuses, le soja, la noix de coco... Que fera-t-on alors des filières non prioritaires ou en d'autres termes, comment le PSRSA peut-il être le document fédérateur et ne peut prendre en compte en même temps le développement de toutes les filières agricoles ? S'il est vrai que le fait d'avoir fait l'option de filières agricoles porteuses est bien pertinent, il n'en demeure pas moins vrai que le PSRSA, dans ces conditions ne peut être l'unique document de référence pour les interventions du secteur (*voir l'illustration de l'interface des différents programmes du PSRSA avec la promotion des filières agricoles porteuses*) ;

⇒ les contours de la SONAPRA, de la SODECO et des principales directions du MAEP (conformément au cadre institutionnel du PSRSA) ne sont pas bien définis, de même que les espaces exclusifs et partagés par les autres acteurs : autres Ministères, organisations de producteurs, privés, ONG..., ne sont pas bien identifiés, dans le cadre institutionnel de la mise en œuvre du PSRSA. Par exemple, le PSRSA porte essentiellement sur les filières agricoles porteuses, mais il a une envergure sectorielle ; par conséquent, la SONAPRA qui elle, est chargée de la promotion agricole (c'est-à-dire de la promotion des filières) ne peut pas être chargée de la mise en œuvre du PSRSA. Il y a donc à ce niveau, une ambiguïté institutionnelle majeure qui risque d'entretenir des conflits d'attributions entre la SONAPRA et les principales Directions du MAEP dont les attributions portent, entre autres, sur la promotion des filières agricoles (*voir l'illustration de l'interface des différents programmes du PSRSA avec la promotion des filières agricoles porteuses*).

Schéma I : Illustration de l'interface des différents programmes du PSRSA avec la promotion des filières agricoles porteuses.



Source : Etabli par la mission, 2009

1.2.1.5 La Politique du secteur agricole et les orientations stratégiques nationales.

Les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) 2006-2011 visent un renouveau économique qui passe, entre autres, par l'amélioration du système de production agricole, l'amélioration et l'intensification de la production cotonnière et la promotion de nouvelles filières agricoles porteuses.

Pour ce qui est de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté 2007-2009 (SCR), elle est déclinée en Programme d'Actions Prioritaires (PAP) qui vise, entre autres, l'amélioration de la productivité et de la production agricoles qui passe par : (i) la promotion

et le développement des filières agricoles; (ii) la sécurité alimentaire et nutritionnelle; (iii) l'amélioration du niveau de productivité et des productions agricoles.

L'analyse des documents de politique de développement du secteur agricole en relation avec ceux du niveau national, permet de constater qu'il existe un déphasage entre les orientations nationales du moment et la DPDR qui date de 2000 et qui est toujours citée comme document de référence alors qu'elle n'a fait l'objet d'aucune actualisation malgré l'évolution du contexte national et des politiques publiques de développement. Il faut reconnaître que les orientations majeures sont d'actualité, mais il n'en demeure pas moins que la DPDR a été élaborée dans un contexte de transition démocratique, de politique d'ajustement structurel et de la politique gouvernementale de l'époque. Par conséquent, il est évident que ce document n'intègre pas l'ensemble des orientations contenues dans les OSD et la SCRP 2007 - 2009.

En conséquence, une nouvelle politique agricole doit être définie sur la base des nouvelles orientations en vigueur.

1.2.2 Analyse des documents de planification opérationnelle.

1.2.2.1 Les Plans d'Actions nationaux.

Les Plans d'Actions devraient constituer une déclinaison par domaine du Plan Stratégique Opérationnel qui lui aussi devrait être une partie intégrante du Schéma Directeur du Développement Rural. C'est en cela que le SDDR a normalement fixé chacun des quinze (15) domaines pour lesquels un Plan d'Actions doit être élaboré.

Les quinze Plans d'Actions élaborés qui portent sur: (i) la diversification et l'intensification des productions agricoles ; (ii) la pêche ; (iii) l'appui institutionnel ; (iv) l'appui aux OP ; (v) la formation et la vulgarisation agricole ; (vi) la recherche agricole nationale ; (vii) les infrastructures et équipements de base ; (viii) la gestion des ressources naturelles et la fertilité des sols ; (ix) l'élevage ; (x) la législation rurale ; (xi) la conservation, la transformation et la commercialisation des produits agricoles ; (xii) le suivi-évaluation du secteur agricole ; (xiii) le genre et développement ; (xiv) la communication et les informations rurales ; (xv) le financement rural.

En réalité, ces Plans d'Actions Nationaux sont donc supposés être la traduction opérationnelle par domaine du Plan Stratégique Opérationnel. Ils donnent également une idée des moyens budgétaires qui devront être mobilisés, notamment dans le cadre du Programme d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PRSC2) et du Programme National de Développement Communautaire conduit par les Communautés à la base (PNDCC), ou encore dans le cadre du Budget-Programme du secteur Agriculture. En terme d'opérationnalisation, chaque Plan d'Actions soumet des propositions de stratégie de mise en œuvre.

Comme indiqué dans le rapport de l'étude sur les plans d'actions réalisée par le cabinet *Ad Consult*, on peut confirmer que les actions à mettre en œuvre sont proposées pour répondre aux objectifs assignés au secteur dans le Document de Politique de Développement Rural et le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

L'analyse des Plans d'Actions nationaux permet de relever que :

⇒ au plan méthodologique, il est à signaler que les Plans d'Actions n'ont jamais été validés ;

⇒ le lien entre le Plan Stratégique Opérationnel et les Plans d'Actions n'apparaît pas de manière incontestable et non équivoque. Cela est dû à une incohérence dans le processus de planification et de programmation. En effet, le PSO apparaît plus comme un instrument stratégique qu'opérationnel au point que certaines stratégies et actions qui y sont retenues ne diffèrent guère des éléments abstraits contenus dans le SDDAR ;

⇒ les actions proposées sont dans leur formulation de portée souvent trop générale pour être considérées comme véritablement opérationnelles. Par conséquent, elles ne permettent guère d'appréhender de manière claire et précise les résultats attendus (résultats dont le niveau d'atteinte devrait être mesuré par des indicateurs objectivement vérifiables). En fait, les Plans d'Actions semblent avoir été élaborés dans la précipitation. De toute évidence, cela semble avoir affecté la qualité du contenu des Plans d'Actions, voire la crédibilité du processus. Par conséquent, pour être opérationnalisés, lesdits Plans d'actions doivent être bien traduits en Programmes et Projets avec des indicateurs de performances formulés de façon claire et précise ;

⇒ l'élaboration des Plans d'Actions ne semble pas suffisamment tenir compte du bilan et des leçons apprises au terme des programmes et des projets mis en œuvre avec ou sans l'appui des partenaires au développement. En effet, beaucoup d'actions proposées relèvent de thématiques qui ont été souvent abordés dans le cadre de programmes et/ou de projets mis en œuvre au niveau national ou départemental ;

⇒ la plupart de ces Plans d'Actions ne comportent guère d'indicateurs objectivement vérifiables ; mais pour les rares cas où ils ont été formulés, ils sont très vagues et peu précis pour être considérés comme pertinents ;

⇒ l'élaboration des Plans d'Actions ne s'inscrit pas véritablement dans la continuité du Schéma Directeur et du Plan Stratégique Opérationnel. En d'autres termes, les Plans d'Actions tels que conçus ne paraissent pas s'intégrer dans un cadre stratégique cohérent ;

⇒ il y a des redondances, ce qui traduit l'inexistence de cohérence globale entre lesdits Plans d'Actions ;

⇒ les estimations budgétaires qui sont retenues ne correspondent à aucune base de calcul vérifiable ; les montants globaux auxquels aboutissent les Plans d'Actions sont disproportionnés par rapport aux moyens qui pourraient être mobilisés par le Gouvernement avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers ; il ne semble pas avoir eu un effort de priorisation des actions à mettre en œuvre dans un contexte où les ressources sont nécessairement limitées. C'est sur ce point que les Plans d'Actions manquent cruellement de crédibilité ;

⇒ il manque deux données essentielles : la durée de mise en œuvre du Plan d'Actions et le chronogramme de mise en œuvre. Pour la première, cette donnée ne semble pas avoir été fixée de manière formelle. Ce qui fait que pour certains plans d'actions, la durée n'est pas mentionnée, et quant elle est précisée, elle varie d'un Plan d'Actions à l'autre. La fixation d'une durée homogène (par exemple une période de six ans correspondant à l'échéance de deux budgets programmes) aurait sans aucun doute permis d'affiner le contenu de certaines actions et de ventiler les moyens requis dans le temps. La dénomination de « Plans d'Actions » est donc tout à fait contestable.

1.2.2.2 Les Plans d'Actions Régionaux.

Six Plans d'Actions Régionaux ont été élaborés et concernent les régions: (i) Atacora-Donga; (ii) Atlantique-Littoral; (iii) Borgou-Alibori; (iv) Mono-Couffo; (v) Ouémé-Plateau; (vi) Zou-Collines.

Les Plans d'Actions Régionaux posent un diagnostic de la région considérée en mettant en évidence les contraintes et les potentialités et atouts. A partir de là, des actions sont proposées et des moyens budgétaires à mobiliser sont fixés pour chacune des actions retenues. Leur analyse permet de constater que :

- ⇒ les Plans d'Actions Régionaux n'ont jamais été validés par les acteurs concernés;
- ⇒ l'élaboration des Plans d'Actions Régionaux ne s'inscrit pas véritablement dans la continuité du Schéma Directeur et du Plan Stratégique Opérationnel. Tels que conçus, ils ne paraissent pas s'intégrer dans un cadre stratégique cohérent ;
- ⇒ comme pour les Plans d'Actions Nationaux, le lien avec le Schéma Directeur et plus précisément avec le Plan Stratégique Opérationnel n'est pas évident ;
- ⇒ il n'est fait mention d'aucune durée pour la mise en œuvre ;
- ⇒ il n'y a ni indicateur, ni chronogramme ;
- ⇒ aucune indication n'est donnée quant à la stratégie de mise en œuvre ;
- ⇒ la plupart des actions proposées se retrouvent (du moins selon une formulation avoisinante) dans les Plans d'Actions Nationaux. Beaucoup d'entre elles sont communes à tous les Plans d'Actions. Il y a là une redondance qui fait que les acquis des Plans d'Actions, qui normalement auraient dû fixer des actions spécifiques à chaque région, peuvent être considérés comme faibles ;
- ⇒ les libellés d'actions sont souvent trop vagues et ne permettent pas d'appréhender de manière claire et précise les résultats attendus ;
- ⇒ contrairement à ce qui était attendu, il n'existe pas de liens formels entre les Plans d'Actions Régionaux et les Plans de Développement Communaux.

1.2.2.3 Les Budgets Programmes.

Les Budgets Programmes de première génération (2000 à 2003) n'étaient que la structuration mécanique des Plans d'Actions et Projets relevant de la tutelle du Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche. Les rapports d'audit de performance de la Chambre des Comptes sur l'exécution de ces budgets programmes ont conclu sur les limites de leur pertinence et de leur efficacité. De même, ces budgets programmes étaient beaucoup plus déployés par une logique de gestion des moyens administratifs qu'une logique de gestion axée sur les résultats. Par conséquent, les interventions inscrites et financées sur ces Budgets Programmes n'ont guère été en liaison cohérente avec les résultats et objectifs prévus dans les Plans d'Actions nationaux et régionaux. En d'autres termes, les quinze (15) Plans d'Actions Nationaux, ainsi que les six (06) Plans d'Action Régionaux n'ont jamais été mis en œuvre.

1.2.2.4 Les Projets et programmes mis en œuvre sans synergie et sans le moindre cadre de concertation.

A la faveur du désengagement de l'Etat consacré par la LDPDR (1991) et la DPDR (2000), le secteur agricole sera dominé par de nombreuses unités autonomes de gestion des projets et programmes. En effet, on peut distinguer deux modèles :

⇒ Les projets de première génération (PDRA, PDRIM, PAMR-MONO et PAMR-Borgou etc.) caractérisés par des unités de gestion placées sous la tutelle des CARDER. Mais en réalité, **cette tutelle est fictive** dans la mesure où les protocoles d'accord des bailleurs de fonds ainsi que leurs procédures priment sur toute velléité contraire émanant de cette tutelle. Par conséquent, le CARDER sera, en réalité, transformé en une structure fortement dépendante des avantages en équipements et en moyens financiers octroyés par les projets et programmes dans un contexte où les subventions d'exploitation de l'Etat deviennent rarissimes. Dans un tel contexte, la vulnérabilité matérielle et financière des Directions Générales des CARDER vis-à-vis desdits projets et programmes a limité leur efficacité en matière du suivi et d'évaluation des actions mises en œuvre par les projets et programmes concernés ;

⇒ Quant aux projets de deuxième génération, ils sont placés sous la tutelle du Ministère avec des unités de gestion autonome et déconcentrées au niveau régional et opérant en parallèle aux CARDER ou CeRPA ou avec un niveau assez faible de collaboration. Il s'agit du cas des projets tels que : PILSA, PAGER, PADSA1 (Composante privée), PROMIC, PDRT, PADPPA, PADSA 2, PAMRAD, PROCGRN, etc. Ces projets et programmes vont concentrer la plupart de leurs actions sur la logique du « faire faire » avec les ONG, les bureaux d'étude et les OPA comme intermédiaires pour la mise en œuvre des actions de formation, vulgarisation et conseil agricole. Certes, il faut signaler qu'au cours de ces dernières années, certains de ces projets ont rectifié leur approche solitaire vis-à-vis des CeRPA. Néanmoins, les impacts mitigés de ce mode d'opérationnalisation des plans stratégiques sont révélateurs de l'importance de ce dysfonctionnement.

La conséquence de ce dysfonctionnement qui caractérise la mise en œuvre desdits projets et programmes se traduira par un très faible impact sur les conditions de vie des bénéficiaires, notamment sur l'amélioration de leurs revenus et sur la réduction de la pauvreté.

Aussi, les CARDER devenus CeRPA feront-ils les frais des réformes organisationnelles instituées par la politique de développement du secteur agricole caractérisée par le désengagement. En effet, de l'avis des différents acteurs et cadres ayant subi ces diverses mutations (PRSA, CeRPA), les performances organisationnelles prônées par les réformes initiées notamment à travers le PRSA, n'ont jamais été atteintes car, les CARDER devenus CeRPA, ont été pendant cette période, (beaucoup plus que par le passé) dépourvus en agents et en moyens pour relever les défis qui leur sont assignés.

1.2.2.5 Le MAEP, un grand réservoir de projets et programmes changeants.

Sur la période de 1991 à 2008, le MAEP a géré un vaste portefeuille de projets qui ont changé de noms à un rythme qui ne présente aucun lien avec les cycles de gestion des budgets programmes (entre 2002 et 2003, entre 2007 et 2008). D'une année à l'autre, certains

programmes ont disparu ou changé complètement de dénomination avec de sérieux bouleversements dans le suivi des indicateurs et des résultats.

Ainsi par exemple, on peut noter sur la période allant de 1999 à 2008, une moyenne annuelle de 40 à 90 projets et programmes régulièrement mis en œuvre et qui portent sur la sécurité alimentaire, l'amélioration de la productivité agricole, la gestion durable des ressources naturelles, l'appui et l'autopromotion rurale, les infrastructures et équipements de base, le développement des marchés agricoles, l'appui institutionnel et enfin, l'administration et la gestion du secteur agricole : voir le tableau IV ci-après qui résume les différents programmes ayant caractérisé la mise en œuvre de la DPDR ainsi que leurs montants respectifs.

Tableau IV: Présentation des différents programmes de mise en œuvre de la politique agricole depuis 2000.

Années	Programmes sous sectoriels retenus	Nbre total de projet
1999	Programme 1 « Sécurité alimentaire » ce programme a été exécuté à hauteur d'un montant de 6 115,067 millions de francs. Programme 2 « Amélioration de la productivité agricole » exécuté à hauteur d'un montant de 5 803,237 millions de francs. Programme 3 « Gestion durable des ressources naturelles » exécuté à hauteur d'un montant de 7 970 ,50 millions de francs. Programme 4 « Appui à l'autopromotion rurale » exécuté à hauteur d'un montant de 1 064,57 millions de francs. Programme 5 « Appui institutionnel » ce programme a été exécuté à hauteur d'un montant de 6 639,51 millions de francs.	69
2000	Programme 1 « Sécurité alimentaire » ce programme a été exécuté à hauteur d'un montant de 6 115,067 millions de francs. Programme 2 « Amélioration de la productivité agricole » exécuté à hauteur d'un montant de 5 803,237 millions de francs. Programme 3 « Gestion durable des ressources naturelles » exécuté à hauteur d'un montant de 7 970 ,50 millions de francs. Programme 4 « Appui à l'autopromotion rurale » exécuté à hauteur d'un montant de 1 064,57 millions de francs. Programme 5 « Appui institutionnel » ce programme a été exécuté à hauteur d'un montant de 6 639,51 millions de francs.	69
2001	Programme 1 « Sécurité Alimentaire » pour un budget prévisionnel de 5208 millions exécuté à 114,86 % ; Programme 2 « Amélioration de la productivité agricole » pour un budget prévisionnel de 7 506 millions exécuté à 62,22 % ; Programme 3 « Gestion durable des ressources naturelles » pour un budget prévisionnel de 9 849 millions exécuté à 42,35 % ; Programme 4 « Appui à l'autopromotion rurale » pour un budget prévisionnel de 1 139 millions exécuté à 110,88% ; Programme 5 « Administration et Gestion » pour un budget prévisionnel de 2 211 millions exécuté à 121,8 %.	51

2002	<p>Programme 1 « Sécurité alimentaire » Prévu pour 6 210,30 millions de francs contre 5 208 millions l'année précédente, ce programme a été exécuté à 66%.</p> <p>Programme 2 « Amélioration de la productivité agricole » Sur un budget prévisionnel de 4 878,60 millions de francs contre 7 506 millions en 2001, il a été exécuté à 92%.</p> <p>Programme 3 « Gestion durable des ressources naturelles » Pour un budget prévisionnel de 7 455, 21 millions de francs contre 9 849 millions ce programme a été exécuté à 24%.</p> <p>Programme 4 « Autopromotion rurale » Pour un budget prévisionnel de 20,72 millions de francs contre 1 139 millions en 2001 et exécuté à 1 498%,</p> <p>Programme 5 « Administration et gestion » Pour un budget prévisionnel de 3 793,15 millions de francs contre 2 211 millions l'année précédente, il a été exécuté à 48%.</p>	47
2003	<p>Programme 1 « Amélioration de la productivité » pour un budget prévisionnel de 8486 millions de francs CFA exécuté à hauteur d'un montant de 6698 million soit un taux de 79%;</p> <p>Programme 2 « Infrastructures rurales et équipements de base » pour un budget prévisionnel de 2154 millions de francs exécuté à hauteur d'un montant de 1045 million soit un taux de 48 % ;</p> <p>Programme 3 « Gestion durable des ressources naturelles » pour un budget prévisionnel de 7394 millions de francs exécuté à hauteur d'un montant de 4171 millions soit un taux de 56% Programme1 ;</p> <p>Programme 4 « Développement des marchés agricoles » pour un budget prévisionnel de 377 millions de francs exécuté à hauteur d'un montant de 218 million soit un taux de 58% ;</p> <p>Programme 5 « Administration et gestion » pour un budget prévisionnel de 2758 millions de francs exécuté à hauteur d'un montant de 764 millions soit un taux de 28 %.</p>	53
2004	<p>Programme 1 « Amélioration de la production agricole » pour un budget prévisionnel de 10802,107 exécuté à hauteur d'un montant de 9252,718 millions de francs soit un taux de 91,77% ;</p> <p>Programme 2 « Infrastructure rurales et équipements de base » pour un budget prévisionnel de 3121,85 millions de francs CFA exécuté à hauteur d'un montant de 1128 million soit un taux de 39,06% ;</p> <p>Programme 3 « Gestion durable des ressources naturelles » pour un budget prévisionnel de 7199,921 millions de francs CFA exécuté à hauteur d'un montant de 3158,449 millions soit un taux de 56,66% ;</p> <p>Programme 4 « Développement des marchés agricoles » pour un budget prévisionnel de 346,744 millions de francs CFA exécuté à hauteur d'un montant de 201million soit un taux de 68,60% ;</p> <p>Programme 5 « Administration et gestion du secteur agricole » pour un budget prévisionnel de 2805,64 millions de francs CFA exécuté à hauteur d'un montant de 1175 millions soit un taux de 44,24%.</p>	50

2005	<p>Programme 1 « Accroissement de la productivité et de la production agricoles » exécuté à hauteur d'un montant de 4862,037 millions de francs ;</p> <p>Programme 2 « Infrastructures et équipements agricoles » exécuté à hauteur d'un montant de 7910 millions de francs ;</p> <p>Programme 3 « Gestion durable des ressources naturelles et des forêts » exécuté à hauteur d'un montant de 4329 millions de francs ;</p> <p>Programme 4 « Amélioration de l'accès au marché » exécuté à hauteur d'un montant de 1346 millions de francs ;</p> <p>Programme 5 « Administration et gestion du secteur agricole » exécuté à hauteur d'un montant de 14286,401 millions de francs.</p>	39
2006	<p>Programme 1 « Accroissement de la productivité et de la production agricoles » exécuté à hauteur d'un montant prévisionnel de 15.862.500 millions de francs</p> <p>Programme 2 « Infrastructures et équipements agricoles » exécuté à hauteur d'un montant de 4.046,9 millions de francs ;</p> <p>Programme 3 « Gestion durable des ressources naturelles et des forêts » exécuté à hauteur d'un montant prévisionnel de 10.484.400 millions de francs.</p> <p>Programme 4 « Amélioration de l'accès au marché » exécuté à hauteur d'un montant de 1.954 millions de francs.</p> <p>Programme 5 « Administration et gestion du secteur agricole » exécuté à hauteur d'un montant prévisionnel de 7.445,828 millions de francs.</p>	42
2007	<p>Programme 1 « Administration et gestion du secteur » prévue pour une dotation remaniée de 4904 millions de francs, ce programme a été exécuté à 58%.</p> <p>Programme 2 « Accroissement de la productivité et de la production agricoles » prévue pour une dotation remaniée de 18 428,428.5 millions francs ce programme a été exécuté à 57%.</p> <p>Programme 3 « Infrastructures et équipements agricoles » Prévu pour une dotation de 4 445 millions francs, ce programme a été exécuté à 45,4%.</p> <p>Programme 4 « Amélioration de l'accès au marché » prévu pour une dotation de 850.millions de francs, ce programme a été exécuté à 17,8%.</p> <p>Programme 5 « Gestion Durable des Terres, des Zones d'Elevage et de Pêcherie » Prévu pour un montant remanié de 2901,61 millions de francs, il a été exécuté à 77,8%.</p>	45
2008	<p>Programme 1 « Administration et gestion du secteur agricole » pour un budget prévisionnel de 17336,35 millions francs</p> <p>Programme 2 « Développement de l'agriculture » pour un budget prévisionnel de 35018,18 millions francs</p> <p>Programme 3 « Développement de l'élevage » pour un budget prévisionnel 925 millions francs</p> <p>Programme 4 « Développement de la pêche et de l'aquaculture » pour un budget prévisionnel 1652 millions francs</p>	51

Source : Etabli par la mission à partir des Budgets Programme et des rapports de performance de 2000 à 2008.

L'analyse des données inscrites dans ce tableau montre clairement que la Politique de développement du secteur agricole mise en place dans la période incriminée n'a eu de mérite que de transformer le MAEP en une grande machine à projets fonctionnant en grande disparité et sans synergie nécessaire à l'efficacité de telles interventions. C'est du moins à la même conclusion qu'est parvenue la mission d'audit de performances de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême sur la période de 2000 à 2004.

1.3 Mécanisme de suivi de la mise en œuvre des documents de politique.

Aucun mécanisme d'élaboration, de suivi et d'évaluation de la politique de développement du secteur agricole n'est mis en place. La tentative de mécanisme initiée dans le cadre du projet PADSA 2 financé par la DANIDA n'a pas encore abouti.

Le programme d'analyse de politique agricole mis en place par l'INRAB n'a pas pu atteindre les objectifs assignés en matière d'analyse de politique agricole. Les options politiques sont souvent influencées par les PTF dont les actions sont prépondérantes en matière de financement. Ce programme dispose de très peu de moyens pour exercer de façon permanente ces fonctions d'aide à la prise de décision publique.

Les documents ont été mis en œuvre à travers les programmes et projets de développement de la période. A partir de 2002 à travers des budgets-programmes. Ce budget-programme contient des projets financés sur la PIP.

1.4 Limites et incohérences.

Une relative ambiguïté persiste dans le secteur par rapport à la planification stratégique agricole : le SDDAR (assorti du PSO) continue d'être cité par plusieurs acteurs comme document stratégique de référence. Parallèlement le PSRSA, non encore approuvé, est également cité comme « cadre temporel de 5 ans pour le développement d'actions spécifiques qui découlent des politiques antérieures » alors qu'il est en cours de finalisation. Bref, cette période transitoire qui précède l'approbation du PSRSA amène les acteurs à se référer à l'un ou l'autre de ces deux documents en fonction des situations et de leurs choix.

Des contradictions ou incohérences sont constatées dans le document du PSRSA notamment par rapport à la SCRP et la DPDR : (i) le PSRSA ne s'arrime pas avec la SCRP mais avec les OSD. En fait, **les trois objectifs du PSRSA ne traduisent pas nécessairement l'importance accordée aux emplois agricoles, aux revenus, à la gestion durable de l'environnement dans l'option politique de lutte contre la pauvreté. En d'autres termes, le PSRSA ne s'arrime pas avec la SCRP.**

Aussi, l'analyse institutionnelle de promotion de filières fait-elle remarquer que la cohabitation entre des programmes d'urgences et des politiques de développement agricole (**cohabitation entre l'urgence et le développement à long terme**) comporte des risques. En effet, l'inexistence d'une délimitation rapide de l'horizon temporel des mesures à court terme prises pour parer à la crise alimentaire et d'une clarification précise du champ d'action de ces mesures d'urgence connu de tous les acteurs, pourrait engendrer le risque de remise en cause de principes et acquis définis dans les politiques, orientations et stratégies nationales (notamment les OSD).

1.5 Etat des lieux des politiques régionales agricoles et leurs arrimages avec la politique agricole nationale.

1.5.1- La Politique Agricole Commune de la CEDEAO

La Politique Agricole de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAAP), a été adoptée par les chefs d'États le 19 janvier 2005. La logique stratégique de cette politique est résumée ci-dessous :

Objectif global : « La politique agricole de la communauté économique de l'Afrique de l'Ouest a pour objectif général de contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les États membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays ». **Cet objectif est décliné en sept objectifs spécifiques :**

- a. assurer la sécurité alimentaire de la population rurale et urbaine ouest africaine et la qualité sanitaire des produits, dans le cadre d'une approche garantissant la souveraineté alimentaire de la région ;
- b. réduire la dépendance vis-à-vis des importations en accordant la priorité aux productions alimentaires ainsi qu'à leur transformation, par la valorisation et l'exploitation des complémentarités et des avantages comparatifs au sein de la région tout en tenant compte des spécificités liées au caractère insulaire ou enclavé de certaines zones rurales ou pays ;
- c. favoriser une intégration économique et commerciale équitable des exploitations agricoles dans les marchés nationaux, régionaux et internationaux, permettant d'améliorer les revenus de la population agricole, et notamment les revenus des femmes ;
- d. développer les capacités humaines, créer des emplois et garantir les revenus en amont et en aval de la production et contribuer au développement des services en milieu rural, notamment dans le domaine sanitaire, avec une attention particulière portée à la lutte contre les pandémies : VIH-Sida, paludisme etc., de façon à améliorer les conditions de vie des populations rurales et en priorité celles des femmes ;
- e. assurer une intensification des systèmes de production, adaptée aux différents contextes agroécologiques, afin d'assurer une croissance de la production tout en valorisant et en préservant les ressources naturelles et la biodiversité ;
- f. contribuer à réduire la vulnérabilité des économies ouest-africaines et à limiter les facteurs d'instabilité et d'insécurité régionale, en particulier dans le domaine des calamités naturelles et dans les domaines liés à la paix, à la sécurité et à la bonne gouvernance ;
- g. contribuer à doter l'agriculture ouest-africaine de mécanismes de financement appropriés à la diversité des exploitations et des filières et à la multiplicité des besoins d'investissement.

L'analyse de l'arrimage entre ECOWAAP et la politique nationale de développement révèle les principales leçons suivantes :

- la politique régionale a été élaborée 14 années après la politique nationale. Par conséquent, le contenu de la politique nationale n'est pas en adéquation avec les stratégies de conquête de marchés sous-régionaux et se trouve ainsi quasi vide dans ce domaine ;

- à l'opposé des pays comme la Côte d'Ivoire dont la politique nationale agricole a mis un accent particulier sur le développement des stratégies de conquêtes des marchés sous régionaux, la politique nationale du secteur agricole du Bénin a été prioritairement conçue pour satisfaire les desiderata des institutions de Bretton Wood ;
- il a fallu attendre l'élaboration du PSRSA pour constater une prise en compte dans la politique sectorielle agricole des dimensions de mise en œuvre de la politique régionale d'investissement agricole de la CEDEAO.

1.5.2- La politique agricole de l'UEMOA

La logique d'intervention de cette politique se structure autour des stratégies ci-dessous :

Objectif global : Contribuer, de manière durable, à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats membres et à la réduction de la pauvreté.

Les grands axes d'intervention de la Politique agricole de l'UEMOA (PAU), adoptée le 19 décembre 2001, à travers l'Acte additionnel n° 03/2001 sont :

- **Axe 1** : L'adaptation des systèmes de production et l'amélioration de certaines filières à l'évolution de l'environnement économique régional et mondial.
- **Axe 2** : L'approfondissement du marché commun dans le secteur agricole et la gestion des ressources partagées
- **Axe 3** : L'insertion de l'agriculture dans le marché sous-régional et le marché mondial

L'instrument régional de mise en œuvre du PAU est le Programme Spécial Régional de Sécurité Alimentaire (PSRSA) élaboré au sein de l'UEMOA, en 2000, par la Commission, en collaboration avec la FAO.

Au Niveau national, la mise en œuvre du PSRSA est assurée par le PSSA : Programme Spécial de Sécurité alimentaire qui a pour objectif de favoriser la promotion des filières et des échanges de produits agricoles. Ce programme a été exécuté au Bénin dans la vague des projets de 2^{ème} génération.

Tout comme pour ECOWAAP, il faut noter que la politique de développement du secteur agricole au Bénin, a fait peu référence à la Politique Agricole de l'UEMOA (PAU) avant l'avènement du processus d'élaboration du PSRSA au Bénin. En effet, quoique le PAU ait été adopté en 2000, les documents stratégiques de mise en œuvre de la DPDR ont fait très peu référence à ces lignes directrices dans leur élaboration.

1-6 Résumé-synthèse par rapport à l'analyse des documents de Politique

Les documents de politique de développement du secteur agricole ont été élaborés sans qu'une vision de développement du secteur ait été définie. Il est donc clairement établi que la finalité des interventions découlant de cette politique n'a aucun ancrage en termes de changement visé à long terme. C'est une lacune fondamentale car, autant les orientations stratégiques de développement d'un pays doivent découler d'une vision claire de développement, autant chaque politique sectorielle doit être fondée sur une vision claire d'où découleraient les orientations sectorielles de développement.

La déclinaison des axes stratégiques en objectifs et en résultats et ce, d'un document à l'autre, n'a suivi aucune logique de programmation stratégique. Il n'a été fait état d'un quelconque outil de planification stratégique pour l'élaboration d'un quelconque document de politique du développement du secteur agricole sur la période concernée. Par conséquent, il n'a pas été possible d'établir une cohérence quant à la logique d'intervention entre les axes stratégiques et les objectifs d'une part, et entre ces deniers et les résultats d'autre part.

Le contexte de transition démocratique, de politique d'ajustement structurel et de la politique gouvernementale de l'époque où la Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LDPDR) signée le 31 mai 1991 et complétée par la DPDR qui a été adoptée en 2000, n'est pas le même que celui qui prévaut depuis 2006 et qui a conduit à l'élaboration des Orientations Stratégiques de Développement (OSD) 2006-2011 et de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR) 2007-2009. Par conséquent, l'élaboration de tout nouveau document de planification stratégique à l'instar du PSRSA, devrait s'enraciner dans une nouvelle vision de développement du secteur agricole, élaborée sur la base des nouvelles orientations stratégiques de développement du Bénin. Il en résulte que le PSRSA est élaboré en adéquation avec les OSD 2006-2011 et la SCR 2007-2009, mais se trouve en déphasage avec la Déclaration de Politique de 2000 qui est et demeure la vision de développement (encore en vigueur) dans le secteur agricole.

Les quinze Plans d'Actions Nationaux, ainsi que les six Plans d'Actions Régionaux n'ont guère été élaborés par suite d'une déclinaison logique des objectifs supra stratégiques. Aussi, les interventions inscrites et financées sur ces Budgets Programmes n'ont-elles point été en liaison cohérente avec les résultats et objectifs prévus dans les Plans d'Actions nationaux et régionaux. En d'autres termes, les quinze (15) Plans d'Actions Nationaux, ainsi que les six (06) Plans d'Action Régionaux n'ont jamais été mis en œuvre.

Sur la période de 1991 à 2008, le MAEP a été un vaste réservoir de projets et programmes qui ont changé de noms à un rythme qui ne présente aucun lien avec les cycles de gestion des budgets programmes (entre 2002 et 2003, entre 2007 et 2008). D'une année à l'autre, certains programmes ont disparu ou changé complètement de dénomination avec de sérieux bouleversements dans le suivi des indicateurs et des résultats. En d'autres termes, la Politique de Développement du Secteur Agricole mise en place au cours de cette période, n'a eu de mérite que de transformer le MAEP en une grande machine à projets fonctionnant en grande disparité et sans synergie nécessaire à l'efficacité de tant d'interventions.

La conséquence de ce dysfonctionnement qui a caractérisé la mise en œuvre des projets et programmes au sein du MAEP sur la période de 1991 à 2008, s'est traduite par un très faible impact sur les conditions de vie des bénéficiaires, notamment sur l'amélioration de leurs revenus et sur la réduction de la pauvreté. Aussi, les CARDER devenus CeRPA feront-ils les frais des réformes organisationnelles instituées par cette politique de développement du secteur agricole caractérisée par le désengagement. En effet, de l'avis des différents acteurs et cadres ayant subi ces diverses mutations (PRSA, CeRPA), les performances organisationnelles prônées par les réformes initiées notamment à travers le PRSA, n'ont jamais été atteintes car, les CARDER devenus CeRPA, ont été pendant cette période, (beaucoup plus que par le passé), dépourvus d'agents et de moyens financiers nécessaires pour relever les défis qui leur sont assignés.

Les actions et mesures d'accompagnement énoncées dans la plupart des documents relatifs à la Politique de développement du secteur agricole n'ont pas été souvent effectives. En effet, la

persistance des difficultés d'accès aux intrants spécifiques pour les producteurs béninois (autres que ceux du coton) notamment l'approvisionnement en semences de qualité, en engrais et en pesticides appropriés aux cultures vivrières (le riz, le maïs) et aux cultures de rente autres que le coton notamment le palmier à huile, l'ananas, l'anacarde, etc. est bien évocatrice de la limite desdites actions d'accompagnement. Aussi, l'insuffisance de crédit approprié au secteur de l'agriculture et son accès limité aux producteurs sont-ils d'autres facteurs limitant l'amélioration de la productivité nationale.

Globalement les instruments de gestion stratégique et de mise en œuvre de la LDPDR (1991) de la DPDR (2000) présentent des limites et incohérences et ont souffert des faibles niveaux d'articulation. Ils ont été déployés dans une logique où la gestion administrative axée sur les moyens a prédominé au détriment d'une stratégie axée sur des résultats articulés et bien délégués à divers niveaux.

Enfin, la Politique de développement du secteur agricole du Bénin n'est pas en adéquation avec la Politique agricole régionale élaborée quatorze années plus tard. Par conséquent, le contenu de la politique nationale n'est pas en adéquation avec les stratégies de conquête des marchés sous régionaux et se trouve ainsi quasi vide dans ce domaine. Il a fallu attendre l'élaboration du PSRSA pour constater une prise en compte dans la politique sectorielle agricole des dimensions de mise en œuvre de la politique régionale d'investissement agricole de la CEDEAO. De même, les documents stratégiques de mise en œuvre de la DPDR ont fait très peu référence aux lignes directrices de la Politique agricole de l'UEMOA (PAU) adoptée depuis 2000.

II-APPRECIATION DU CADRE INSTITUTIONNEL, DE LA PERTINENCE DES APPROCHES ET DE LA COHERENCE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR AGRICOLE.

Après avoir analysé les différents documents de politique, il est apparu nécessaire d'apprécier la pertinence des approches adoptées, ainsi que la cohérence dans la mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole. Mais avant cela, l'analyse du cadre institutionnel dans lequel cette Politique a été mise en œuvre a été faite.

2-1 Analyse diagnostique du cadre institutionnel

Pour soutenir le secteur agricole et lui donner les moyens de sa politique, plusieurs institutions, structures et services sont mis en place pour assumer différentes fonctions. Au premier rang de ces institutions et structures, on retrouve le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) précédemment dénommé « Ministère du Développement Rural (MDR) ». Cette ancienne appellation devrait lui permettre de coordonner tous les sous-secteurs qui relèvent du monde rural et de jouer par conséquent le rôle cardinal d'épicentre du développement rural. Les secteurs d'hydraulique villageoise, d'artisanat rural et de pistes rurales qui relèvent d'autres ministères sectoriels sont illustratifs des limites de cette ancienne appellation. Toutefois, depuis plus d'une dizaine d'années, une nouvelle appellation qui circonscrit mieux le rôle et la responsabilité du Ministère en matière d'agriculture au sens large du terme a été retenue. Il s'agit dorénavant du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche. Sous cette attribution, le Ministère est doté d'importantes directions techniques et des services déconcentrés sur l'ensemble du territoire, ce qui devrait lui permettre de jouer convenablement son rôle régalien et surtout d'institution phare de promotion de l'agriculture béninoise y compris bien entendu les sous-secteurs de la pêche et de l'élevage (confère organigramme du ministère en annexe III).

Cependant, en dépit de tout ce dispositif institutionnel et organisationnel tant dans les domaines de la réglementation, de la recherche agricole, du contrôle phytosanitaire et alimentaire, de la vulgarisation/conseil agricole, des aménagements hydro agricoles, de la pêche, de l'élevage, de l'agriculture que de la programmation et de la prospective et de l'administration des ressources, les résultats des réformes successives dans le secteur n'ont pas comblé les attentes des acteurs. Les raisons qui sont à la base de cette situation sont multiples. Il s'agit notamment : (i) du déficit d'agents techniques de terrain dont près de 2000 ont été recrutés en juin 2007 pour faire face à la chronique pénurie; (ii) du déficit d'agents administratifs et de l'instabilité de ceux actuellement en fonction en raison de leur statut précaire même si actuellement, des actions sont en cours pour la régularisation de leur situation; (iii) de la duplication des interventions sur le terrain par l'administration, les PTF et les ONG du fait de l'inexistence d'un cadre de concertation et de coordination desdites interventions ; (iv) de l'inexistence d'autonomie de gestion financière des structures déconcentrées du MAEP en l'occurrence les CeRPA (les CeCPA n'ont même pas de caisses de menues dépenses pour faire face aux petites dépenses courantes); (v) de la complexité et la lenteur dans les procédures de décaissement des ressources budgétaires et/ou des fonds alloués aux différents projets et programmes, ce qui engendre des retards dans l'exécution budgétaire et par conséquent de faibles taux d'exécution budgétaire.

Indépendamment de ces raisons majeures, le renforcement des ressources humaines nécessaires à l'accompagnement du secteur agricole n'a toujours pas été à la hauteur des attentes. La formation des acteurs a connu peu d'intérêt et est marquée par l'incohérence dans

les actions menées. Beaucoup d'efforts sont fournis pour peu de résultats...

Les propos recueillis sur le terrain et consignés dans l'encadré I ci-dessous sont quelque peu évocateurs du ressentiment des acteurs du terrain interviewés sur les réformes qu'a connu le secteur.

Encadré I

- 1. Le PRSA a vidé les CARDER de ses ressources humaines et a conduit à l'APV (agent polyvalent de vulgarisation) qui devrait tout faire. La conséquence est qu'il y a très peu de gens pour faire le travail de plusieurs.*
- 2. Aucune direction technique n'a eu de personnel en nombre suffisant en effectif, en profil et en qualité.*
- 3. Le PRSA dont l'objectif est de réduire le personnel d'encadrement et susciter la participation des organisations paysannes pour prendre la relève a été susculaire tant pour les CARDER que pour les producteurs par insuffisance de ressources d'accompagnement.*
- 4. Les CeRPA sont autonomes de nom puisque tout est acheté par le MPRC même le bic, les papiers hygiéniques et les pièces de rechange quelles qu'elles soient.*
- 5. On ne peut pas financer le développement du secteur sur la base du PIP et des crédits délégués.*
- 6. Le cadre de concertation régional entre acteurs du secteur prévu dans les textes et consigné dans un arrêté n'a jamais fonctionné par défaut de ressources financières.*
- 7. Pour toutes les grandes réformes du secteur, les producteurs qui pourtant sont les acteurs sur lesquels rejaillissent les effets desdites réformes ne sont pas associés à la réflexion pour recueillir ne serait-ce que leurs avis sur les choix optimaux.*

Source : Etabli par la mission à partir des propos recueillis sur le terrain, 2009.

En dehors du Ministère et de ses structures, d'autres institutions du secteur, telle que la Chambre Nationale d'Agriculture (CNA), existent et sont opérationnelles sur le terrain. En effet, la Chambre d'Agriculture dans son statut et son rôle de cadre de concertation et de propositions d'amélioration des conditions de vie des acteurs et surtout de la dynamisation du secteur, s'active pour rendre plus lisibles et plus visibles ses actions au profit des professionnels du secteur et de leurs différentes organisations. Ainsi, à ce jour, l'on dénombre plusieurs représentants des organisations faîtières qui siègent à l'Assemblée Plénière de la Chambre Nationale d'Agriculture et d'autres occupent des postes de responsabilité dans les instances administratives de la CNA. Au nombre de celles-ci, on peut citer l'ANPC, le CNPC, l'UNAPEMAB, la FéNUCAR, l'UNAPAB, l'ANEP, etc. Aussi, la CNA dans sa stratégie de dynamisation a-t-elle engagé des réformes qui ont abouti en 2001 à la création du Réseau des Chambres d'Agriculture du Bénin (RéCAB). Elle s'active par ailleurs depuis 2008 pour la mise en place d'un répertoire national de tous les acteurs agricoles au travers d'un fichier informatisé et d'un site web permettant de disposer d'assez d'informations utiles sur les acteurs dont la valorisation permettrait de résoudre certains problèmes majeurs auxquels le secteur est confronté : expression facile des besoins en intrants, achat et vente groupés de produits agricoles, etc.

S'agissant spécifiquement des OPA, avec le désengagement de l'Etat (de certaines fonctions) intervenu depuis 1991, un mouvement dynamique de paysans et de producteurs agricoles déterminés à assumer les nouvelles responsabilités en matière de développement s'est progressivement mis en place au point où, l'on dénombre aujourd'hui plus d'une quarantaine d'organisations faîtières des producteurs d'envergure variable selon le niveau de structuration, la nature et la zone d'activités. Cependant, quelques constats d'échecs sont à signaler en dépit de ce dynamisme et des succès enregistrés. Il s'agit entre autres : (i) de la faible capacité économique et d'organisation des OPA, (ii) du dysfonctionnement des organes d'administration et de contrôle des OPA, (iii) de la mauvaise connaissance des filières agricoles, (iv) de la faible synergie des actions entre administrations publiques et organisations professionnelles agricoles et enfin, (v) de la marginalisation des femmes en général et plus particulièrement dans les organes dirigeants.

Les encadrés II et III ci-dessous donnent un aperçu sur les points de vue des agents d'encadrement au sujet des OP nées à la suite du désengagement de l'Etat d'une part, et celui des producteurs sur le désengagement de l'Etat et le transfert de compétences à leur endroit, mais également leurs opinions sur la chambre d'Agriculture.

Encadré II

- 1. Les OP végètent dans l'impunité, le non respect des textes, l'utilisation abusive des fonds du groupement qui est patrimoine communautaire.*
- 2. Avant le désengagement de l'Etat, les ristournes du coton étaient gérées sous le regard et le contrôle des agents d'encadrement. Ainsi, le déblocage de quelque montant que ce soit se faisait sur la base d'un budget pour une activité donnée et bien fondée et ceci permettait d'éviter les malversations.*
- 3. Avec le désengagement de l'Etat, les déscolarisés des villages qui n'ont rien à voir avec les champs ont pris d'assaut les mouvements paysans et se sont érigés en maîtres et leaders inamovibles.*
- 4. La forte politisation des mouvements associatifs et surtout l'amalgame entretenu par certains leaders politique ont rendu plus forts certains leaders paysans qui n'ont plus d'égard vis-à-vis des agents d'encadrement.*
- 5. La multiplicité des réseaux dans la filière coton est le fait des politiciens et de certains distributeurs d'intrants et égreneurs indéliçats. Car il ne saurait avoir de producteurs dissidents sans l'assurance d'achat de coton et distribution d'intrants à ces derniers.*

Source : Etabli par la mission à partir des propos recueillis sur le terrain, 2009.

Encadré III

Au sujet de la chambre d'Agriculture

- 1. La Chambre Nationale d'Agriculture, dans son rôle d'interface, entre d'un côté, les professionnels agricoles et leurs organisations et de l'autre côté, le pouvoir public, est perçue à tort par certains acteurs comme étant plus du côté de l'Etat.*
- 2. La Chambre Nationale d'Agriculture, quoi que sous tutelle du MAEP, travaille plus pour l'intérêt de la profession et de moins en moins pour le MAEP comme par le passé.*
- 3. Bon nombre de producteurs à la base ne savent pas comment leurs compères sont élus pour siéger en leurs noms à la CNA.*

Source : Etabli par la mission à partir des propos recueillis sur le terrain, 2009.

Quant aux acteurs du secteur privé qui s'activent dans le secteur, notamment : les transformateurs, les transporteurs, les commerçants et autres intermédiaires commerciaux, ils évoluent pour la plupart dans l'informel sans une structuration, une organisation et une réglementation adéquate des activités auxquelles ils s'adonnent. Ils sont pour la plupart, à l'opposé des producteurs, les grands bénéficiaires des diverses transactions qui s'opèrent entre eux et les producteurs. Les différents résultats des diverses études sur la chaîne des valeurs ajoutées (CVA) commanditées tout récemment par la GTZ sur les filières riz, anacarde, ananas, volaille en sont illustratifs de tels constats sans occulter ceux déjà existants et disponibles sur le coton.

2.2 Pertinence des approches utilisées dans la mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole.

La mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole a donné lieu à l'adoption et l'utilisation des approches qui n'ont pas été toujours efficaces. L'analyse des approches utilisées a permis de retenir ce qui suit :

⇒ **une approche de gestion autonome des programmes et projets qui ne garantit pas la pérennisation des acquis.** Le montage des projets et programmes est basé sur le soutien aux dynamiques locales paysannes en accroissant le rôle et les capacités de leur organisation, à travers des activités d'appui/conseil et de formation. Il est mis en place une équipe légère et autonome (UGP), sans passerelle évidente avec une structure nationale pérenne. Les services publics d'aide à l'agriculture ont été considérés dans ce cadre comme de simples prestataires, avantagés certes, mais mis en concurrence avec des ONG et bureaux d'études. A mi-parcours de l'exécution de la politique en 2000, les limites d'un tel montage en termes d'appropriation et de durabilité ont été mises en relief. Mais, le partenaire privilégié qui se dégageait alors pour surmonter ces insuffisances, à savoir le CeRPA avait un statut équivoque : établissement public autonome sans le moindre moyen d'intervention. C'est alors que l'approche partenariale avec les CeRPA, recommandée tardivement et qui régira les projets de dernière vague (PDRT, PAMRAD, PSAIA, PADRO et PADMOC etc.) nécessitait des ressources humaines capables de mener une collaboration raisonnée et efficace, des moyens matériels et

financiers pour se positionner en tant que partenaire ainsi qu'une durée suffisante pour lever un ensemble de contraintes et consolider les dynamiques émergentes. Ce partenariat devait être fondé sur une vision commune des priorités à accorder aux actions de partenariat avec une logique claire de résultats. Jusqu'au moment de cette évaluation, il n'y a pas eu d'accord sur un mécanisme de suivi ou sur une stratégie d'intervention en vue de l'atteinte des objectifs partagés entre CeRPA et ces structures. Cela est d'autant plus urgent au point où les initiatives récentes de PUASA et de PPMA s'effectuent dans une collaboration instaurée avec difficultés, des préoccupations spécifiques de part et d'autre qui peuvent handicaper le partenariat à long terme. Il faudra un recadrage institutionnel articulé autour des PDC afin que cette collaboration se concrétise pour l'efficacité et la pérennité de certaines interventions ;

⇒ **une approche d'appui aux groupements jugée mécanique et parfois clientéliste.** Le mode d'intervention axé sur les groupements et les groupes de contact a été instrumentalisé au point de laisser de faibles impacts. La logique d'un programme public est d'induire des services à forte répercussion qui n'excluent aucun citoyen. L'approche groupement a marqué la mise en œuvre de beaucoup de projets. En effet, de l'avis de nombreux observateurs et des bénéficiaires eux-mêmes, les groupements se font et se défont juste pour bénéficier des appuis ponctuels. La fidélité se rompt lorsqu'un partenaire n'a pas de crédit ou d'appui matériel à apporter. Les groupements sont devenus des chasses gardées de chaque intervenant avec des rivalités d'entretien clientéliste. Chaque projet et programme tient sa légitimité de sa capacité à maintenir un nombre impressionnant de bénéficiaires fictifs regroupés au sein de ces groupements d'autopromotion. Finalement, dès la fin du programme, ces groupements se dissolvent ou se reconstituent pour se faire démarcher par d'autres intervenants. Ils opèrent finalement en vase clos et constituent des réceptacles qui piègent les technologies vulgarisées au lieu de servir de champ levier pour répliquer les innovations. L'esprit de micro entrepreneurs et de compétitivité entrepreneuriale au niveau familial ou individuel est occulté pour des saupoudrages associatifs sans regain réplicatif. Des acquis existent cependant car certains groupements ont servi de creuset d'émergence économique, d'accès aux ressources de production pour des femmes en milieu rural mais il était nécessaire de dépasser la logique clientéliste et de cloisonnement de « l'approche groupements féminins, mixtes ou non », pour développer à leurs côtés, des modèles de réussite d'entrepreneuriat agricole dont l'impact social est plus appropriable ;

⇒ **l'adoption d'une approche filière diversifiée basée sur l'utilisation d'outils et de concepts peu clarifiés.** La DPDR, dans son accent sur la diversification des cultures en 2000, a offert l'opportunité des initiatives de promotion d'autres spéculations en dehors du coton qui, quoique cohérente avec la politique agricole nationale, se sont trouvées confrontées à l'inexistence de politique concertée au niveau central et régional sur les grandes filières. Le travail sur certains goulots d'étranglement n'a pas vraiment permis d'être pertinent sur les questions liées à l'approche filière. Du fait que les concepts de base n'étaient pas suffisamment clarifiés, le rôle et le pilotage par les différents acteurs n'étaient pas appropriés. Les résultats des différentes rencontres organisées en 2007 sur le sujet, soit par l'Ambassade de Belgique près le Bénin, à Cotonou (Atelier d'échanges sur l'appui au développement des filières agricoles les 10 et 11 mai 2007) ou par la DPP/MAEP à Natitingou (Atelier de réflexion sur les enjeux de l'approche filière les 16 et 17 août 2007) ont montré la nécessité de partager un même concept de l'approche filière et de l'internaliser comme outil d'analyse et comme cadre d'organisation des acteurs. Selon le rapport d'évaluation du PAMRAD, les mêmes publics cibles se trouvent confrontés à des choix où les opportunités les moins contraignantes sont privilégiées, compromettant parfois des engagements antérieurs. Ainsi, le programme d'urgence PUASA, en cours d'exécution dans la même région, agit négativement sur le taux

de renouvellement des crédits octroyés par les IMF aux producteurs qui ont satisfait au remboursement, ce qui limite la conquête de nouveaux clients. Des subventions sont accordées aux producteurs de riz pour l'acquisition d'intrants et pour des aménagements sommaires alors que ces mêmes producteurs ont souscrit un crédit en 2007 pour leurs activités rizicoles. Ces actions ne facilitent pas le développement d'une culture de remboursement des crédits ;

⇒ **un mécanisme de financement des fonctions régaliennes inadapté aux spécificités du secteur agricole.** Le retard intempestif qui caractérise le déblocage des fonds dans l'administration publique béninoise est préjudiciable à la mise en œuvre cohérente de certaines stratégies de suivi et d'encadrement. Le cycle de production agricole est déterminé par les saisons et par conséquent, certaines actions publiques devront nécessairement intervenir au plus tôt avant le déroulement des campagnes. Mais la logique administrative de déblocage des fonds a toujours eu raison des intentions de la politique de développement du secteur ;

⇒ **un dispositif de suivi évaluation axé sur des tâches administratives et faiblement focalisé sur les résultats.** En matière de suivi-évaluation, la mission déplore que le dispositif mis en place se soit focalisé sur le suivi technique et opérationnel des activités, au détriment du suivi de l'atteinte des résultats, ainsi que celui des effets et impacts découlant de la mise en œuvre de la politique de développement du secteur. La DPDR a de ce fait, souffert de l'inexistence d'un pilotage stratégique ;

⇒ **le dispositif de formation des cadres et des techniciens agricoles est en déphasage avec la dynamique du secteur agricole.** La politique de développement du secteur agricole n'a pas intégré la dimension formation des ressources humaines à déployer dans le secteur. En effet, cette politique n'a pas de passerelle avec la politique de l'enseignement supérieur qui fournit les ingénieurs agronomes et les techniciens supérieurs, ni la politique du Ministère de l'Enseignement technique qui produit les agents techniques d'encadrement à la base. De l'évolution des concepts du recentrage du rôle de l'Etat par rapport au développement des filières, on n'a pas perçu un recentrage de la politique de formation par rapport à cette dynamique. L'inexistence de cette adéquation n'est pas de nature à assurer un encadrement efficace dans un contexte où la logique filière et la modernisation de l'agriculture sont en vigueur. Par conséquent, il n'est pas certain que les milliers de nouvelles recrues soient entièrement outillées à l'approche filière ;

2-3 Incohérences découlant de l'opérationnalisation de la Politique de développement du secteur agricole

La mise en œuvre de la Politique du secteur agricole a engendré quelques incohérences. Les plus importantes sont récapitulées ainsi qu'il suit :

⇒ **les choix stratégiques retenus sont pertinents, mais le désengagement de l'Etat a été mal préparé avec une clarification tardive des rôles et responsabilités :** les choix stratégiques de la LDPDR et la DPDR sont pertinents dans la mesure où ils visent une rationalisation des ressources publiques pour une performance des services de proximité aux producteurs agricoles. Du point de vue théorique, les champs d'intervention sont judicieux, mais il a fallu attendre 2000 pour mieux clarifier certains rôles et responsabilités. Néanmoins, l'expérimentation de la politique a permis de constater que le désengagement tel que pensé à l'époque méritait d'être progressif avec un plan de transfert de compétences adéquat. La

précipitation avec laquelle elle a été mise en œuvre ne présente aucun arrimage avec les besoins de renforcement de capacité nécessaire des OPA et des ONG identifiées comme acteurs de proximité ;

⇒ **l'émergence des organisations paysannes est perçue comme un instrument de pérennisation des acquis de la politique, mais elle est encore caractérisée par un faible niveau de maturation** : en termes de changement à long terme qu'on peut mettre à l'actif de l'application de cette politique, c'est l'émergence des organisations paysannes qui au stade actuel sont à différents niveaux de maturation institutionnelle. De même, il faut signaler que l'application de la politique tire toute sa pertinence de ce qu'elle a libéralisé certains secteurs de production de services. L'évolution de l'interprofession dans la filière coton en est un bel exemple quoique les changements restent précaires ;

⇒ **certains principaux intervenants clés de la mise en œuvre de la Politique ont été d'une qualification douteuse quant à leur capacité à accomplir leurs missions**. La mise en œuvre de la DPDR a ouvert l'opportunité aux non initiés d'investir des maillons stratégiques du développement du secteur. En effet, l'encadrement des producteurs à la base sera confié en toute autonomie, sans la moindre canalisation à des ONG fondées par des enseignants, des artisans et même des commerçants. Des associations professionnelles au nom de la responsabilisation se livreront aussi à des choix de gestion catastrophique avec à la clé de nombreux détournements d'objectifs de projets. De nombreuses actions isolées initiées seront finalement sans relai pour assurer une pérennisation car, les CeRPA ne seront pas associés à leur mise en œuvre. Au nombre des centaines d'ONG ayant été impliquées dans la mise en œuvre des dizaines de projets, c'est avec amertume qu'on constate qu'à peine 20% d'entre elles, ont été opérationnelles, au cours des quinze (15) dernières années, dans la mise en œuvre des programmes agricoles. Beaucoup ont disparu avec la fin des financements, tandis que certaines seront rongées de l'intérieur par les problèmes de gouvernance. La mise en œuvre de la politique a connu beaucoup d'insuffisances quant à la définition du portrait robot des structures devant servir comme prestataires privés dans le secteur agricole. L'encadrement agricole diffère énormément d'activités folkloriques d'animation ou de sensibilisation communautaire pour être confié aux structures peu ou pas du tout qualifiées ;

⇒ **des mandats et missions ont été accomplis par de nombreux partenaires et acteurs en toute indiscipline méthodologique et stratégique** : les études menées sur l'analyse institutionnelle du système de promotion des filières agricoles au Bénin ont démontré à l'instar d'autres conclusions de nombreuses missions d'évaluation que beaucoup d'acteurs y compris les Partenaires Techniques Financiers s'investissent dans la promotion des filières dans une indiscipline organisationnelle et institutionnelle qui finalement dessert la promotion en elle-même voire le développement du secteur agricole. Les cadres de concertation, lorsqu'ils existent brillent par la sous-représentation ou des querelles de leadership qui rendent actuellement non opérationnelles la Chambre d'Agriculture et la plate forme des OPA ;

⇒ **le niveau d'articulation des projets et programmes avec la politique est beaucoup plus théorique que pratique. De nombreux projets ont été élaborés sur la base des études d'évaluation cohérentes avec la politique, mais la mise en œuvre de ces projets a été influencée par une mauvaise interprétation du concept de désengagement de l'Etat**. En effet, la mise en œuvre précipitée du concept de désengagement de l'Etat a porté des coups sérieux au processus de transfert de compétences. Par conséquent, de nombreuses organisations paysannes sont encore au recommencement sur les sempiternelles préoccupations de gouvernance, structuration, défense d'intérêt commun, mise en marché

groupé de produits, gestion collective de matériels agricoles, gestion des services partagés, négociation et mobilisation de fonds propre, etc.

2-4 Résumé-synthèse par rapport à l'appréciation du cadre institutionnel, de la pertinence des approches et de la cohérence dans la mise en œuvre de la Politique du développement du secteur agricole.

Les approches utilisées dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole n'ont guère été efficaces. Les insuffisances relevées se présentent comme suit: (i) l'approche de gestion autonome utilisée pour la mise en œuvre des projets et programmes n'a pas garanti la pérennisation des acquis ; (ii) l'approche d'appui aux groupements est jugée mécanique et parfois clientéliste car, elle n'a guère généré de modèles de réussite d'entrepreneuriat agricole dont l'impact social est plus appropriable ; (iii) l'adoption de l'approche filière diversifiée est basée sur l'utilisation d'outils et de concepts peu clarifiés, ce qui fait que le rôle et le pilotage par les différents acteurs n'ont guère été appropriés ; (iv) le mécanisme de financement des fonctions régaliennes est inadapté aux spécificités du secteur agricole car, la logique administrative de déblocage des fonds a toujours eu raison des intentions des responsables chargés de la mise en œuvre de la Politique de développement du secteur ; (v) le dispositif de suivi évaluation est axé sur des tâches administratives et demeure faiblement focalisé sur les résultats, ce qui a privé la DPDR d'un pilotage stratégique ; (vi) le dispositif de formation des cadres et des techniciens agricoles est en déphasage avec la dynamique du secteur agricole en ce que la Politique de développement du secteur, n'a pas de passerelle avec la politique de l'enseignement supérieur qui fournit les ingénieurs agronomes et les techniciens supérieurs, ni la politique du Ministère de l'Enseignement technique qui produit les agents techniques d'encadrement à la base.

Par ailleurs, il a été constaté que la mise en œuvre de la Politique a souffert de nombreuses incohérences liées à des chevauchements de rôles et responsabilités entre les acteurs, un système de suivi évaluation inefficace d'une part et, l'inexistence de cadres de concertations entre intervenants dans le secteur agricole, d'autre part. Aussi, est-il fort remarquable de signaler que les programmes de réduction de masse salariale dans le domaine de l'encadrement technique constituent des choix stratégiques impertinents par rapport aux objectifs de la Politique car, cette réduction drastique de l'effectif des agents d'encadrement a engendré en grande partie, des contre performances observées dans le secteur agricole.

Enfin, de façon spécifique, les incohérences suivantes ont été enregistrées: (i) les choix stratégiques retenus sont pertinents, mais le désengagement de l'Etat a été mal préparé avec une clarification tardive des rôles et responsabilités, (ii) l'émergence des organisations paysannes qui est perçue comme un instrument de pérennisation des acquis de la politique, demeure encore caractérisée par un faible niveau de maturation desdites organisations, (iii) certains principaux intervenants clés de la mise en œuvre de la Politique ont été d'une qualification douteuse quant à leur capacité à accomplir leurs missions. La conséquence est que des associations professionnelles, au nom de la responsabilisation, ont opéré des choix qui se sont soldés par une gestion catastrophique avec à la clé de nombreux détournements d'objectifs de projets ; (iv) des mandats et missions ont été accomplis par de nombreux partenaires et acteurs en toute indiscipline méthodologique et stratégique ; par conséquent, lorsque des cadres de concertation existent, ces derniers brillent par des querelles de leadership qui rendent actuellement non opérationnelles la Chambre d'Agriculture et la plate forme des OPA ; (v) le niveau d'articulation des projets et programmes avec la politique est beaucoup plus théorique que pratique et leur mise en œuvre a été influencée par une mauvaise

interprétation du concept de désengagement de l'Etat. Le niveau des performances des différents programmes pilotés par le ministère est illustratif des nombreuses faiblesses identifiées.

Tableau V : Niveau des performances par programme 2004 à 2007

Programmes		2004	2005	2006	2007	Observations
Administration et gestion du secteur	Investissement	45,5%	27,9%	33,2%	58%	
	fonctionnement	97,6%	79,5%	80,08%	77,3%	
Accroissement de la productivité et de la production agricole	Investissement	75%	62%	58%	57%	
	fonctionnement	77,05%	70%	70,2%	86,15%	
Infrastructure et équipement agricole	Investissement	37%	9,12%	66,06%	45,4%	
	fonctionnement	103,9%	71%	84,60%	87,55%	
Gestion durable des ressources naturelles	Investissement	40,55%	34,4%	108,49%	77,8%	108,49 réallocations de fonds de la GTZ
	fonctionnement	105,4%	90%	83,2%	85,8%	
Accès au marché	Investissement					125% dû à une réallocation de fonds à PROMIC le double de ce qui est prévu
	fonctionnement	105%	83,4%	80,43%	86,2%	

Source : Rapport d'audit institutionnel (2008)

En conclusion les missions du MAEP manquent d'assise institutionnelle, organisationnelle et fonctionnelle efficace, ce qui les empêche de répondre efficacement à sa raison d'être qui est le développement économique de l'agriculture béninoise afin qu'elle puisse contribuer de façon significative à l'économie nationale. La principale faiblesse du MAEP réside dans la fonction politique et stratégique et dans son management stratégique qui manque de clarté dans sa formulation et des conséquences dans sa mise en œuvre, ce qui fait perdurer les mêmes faiblesses au sein du secteur d'année en année (Cf étude mission d'audit institutionnel MAEP, 2009).

Conscient de ces faiblesses et dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA), le conseil des ministres en sa session extraordinaire du lundi 19 janvier 2009, a adopté un nouveau cadre institutionnel. Ce cadre institutionnel repose sur quatre principes :

1. le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) est responsable de la définition de la politique agricole du Benin et participe à sa mise en œuvre. Il en assure la coordination et le suivi ;
2. le Partenariat Public- Privé (PPP) est puissant et capable de soutenir le développement du secteur agricole ;
3. une synergie d'actions existe entre les acteurs chargés du développement du secteur agricole ;

4. les projets/programmes agricoles regroupés par sous –secteur sont intégrés au nouveau cadre institutionnel.

La mission recommande également que ces mesures s’inspirent davantage des recommandations actuelles de la mission récente sur l’audit institutionnel du MAEP en mettant particulièrement l’accent :

Au plan institutionnel sur :

- a. le Respect du statut des CeRPA;
- b. la création d’un cadre de concertation qui réunit les CeRPA et les Directions Techniques à périodicité régulière pour harmonier les méthodes et mieux formuler les outils techniques et professionnels.

Au plan organisationnel :

- c. la mise en œuvre des outils de gestion axée sur les résultats ;
- d. la dotation ou la mise à disposition des CeRPA, de ressources humaines et financières qui les éloignent de la mendicité auprès des projets pour leur permettre de jouer leurs rôles régaliens en matière de développement régional.

III - ACQUIS DECOULANT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR AGRICOLE

3-1 Acquis institutionnels et organisationnels

Le grand acquis institutionnel de la mise en œuvre de la Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (1991) et des documents qui s'en sont découlés, constitue la clarification des rôles et responsabilités des acteurs du secteur. En effet, grâce à la mise en œuvre de cette politique, le désengagement de l'Etat des fonctions de production de transformation et de commercialisation avec un transfert de compétences aux autres acteurs du secteur agricole, est devenu une réalité. De même, une redéfinition du rôle de chaque acteur a été faite. Ainsi, quatre (04) groupes d'acteurs ont été retenus indépendamment des partenaires au développement. Une appréciation de la manière dont les rôles respectifs ainsi dévolus par la DPDR (2000), a été accomplie, est présentée ainsi qu'il suit :

➤ **un désengagement de L'Etat mal préparé, des fonctions régaliennes assumées par des structures de relais non performantes :** l'Etat est représenté par le Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche et ses différents services techniques. Il élabore et assure le suivi de l'exécution de la politique agricole du Gouvernement. Il est assisté dans cette mission par les Centres Régionaux pour la Promotion Agricole (CeRPA) qui constituent les pôles d'articulation avec les actions de développement à la base. En plus des CeRPA, on dénombre près d'une vingtaine de Directions, Offices, sociétés d'Etat et agences dont les rôles ont été clarifiés dans les arrêtés et statuts. L'analyse des textes portant attribution du fonctionnement et attributions de ces divers acteurs montre que **la clarification des rôles n'a pas été entièrement à l'abri de chevauchement et de fréquentes interférences**. De même, la filière coton ainsi que les crises alimentaires récentes ont mis à rude épreuve, les interprétations du rôle régalien de l'Etat dans les domaines d'arbitrage des prix, de distribution d'intrants agricoles. L'encadré IV ci-dessous donne un aperçu sur les points de vue des producteurs sur le désengagement de l'Etat et le transfert de compétences à leur endroit.

➤ **les collectivités locales** dotées d'une autonomie de gestion ont en charge certains des rôles de l'Etat notamment : (i) le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme ; (ii) les infrastructures de base, l'équipement et le transport ; (iii) l'environnement, l'hygiène et la salubrité ; (iv) l'alphabétisation et l'éducation des adultes ; (v) les enseignements maternel et primaire ; (vi) la santé, l'action sociale et culturelle ; (ii) les services marchands et les investissements économiques. Ces collectivités locales constituent un maillon important dans la chaîne du développement local et par conséquent, de l'agriculture. Au stade actuel, **la complémentarité visée par la DPDR entre l'Etat et les collectivités locales pour une efficacité du secteur agricole est sacrifiée au profit des rivalités de transfert de compétence ;**

➤ **la société civile associative :** elle est représentée par les ONG, les Organisations des Producteurs et Organisations Professionnelles Agricoles (OPA), les Associations et le Réseau de Chambres d'Agriculture. Les ONG ont eu le mérite de la démonstration de leur volontarisme ; mais le secteur agricole reste un domaine particulier qui ne saurait faire l'objet d'intervention des « amateurs ». Le transfert de compétences n'a pas contribué à la professionnalisation de nombre d'acteurs de la société civile. **Ces organisations et associations en pleine émergence restent encore à être mieux structurées surtout à la base pour une meilleure application des rôles qui leur sont dévolus par la DPDR ;**

➤ **le secteur privé** : il regroupe les acteurs qui s'investissent dans les activités para agricoles ou connexes d'appui et de valorisation des productions (approvisionnement en intrants, transformation et commercialisation), les prestataires de services, les Organisations Non Gouvernementales (ONG), les bureaux d'études et consultants, les structures d'épargne et de crédit. Ce secteur en plein essor à la faveur du désengagement de l'Etat, a besoin de se professionnaliser davantage et de renforcer ses capacités pour une couverture plus large du territoire. Aussi, l'analyse institutionnelle pour la promotion des filières agricoles a-t-elle mis en évidence que les actions des acteurs du secteur privé ne compensent pas encore tout à fait le vide laissé par l'Etat dans certains domaines de vulgarisation, de recherche et autres services dont la rémunération n'est toujours pas évidente ni immédiate ;

➤ **les partenaires au développement** : il s'agit des représentations diplomatiques, institutions et organismes internationaux qui œuvrent au Bénin dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale et qui apportent leur soutien technique et/ou financier pour le développement du secteur agricole et rural au travers de nombreux programmes et projets agricoles. Les initiatives récentes du groupe de PTF sur « agriculture et environnement » semblent être en retard pour être bénéfiques à la mise en œuvre de la DPDR. Aussi, n'est-elle pas encore arrivée à dissiper la cacophonie d'approches et outils ayant caractérisé l'intervention des PTF ces dernières décennies dans le secteur agricole.

Encadré IV

- 1. Le désengagement de l'Etat a permis l'organisation des producteurs par filière ;*
 - 2. Le désengagement de l'Etat a favorisé l'émergence de nouveaux acteurs ;*
 - 3. Le désengagement de l'Etat a favorisé l'émergence de leaders paysans.*
 - 4. Le désengagement de l'Etat a été mal préparé et par conséquent mal fait ;*
 - 5. Le désengagement de l'Etat a été une bonne chose, mais il a été mal conçu, mal préparé et a constitué à nos yeux une démission de l'Etat plutôt qu'à un désengagement effectif ;*
 - 6. Le désengagement de l'Etat n'a fait qu'arriérer les paysans; on n'a rien donné aux paysans, on les a trompés, on leur a tout simplement donné le mouton en gardant sa corde ;*
 - 7. Après le désengagement de l'Etat, le transfert de compétences n'a plus suivi, les producteurs se sont battus sans l'aide de l'Etat. Ils ont pu faire des associations de la base au sommet sans l'appui de l'Etat.*
- Le transfert de compétence a été plutôt un transfert de problèmes, de difficultés car cela a été décrété sans que les mesures d'accompagnement ne soient prises ;*

Source : Etabli par la mission à partir des propos recueillis sur le terrain, 2009.

3-2 Acquis sous-sectoriels

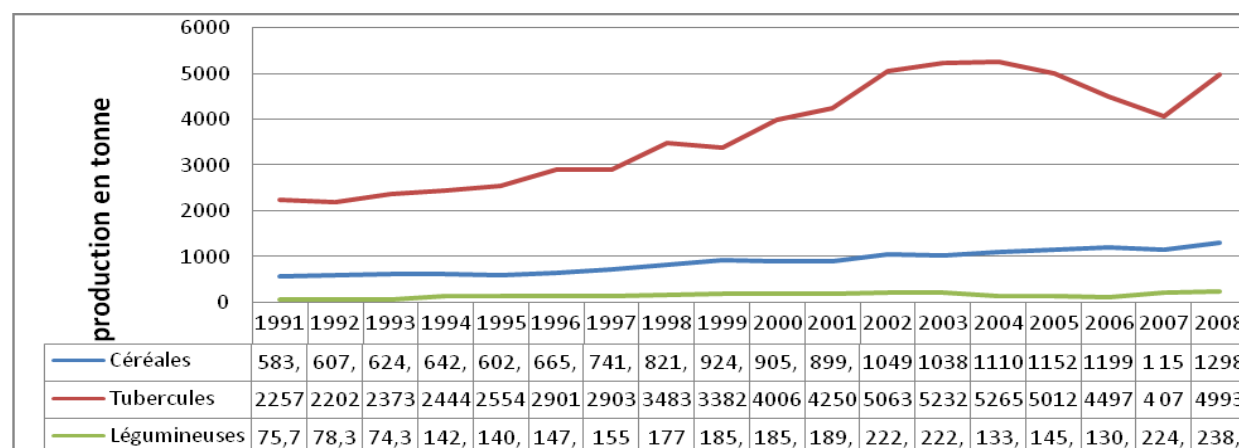
Au plan agricole, le Bénin représente un Etat de taille modeste avec une disponibilité de surfaces cultivables de 7 050 000 ha (70500 km²) soit un peu moins de 60 % sur les onze (11) millions d'hectares de surface disponible. La taille moyenne de l'exploitation familiale est estimée à 1,7 hectare pour 7 personnes. Toutefois, on note que 34 % des exploitations couvrent moins de 1 ha et seules 5 % des exploitations du Sud et 20 % de celles du Nord disposent de plus de 5 ha. Le Bénin est par ailleurs subdivisé en huit (08) zones agro-écologiques dans lesquelles se développent des activités diversifiées de productions végétales, animales, halieutiques et forestières/sylvicoles.

3-2-1 Acquis dans le domaine de la production végétale

Les politiques gouvernementales de promotion de la production végétale de 1991 à 2008 ont joué un rôle important dans la structuration de la production agricole béninoise. Ainsi, il s'est développé au cours de cette période les productions ci-après : (i) **cultures vivrières** : maïs, sorgho, petit mil, fonio, et riz au titre des **céréales** ; manioc, igname, patate et taro au titre des **racines et tubercules**, niébé, voandzou, dohi, goussi, soja et pois d'angole au titre des **légumineuses**; (ii) **cultures industrielles** : coton, anacarde, palmier à huile, tabac, noix de coco, arachide, canne à sucre ; (iii) **produits fruitiers** : agrumes, ananas, banane, mangue, papaye et fruits divers ; (iv) **produits maraîchers** : tomate, oignon, pomme de terre, gombo, piments ; (v) **produits de cueillette** : karité, néré, kapok.

Au titre des cultures vivrières, les productions des céréales, des racines et tubercules puis des légumineuses ont toutes connu une augmentation sur la période. Elles sont accrues respectivement de 113,68%, 126,75%, 204,75%, entre 1991 et 2008 avec des taux moyens annuels d'accroissement respectifs de 8,32%, 8,26% et 12,16%. Ainsi, les céréales sont passées de 583 500 tonnes à 1 297 900 tonnes, les tubercules de 2 257 200 tonnes à 4 993 300 tonnes et les légumineuses de 75 700 tonnes à 238 500 tonnes. Le graphique I ci-dessous illustre l'évolution de la production de ces groupes de produits.

Graphique I : Evolution de la production des grands groupes de vivriers au Bénin de 1991 à 2008



Source : Réalisé par la mission à partir de l'exploitation des données statistiques du MAEP ; 2009

Le tableau VI ci-dessous donne un aperçu sur les spéculations ayant connu d'accroissement annuel spectaculaire sur la période en ce qui concerne la production. Il s'agit du riz au titre des céréales (25,24%), du manioc au titre des tubercules (9,65%) et du niébé au titre des légumineuses (10,04%). Les productions de ces spéculations sont passées respectivement de 10 461, 1 046 448, 55163 tonnes à 99 299, 2 629 280, 143 625 tonnes.

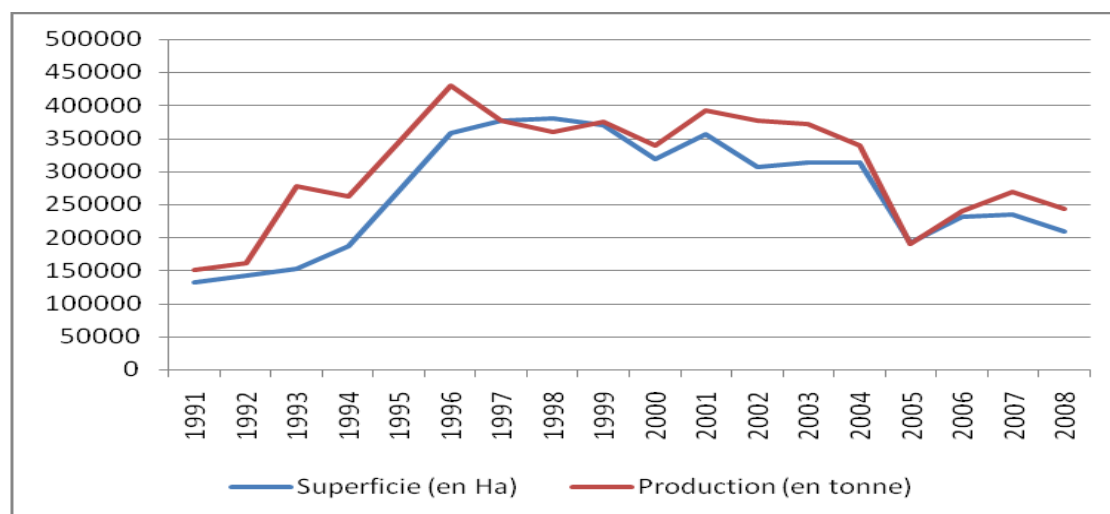
Tableau VI : Taux moyens annuels de croissance de quelques principaux produits agricoles béninois de 1991-2008

Spéculations	Taux annuel de croissance (%)		
	Superficie	Production	Rendement
Maïs	4,86	9,11	4,05
Sorgho	-0,20	1,42	1,91
Petit Mil	2,11	4,54	2,37
Riz	16,28	25,24	7,71
Manioc	3,82	9,65	5,62
Igname	7,08	6,71	-0,35
Niébé	5,86	10,04	3,14
Arachide	2,11	4,54	2,37
Coton	4,74	4,92	0,40

Source : Taux calculés par la mission à partir des données de productions agricoles du MAEP/MDR ; 2009

S'agissant des cultures industrielles et particulièrement du coton, principale culture d'exportation du pays, sa production a connu une évolution en dent de scie avec des baisses spectaculaires au cours de la période. De 150 mille tonnes en 1991, elle a atteint son niveau le plus élevé en 1996 soit plus de 430 mille tonnes avant de chuter drastiquement à 191 mille tonnes en 2005. Le graphique II suivant montre l'évolution de la superficie et de la production du coton de 1991 à 2008.

Graphique II : Evolution de la superficie et production du coton de 1991 à 2008



Source : Réalisé par la mission à partir de l'exploitation des données statistiques du MAEP ; 2009

Outre ces grands groupes de produits agricoles et le coton, les produits maraîchers en l'occurrence la tomate, le piment, le gombo et l'oignon ont également connu d'amélioration significative en terme de production, de superficie et de rendement. Les données consignées dans les tableaux des annexes IV, V et VI sont illustratives de telles évolutions.

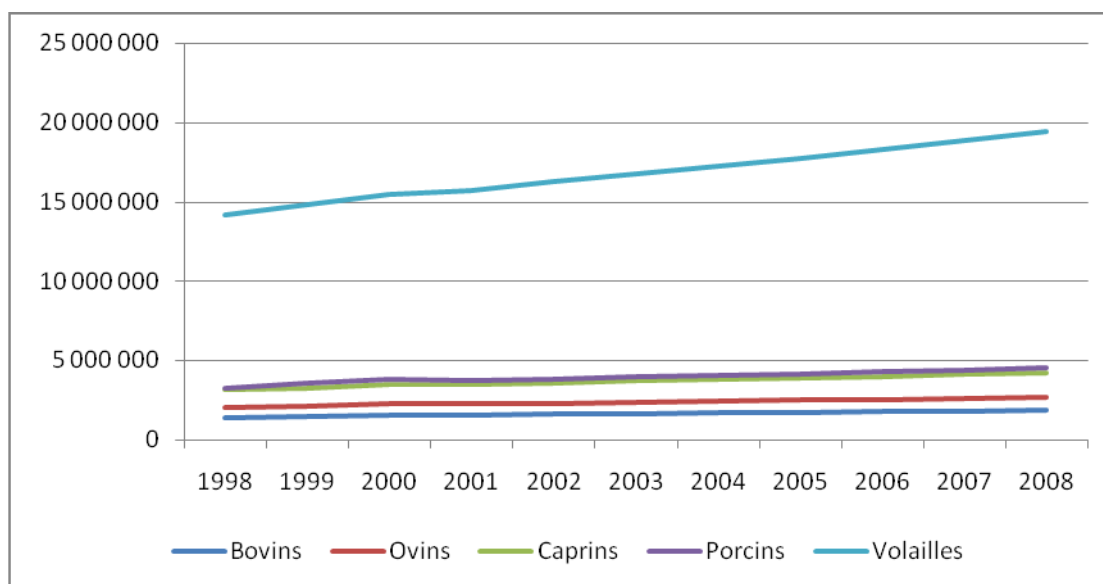
Les cultures d'ananas et de noix de cajou avec respectivement 136.000 tonnes et plus de 70.000 tonnes au cours de la campagne agricole 2007-2008, connaissent une certaine émergence aux côtés du coton. Le palmier à huile est passé aussi de 130.000 tonnes d'huile en 1994 à environ 300.000 tonnes en 2007. Ces niveaux de production quoiqu'insuffisants pour satisfaire un marché national et régional très demandeur dénotent cependant, du regain d'intérêt pour le développement de ces cultures notamment pour les populations du sud-Bénin (Atlantique, Ouémé, Plateau, Mono, Couffo et Zou).

3-2-2 Acquis dans le domaine de la production animale

L'essentiel des productions tirées des différents élevages au cours de la période 1991 à 2008 est constitué par la viande, le lait et les œufs. Les espèces animales qui contribuent à l'obtention de ces productions sont : les bovins, les ovins, les caprins, les porcins, les volailles et tout récemment les aulacodes, les lapins, les escargots.

Au cours de la période sus-indiquée, l'effectif de ces différentes espèces animales a connu une croissance régulière en dépit de leur niveau encore faible (1 à 3%). Le graphique suivant montre l'évolution de l'effectif des espèces conventionnelles.

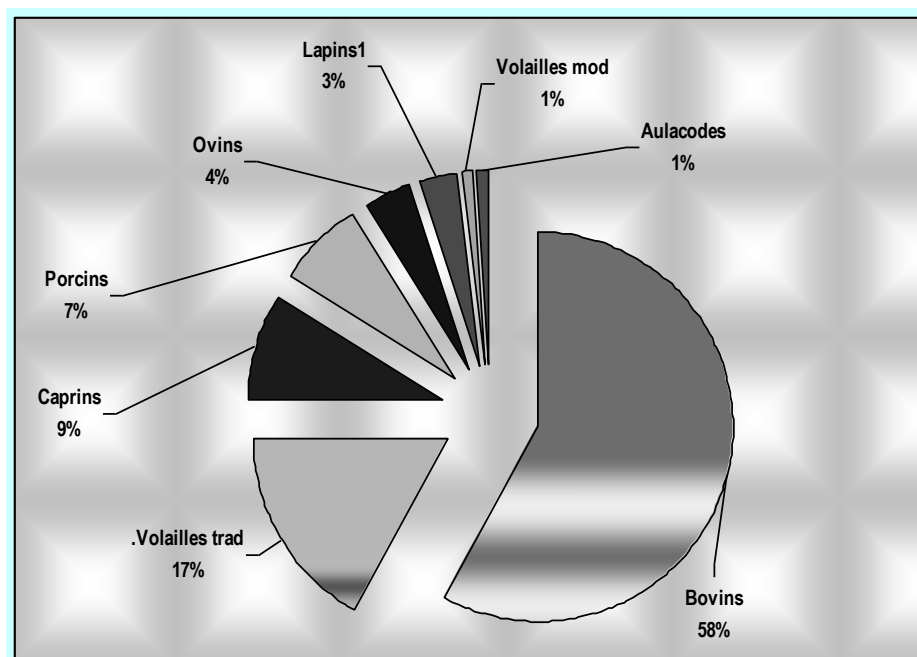
Graphique III : Evolution de l'effectif des espèces animales conventionnelles élevées au Bénin de 1998 à 2008



Source : Réalisé par la mission à partir de l'exploitation des données statistiques du MAEP, 2009

S'agissant de la production nationale de viande, quoiqu'en augmentation au cours de la période, elle reste encore faible et est estimée en 2007 par la Direction de l'Elevage (Rapport annuel, mars 2008) à **54 853,950 tonnes contre un besoin de 92 326,128 tonnes**, soit un niveau de couverture en viande de **57,03%**. Le graphique ci-après montre la part de chaque espèce dans cette production. Les bovins viennent en tête avec 58%, ensuite la volaille traditionnelle 17%, les caprins 9%, les porcins 7% et les ovins 3%. L'aviculture moderne et l'aulacodiculture ne fournissent que 1%.

Graphique IV: Contribution de chaque espèce animale à la production nationale



Source : Direction de l'Elevage (2007)

Pour ce qui est de la production du lait, elle provient essentiellement des bovins et particulièrement des vaches. Cette production est également en augmentation en raison du croît de cheptel bovin donc des vaches. Selon les chiffres de la Direction de l'Elevage, cette production est estimée en 2007 à 89 466 000 litres soit 92 149 980 kg contre 66 943 410 litres soit 69 001 260 kg en 1998. Ce niveau de production de lait ne couvre que 0,33% des besoins en lait de la population béninoise en 2007 (DE, 2008) et dénote de la très faible production du lait au Bénin.

Quant à la production nationale des œufs, elle est à l'instar des autres productions animales en augmentation. De 9300 tonnes en 1998 elle est passée à 13 470 tonnes en 2005 avant de chuter en 2007 à **7 869,2 tonnes**. Avec ce niveau de production d'œuf, le Bénin ne couvre que 63,36% de ces besoins en œufs (DE, 2008).

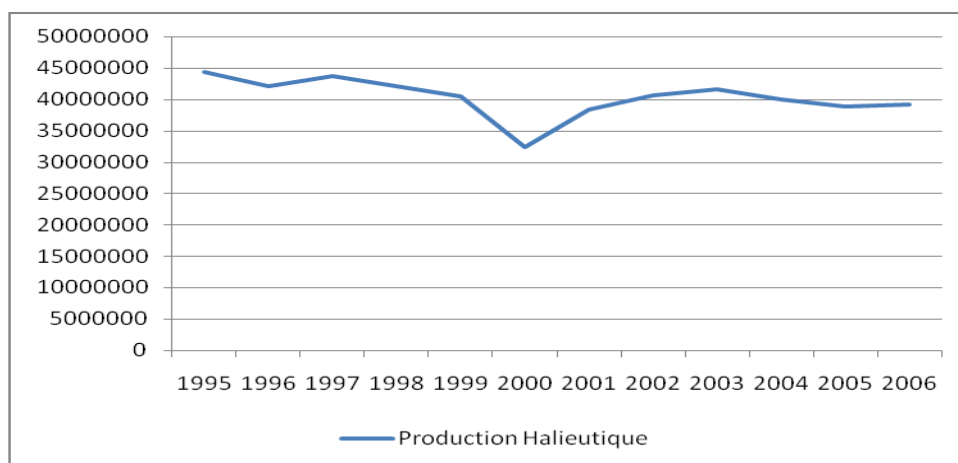
3-2-3 Acquis dans le domaine de la production halieutique

Contrairement aux productions végétales et animales, la production halieutique a connu une baisse relativement élevée entre 1995 et 2006 passant de 43 771 tonnes à 39 164 tonnes soit près de 12% de baisse sur la période. Selon la Direction de la Pêche, la tendance à la baisse est due essentiellement à la chute des tonnages de la pêche continentale en raison de l'usage

abusif des engins et méthodes de pêche non sélectifs qui hélas perdure du fait de l'insuffisance des moyens de contrôle et de la dégradation du milieu aquatique. Par contre, la pêche maritime industrielle a connu sur la période (1995 à 2006) un accroissement moyen annuel de plus de 20%.

Le niveau actuel des productions halieutiques ne permet de couvrir en 2007 que 50% à peine des besoins de la population béninoise soit 8,7 kg/Hbt/an contre 15 à 18 kg/Hbt/an selon les normes de la FAO (MAEP/Budget Programme, 2008). Le graphique V suivant montre l'évolution de la production halieutique au Bénin de 1996 à 2006.

Graphique V: Evolution de la production halieutique



Source : Réalisé par la mission à partir de l'exploitation des données statistiques de production agricole du MAEP, 2009

3-2-4 Acquis dans le domaine de la technologie de production

Du point de vue technologie de production, les acquis obtenus au cours de la période (1991 à 2008) sont très mineurs et complètement en deçà des objectifs, voire des ressources déployées. En effet, la mise en œuvre de la DPDR n'a guère réussi à défaire l'agriculture béninoise de son statut de type extensif très attaché à l'usage des variétés locales et des techniques traditionnelles de production avec une faible adoption des innovations technologiques suggérées par les chercheurs et les organismes de vulgarisation. Même l'usage des bœufs sous forme de culture attelée sur les exploitations qui en sont dotées est en nette baisse au regard des chiffres signalés par la DE (2008). En effet, en 2007, on dénombre un nombre total d'attelages de 65 424 contre 113 777 en 2006 soit plus de 42% de baisse. Le nombre d'attelages fonctionnels étant également en baisse de 26% entre 2006-2007 (84 75984 contre 62 761). Il en est de même des matériels agricoles de soutien à ces attelages notamment : charrue, canadien, butteur, herse, charrette, souleuse, semoir qui sont également en baisse de plus de 50% en moyenne entre 2006-2007 (DE, 2008). Les raisons probables de cette réduction d'attelages et d'équipements accessoires seraient dues d'après la DE au fait que l'évolution de l'effectif des animaux de trait suit le rythme de la production cotonnière au travers de laquelle, la culture attelée est plus utilisée.

Quant à la mécanisation de l'agriculture, les efforts sont certes observés mais de façon éparse sur le terrain. Aussi, les équipements et/ou accessoires accompagnant les tracteurs sont-ils insuffisants et le plus souvent inadaptés aux types de sol en présence. Note-t-on par ailleurs,

une non maîtrise de l'eau et donc une production essentiellement sous condition pluviale. Par ailleurs, la conservation des produits agricoles est faite à partir d'un dispositif de conservation des récoltes (greniers traditionnels, le dessus des plafonds des cases) avec des pertes post-récoltes importantes puis une transformation artisanale à but domestique et commercial d'une partie des récoltes par les femmes et générant une très faible valeur.

3-2-5 Analyse des acquis sous-sectoriels

A la lumière des acquis ci-dessus signalés, il se dégage de façon globale, que les productions vivrières ont affiché un essor nettement remarquable au cours de la période de 1991 à 2008 dû probablement à l'accélération de la croissance de la demande liée à la pression démographique. Par ailleurs, la revitalisation de la croissance du sous-secteur des produits vivriers au cours de ladite période peut être aussi attribuée d'une part, à la dévaluation du FCFA qui a indiscutablement amélioré la compétitivité desdits produits sur les marchés locaux (par rapport aux produits importés) et d'autre part, aux politiques gouvernementales de soutien à la diversification qui a consisté à octroyer (Etat) aux paysans des zones cotonnières, les facilités d'achat à crédit, de quantités d'engrais plus grandes afin de leur permettre de fumer les produits vivriers à travers la politique dite de couplage coton-vivriers. C'est cette politique de couplage encouragée par l'Etat qui a certainement porté ses fruits au regard de l'envolée des productions vivrières et particulièrement céréalières au cours de cette période.

La performance enregistrée au niveau de chacune des espèces végétales constituant la famille des vivriers cache d'énormes disparités entre les différentes régions du pays. En effet, l'envolée de la production des céréales notamment maïs et riz tient particulièrement à l'expansion des superficies dans le nord du pays (Atacora, Donga, Alibori et Borgou) qui totalisait au début des années 1990 moins de 15% des superficies cultivées de maïs pour atteindre en 2000, 28,02% de la superficie nationale de maïs, avec respectivement 6,35% pour l'Atacora-Donga et 21,67% pour le Borgou-Alibori.

Cette expansion des superficies du maïs dans le septentrion, semble se réaliser particulièrement au détriment des autres principales cultures vivrières de cette zone dont les superficies commencent à stagner voire régresser surtout dans l'Atacora-Donga. Il s'agit particulièrement du Sorgho, du petit mil et du fonio.

L'envolée de la production du riz au Bénin, tient également aux départements du nord du pays, qui totalisent à eux seuls (de 1980 à nos jours) plus de 75% des superficies cultivées de cette céréale. Leur part dans la production nationale avoisine également les 75%.

Dans le Sud du pays (Atlantique, Littoral, Ouémé, Plateau, Mono et Couffo), la céréale traditionnelle de base, le maïs, est en nette stagnation avec une réduction sensible de la part de cette région dans la production nationale et des superficies qui plafonnent désormais autour de 190 000 ha dans l'Ouémé-Plateau, 100 000 ha dans l'Atlantique-Littoral et 80 000 ha dans le Mono-Couffo. Les fortes zones de production du sud Bénin (selon l'actuel découpage territorial) étant les départements du Plateau, de l'Atlantique et du Couffo. L'Ouémé et le Mono étant des zones de faible production tandis que le Littoral essentiellement confiné à Cotonou, la capitale économique est le seul département marginal de production maïs, à contrario, de forte consommation de ladite céréale et des vivriers en général.

Quant au mil et le sorgho, ils sont quasi absents du système de production du Sud-Bénin en raison des conditions agro-climatiques non favorables à leur développement. Ce qui n'est pas le cas du riz dont la production et les superficies emblavées restent les plus faibles du pays

(moins de 5% dans la part nationale depuis 1982) en dépit de large périmètre de terre propice à cette culture notamment la vallée de l'Ouémé.

Le centre du pays avec ces deux départements, le Zou et les collines, reste le plus singulier dans la production vivrière nationale certainement parce qu'il est une zone de transition entre le sud et le nord Bénin au double plan des caractéristiques agro-climatiques et des habitudes alimentaires. En effet, l'ensemble des trois (03) groupes de vivriers (céréales, tubercules et légumineuses) s'y développent avec une contribution significative à la production nationale des vivriers. Ainsi, sur la période de 1994 à 2008, la part de cette région dans la production nationale avoisine 12%, 18% et 35% en moyenne respectivement pour les céréales, tubercules et légumineuses.

Somme toute, il convient de signaler que pour l'ensemble des vivriers, le maïs, le manioc, l'igname et le niébé gardent des pondérations très élevées en terme de contribution au tonnage vivrier et particulièrement le maïs pour le compte des céréales (plus de 75% de la production nationale de céréale), le manioc et l'igname pour le compte des racines et tubercules (plus de 97% de la production nationale), le niébé pour le compte des légumineuses (plus de 55% de la production nationale des légumineuses).

Ces niveaux actuels de production des vivriers, permettent-ils de répondre convenablement aux besoins alimentaires de la population béninoise ?

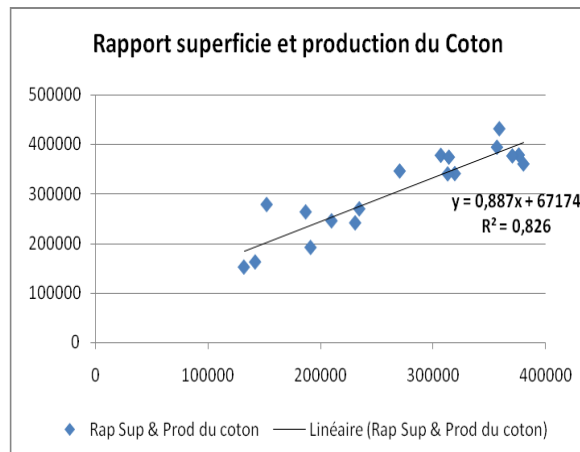
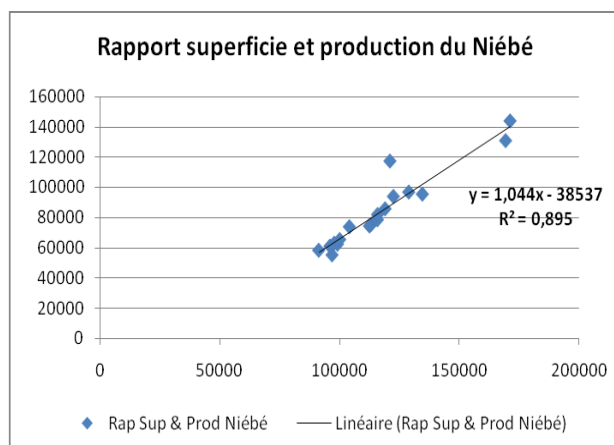
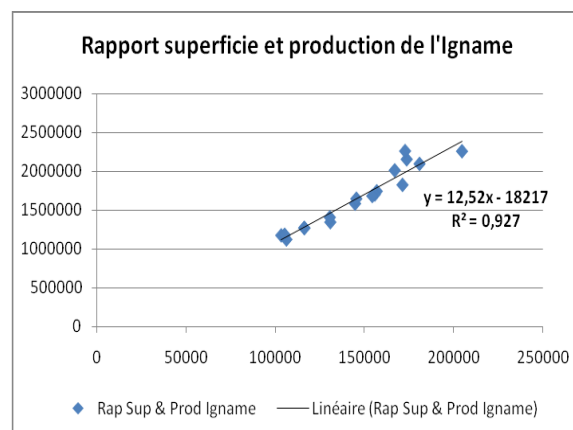
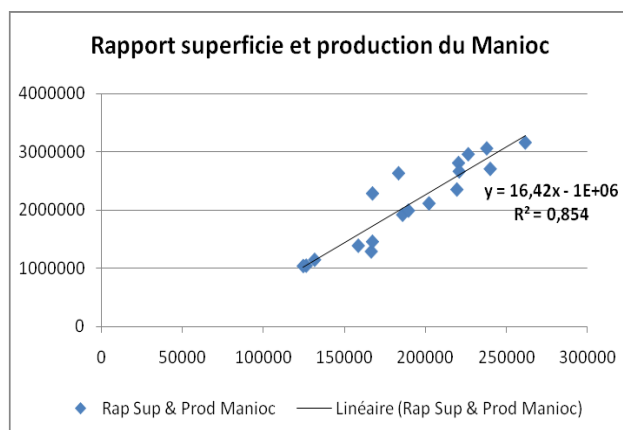
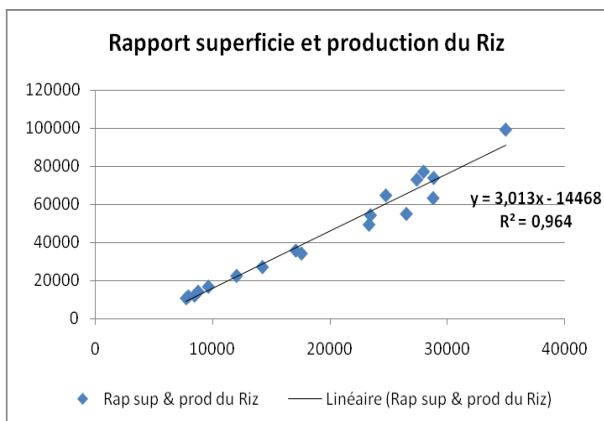
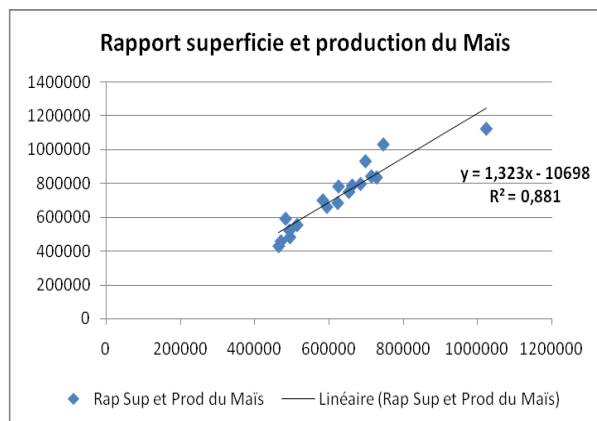
Les acquis précédemment signalés ont révélé certes des améliorations dans les tonnages de productions des différentes spéculations agricoles produites localement. Mais au vu des superficies emblavées par ces cultures, vu leurs courbes d'évolution et les taux annuels d'évolution sur la période considérée, on peut conclure que la croissance de la production vivrière en général et celle cotonnière en particulier, est plus liée à l'extension des superficies qu'à une amélioration des technologies de production et donc des rendements de culture. Les droites de régression représentées par le graphique VI montrent aisément que les liaisons "production-superficie" sont expliquées à plus de 82% pour les six (06) principales cultures analysées. Ces liaisons toutes significatives sont également confirmées par les tests et lois statistiques¹. Les extensions des superficies n'ont pas eu d'incidence notable sur le rendement de la production de certaines cultures en dépit de l'adoption répétée des semences améliorées et de l'utilisation des engrais surtout pour le coton et dans une moindre mesure pour le maïs.

En effet, depuis 1991, le maïs n'a dépassé pour la première fois la barre d'une tonne à l'hectare comme rendement qu'en 1994 et y est resté au-dessus depuis jusqu'au moment de cette évaluation. Le rendement moyen au plan national en 18 ans est de 1142 kg/ha (+/- 118).

Pour le riz également, ce n'est qu'en 1998 que cette céréale a franchi pour la 1^{ère} fois, la barre des 2 tonnes à l'hectare avec une moyenne de 2077,54 t/ha (+/- 475) de 1991 à 2008.

1 Il s'agit des tests de Fisher et celui de Students largement supérieures à 2 en valeur absolue dénotant ainsi, que les constantes (ou coefficients) des droites de régression sont toutes bonnes au seuil de confiance de 95%.

Graphiques VI : Rapports superficie et principales productions végétales



Source : Réalisé par la mission à partir de l'exploitation des données statistiques de production agricole du MAEP, 2009

Pour le manioc, la barre de 10 tonnes a été franchie en 1997 et y est restée jusqu'au moment de cette évaluation.

Par contre, le niébé, principale légumineuse produite au plan national n'a jamais dépassé la tonne comme rendement. La moyenne au plan national sur la période est de 702 kg/ha (+/- 87).

Quant au coton, principale culture industrielle du pays, elle a rarement franchi la barre de 1,5 tonne (seulement en 1993) avec un rendement national moyen de 1175 kg/ha (+/-200).

Ces niveaux de rendement restent encore loin des normes requises dans le domaine et posent ainsi le problème de l'efficacité de l'encadrement des producteurs sinon du respect des techniques et des normes culturelles enseignées. Mais les propos recueillis sur le terrain tant des techniciens d'encadrement que des producteurs témoignent des conditions précaires d'accompagnement des innovations technologiques introduites. L'encadré V ci-dessous en donne un aperçu.

Encadré V

Des propos des techniciens d'encadrement

- 1. L'installation des parcelles de démonstration devient de plus en plus difficile car les producteurs n'y accordent plus d'importance du fait de la non disponibilité des intrants ayant servi à l'expérimentation.*
- 2. Depuis l'avènement du PRSA, les CeRPA n'ont plus de ressources financières pour l'achat des intrants devant permettre d'installer et de conduire les parcelles de démonstration.*

Des propos des producteurs

- 3. A part les intrants coton, il n'y a plus d'intrants pour les autres cultures et nous nous débrouillons avec tout ce que nous trouvons.*
- 4. Quand bien même nous acceptons et suivons les itinéraires sur les parcelles de démonstration, à l'application, nous ne trouvons pas les produits ou intrants utilisés par les agents d'encadrement.*

Source : Etabli par la mission à partir des propos recueillis sur le terrain, 2009.

Par ailleurs, l'analyse du bilan vivrier (voir tableau VII ci-après) permet de mettre en évidence, que le maïs est toujours excédentaire avec des volumes d'excédents en nette progression passant de 58 983 tonnes en 1992 à 151 342 tonnes en 2002 et à 48 601 tonnes en 2007. Par contre, pour le riz, le Bénin est toujours resté déficitaire depuis 1992 même avant avec des volumes de déficits en accroissement de 49 130 tonnes en 1992 à 53 144 tonnes en 2002 et 64 626 tonnes en 2007.

Mais pour le sorgho/mil, on enregistre une évolution en dent de scie du bilan vivrier.

Quant aux autres productions notamment igname, manioc et arachide, leur bilan est positif en 2007 et dégage des soldes respectifs de 421 398, 1 904 793 et 12 304 tonnes contre un bilan négatif de 9724 pour le niébé en 2007.

Du fait de ces résultats, il résulte donc que le Bénin jouit d'une autosuffisance globale en produits céréaliers notamment le maïs. Cette autosuffisance céréalière reste cependant encore fragile et très relative suivant les départements voire les communes du Bénin dont certaines sont largement déficitaires en produits céréaliers malgré le surplus dégagé par d'autres régions. L'inefficacité du système de commercialisation desdits produits sur l'ensemble du territoire national est probablement à l'origine de telles situations dont le Bénin reste toujours tributaire. L'une des conséquences qu'engendre cette situation est la récurrence de l'aide alimentaire en certains produits notamment le riz, comme en témoignent les dons japonais et récemment koweïtiens.

Tableau VII : Evolution du bilan céréalier national entre 1992 et 2007 en tonne

Produits	Atacora/ Donga	Atlantique/ Littoral	Borgou/ Alibori	Mono/ Couffo	Ouémé/ Plateau	Zou/ Colline	Bénin
1992							
Maïs	12 524	-16 396	50 152	-10 486	10 190	12 998	58 983
Sorgho/mil	-7 219	0	682,2	0	0	3 811	-2 727
Riz	-3835	-8 437	-9 458,5	-7 960	-11 401	-8 039	-49 130
1997							
Maïs	20 264	-53 713	80 162	-7 275	81 485	17 798	138 721
Sorgho/mil	-16 497	0	-4 979	0	0	5 633	-15 812
Riz	-3 723	-16 315	-5 016	-9 100	-13 254	-7 108	-54 515
2002							
Maïs	27 113	-69 046	127 079	-11 431	47 575	30 052	151 342
Sorgho/mil	-18 943	0	22 238	0	0	1 625	4 920
Riz	-2 907	-18 429	-4 022	-10 576	-15 286	-1 924	-53 144
2007							
Maïs	+38 279	-113 616	117 203	-22 288	-10 741	15 436	48 601
Sorgho/mil	-33 130	0	-27 189	0	0	-2 987	-58 501
Riz	1 467	-20 556	-5 316	-12 716	-18 017	-9 449	-64 626

Source : ONASA 2003,2007 ; NLTPS 2000

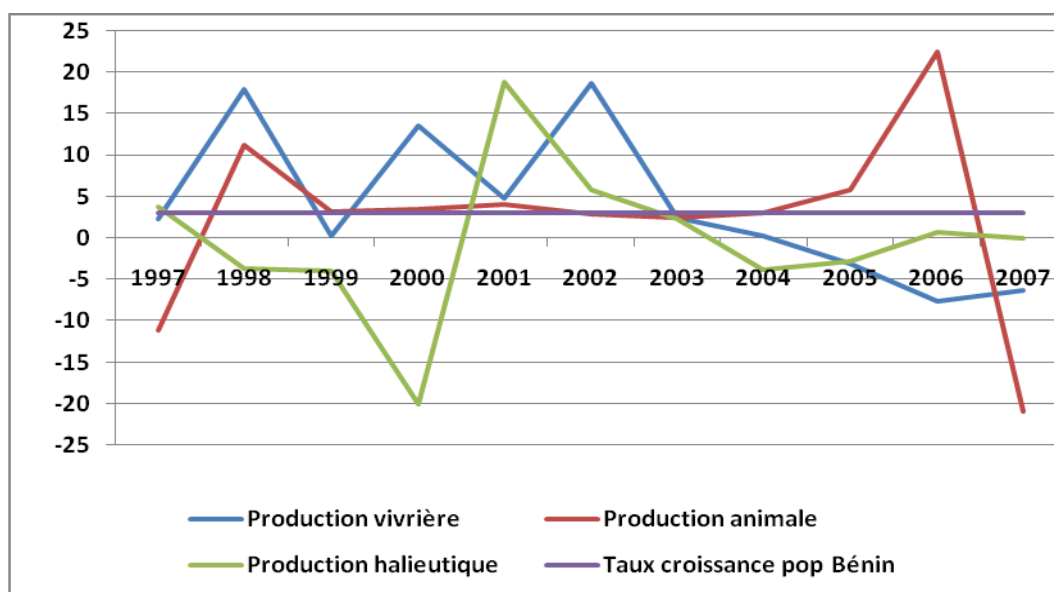
S'agissant des productions animales, un déficit de 44 141,155 tonnes est signalé soit 5,6 Kg/Hbt/an pour un besoin de 13Kg/Hbt/an d'après la Direction de l'Elevage (2007). Il en résulte une production de viande de 7,4 Kg/Hbt/an en 2007. La situation est presque identique avec la production halieutique où le niveau moyen de couverture des besoins alimentaires en poisson est d'environ 8,71 kg/hbt/an contre 15 à 18 Kg/Hbt/an selon les normes de la FAO (Budget Programme MAEP, 2008).

Ces niveaux de résultats traduisent des efforts immenses à déployer pour combler ces déficits après deux (02) décennies de mise en œuvre d'une politique de développement du secteur agricole dont les résultats restent en deçà des prévisions et par conséquent, peu efficaces.

Le niveau relativement faible des rendements des cultures au cours de la période sous revue, est le reflet des tonnages annuels des productions végétales et par conséquent du niveau de couverture des besoins alimentaires des populations béninoises dont le taux de croissance est resté constamment supérieur ou égal à 3%. Par contre, les taux de croissance des productions

végétales, animales et halieutiques ont évolué en dent de scie et parfois largement en dessous du taux de croissance de la population. Le graphique VII ci-après montre bien ces tendances et traduit la fragilité de la production agricole béninoise à garantir la durabilité de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations. Les bilans vivriers particulièrement céréaliers sont aussi illustratifs de tels constats.

Graphiques VII : Evolution comparée des taux de croissance et de production végétale, animale et halieutique.



Source : Réalisé par la mission à partir de l'exploitation des données statistiques de production agricole du MAEP, 2009

3-3 Résumé-synthèse par rapport à l'analyse des acquis de la mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole

Au terme de l'appréciation de la mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole, on peut retenir que le principal acquis qui se dégage est *la clarification des rôles, conséquence du désengagement de l'Etat des fonctions de production, commercialisation et de transformation*. Cependant, quelques insuffisances ont affecté son effet sur la dynamique du secteur: (i) le désengagement de L'Etat est mal préparé et les fonctions régaliennes sont assumées par des structures de relais qui sont loin d'être performantes. Par conséquent, des chevauchements et de fréquentes interférences ont été enregistrés dans l'exercice des nouvelles fonctions; (ii) la complémentarité visée par la DPDR entre l'Etat et les collectivités locales en vue d'une efficacité du secteur agricole, est sacrifiée au détriment des rivalités de transfert de compétence; (iii) les organisations et associations de la société civile en pleine émergence sont encore très faiblement structurées pour mieux assurer les rôles qui leur sont dévolus par la DPDR; (iv) les actions des acteurs du secteur privé ne compensent pas encore tout à fait le vide laissé par l'Etat dans certains domaines de vulgarisation, de recherche et autres services dont la rémunération n'est toujours pas évidente ni immédiate; (v) l'initiative du groupe de PTF sur « agriculture et environnement » bien que pertinente, n'est pas encore parvenue à dissiper la cacophonie d'approches et d'outils ayant caractérisé leur intervention ces dernières décennies dans le secteur agricole.

En ce qui concerne la production végétale, il convient de signaler que pour l'ensemble des vivriers, le maïs, le manioc, l'igname et le niébé gardent des pondérations très élevées en terme de contribution au tonnage vivrier et particulièrement le maïs pour le compte des céréales (plus de 75% de la production nationale de céréale), le manioc et l'igname pour le compte des racines et tubercules (plus de 97% de la production nationale), le niébé pour le compte des légumineuses (plus de 55% de la production nationale des légumineuses). Les cultures d'ananas et de noix de cajou avec respectivement 136.000 tonnes et plus de 70.000 tonnes au cours de la campagne agricole 2007-2008, connaissent une certaine émergence aux côtés du coton. Le palmier à huile est passé de 130.000 tonnes d'huile en 1994 à environ 300.000 tonnes en 2007. Ces niveaux de production quoiqu'insuffisants pour satisfaire un marché national et régional très demandeur dénotent cependant, du regain d'intérêt pour le développement de ces cultures notamment pour les populations du sud-Bénin (Atlantique, Ouémé, Plateau, Mono, Couffo et Zou).

Les niveaux de production vivrière, tout en cachant d'énormes disparités entre les différentes régions du pays, permettent de constater que le solde vivrier en maïs, igname, manioc et arachide, est excédentaire, tandis que pour le riz, le Bénin est toujours resté déficitaire depuis 1992. Mais, s'il est vrai que le Bénin jouit d'une autosuffisance globale en produits céréaliers notamment le maïs, il est aussi vrai que cette autosuffisance céréalière reste encore fragile et très relative suivant les départements voire les communes du Bénin dont certaines sont largement déficitaires en produits céréaliers malgré le surplus dégagé par d'autres régions. L'inefficacité du système de commercialisation desdits produits sur l'ensemble du territoire national est probablement à l'origine de telles situations dont le Bénin reste toujours tributaire. L'une des conséquences qu'engendre cette situation est la récurrence de l'aide alimentaire en certains produits notamment le riz.

Pour ce qui est de la production animale, le niveau de couverture en viande n'est que de 57,03% : les bovins viennent en tête avec 58%, ensuite la volaille traditionnelle 17%, les caprins 9%, les porcins 7% et les ovins 3% ; l'aviculture moderne et l'aulacodiculture ne fournissent que 1% ; le niveau de production de lait ne couvre que 0,33% des besoins en lait de la population béninoise en 2007, ce qui dénote de la très faible production du lait au Bénin. Quant à la production nationale des œufs, elle est à l'instar des autres productions animales en augmentation. De 9300 tonnes en 1998 elle est passée à 13 470 tonnes en 2005 avant de chuter en 2007 à 7 869,2 tonnes ; cependant, avec ce niveau de production d'œufs, le Bénin ne couvre que 63,36% de ces besoins en œufs en 2007. En ce qui concerne la production halieutique, le niveau actuel ne permet de couvrir en 2007 que 50% à peine des besoins de la population béninoise soit 8,7 kg/Hbt/an contre 15 à 18 kg/Hbt/an selon les normes de la FAO.

En ce qui concerne la technologie de production, la mise en œuvre de la DPDR n'a guère réussi à défaire l'agriculture béninoise de son statut de type extensif très attaché à l'usage des variétés locales et des techniques traditionnelles de production avec une faible adoption des innovations technologiques suggérées par les chercheurs et les organismes de vulgarisation. S'agissant de la conservation des produits agricoles, elle est faite à partir d'un dispositif artisanal de conservation des récoltes (greniers traditionnels, le dessus des plafonds des cases) avec des pertes post-récoltes importantes, puis une transformation artisanale à but domestique et commercial d'une partie des récoltes, laquelle transformation est assurée par les femmes et qui génère une très faible valeur.

L'analyse des acquis permet de mettre en évidence que la croissance de la production vivrière en général et celle cotonnière en particulier, est plus liée à l'extension des superficies qu'à une

amélioration des technologies de production et donc des rendements de culture. En réalité, les niveaux de rendement restent encore loin des normes requises et posent ainsi le problème de l'efficacité de l'encadrement des producteurs sinon du respect des techniques et des normes culturelles enseignées.

En somme, les niveaux de production végétale, animale et halieutique, indiquent les efforts combien immenses qui sont encore à déployer pour combler les besoins alimentaires car, les taux de croissance desdites productions qui ont évolué en dent de scie sont parfois largement en dessous du taux de croissance de la population. Ce décalage entre le taux de production agricole (au sens large) et celui de la croissance démographique traduit bien la fragilité de la production agricole béninoise à garantir la durabilité de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations. Pour preuve, la malnutrition frappe depuis plus d'une dizaine d'années, une très importante partie de la population béninoise, en particulier les enfants du milieu rural, ce qui engendre une situation de vie précaire où la plus forte proportion du revenu par tête reste consacrée aux dépenses alimentaires, laissant peu de possibilités pour la couverture des autres besoins non alimentaires et l'accumulation.

IV APPRECIATION DES PERFORMANCES DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR AGRICOLE

4-1 Appréciation de l'efficacité de la politique de développement du secteur agricole

L'efficacité étant la mesure dans laquelle les objectifs fixés ont été atteints ou en d'autres termes la mesure dans laquelle, les résultats prévus ont été obtenus à la lumière des indicateurs de performances (quantitatifs et qualitatifs) fixés au départ, la mission a analysé à travers ce chapitre, le degré d'atteinte des objectifs fixés dans les programmes de développement du secteur agricole et plus particulièrement les résultats sous-sectoriels obtenus au cours de la période.

Jusqu'à l'adoption de la SCRP, les politiques et stratégies formulées pour orienter le développement du secteur agricole n'étaient pas assorties d'indicateurs de référence qui permettraient de mesurer les performances et d'apprécier au fur et à mesure de leur mise en œuvre les résultats, effets et impacts desdites politiques et stratégies. En conséquence, la mesure de l'efficacité de la DPDR sera faite en prenant pour repère dans certains cas, les niveaux minima requis en termes de besoins des populations bénéficiaires des interventions desdits programmes. Aussi, l'analyse sur l'état de réalisation des objectifs des politiques agricoles menées depuis 1980 au Bénin, faite à travers « *Le Rapport d'Evaluation des réformes dans les services du CARDER (2007)* » est-elle très évocatrice de l'inefficacité de la plupart des actions mises en œuvre dans le cadre des différentes politiques agricoles expérimentées au Bénin depuis 1980. A la lecture des acquis et surtout des défis et marges d'amélioration consignés dans ce Rapport, complétés par les informations collectées sur le terrain, la mission peut conclure à l'efficacité limitée des actions développées pour atteindre les objectifs fixés par la LDPDR et la DPDR.

En reprenant chacun des objectifs stratégiques retenus dans la DPDR, on peut retenir les niveaux de réalisation tel qu'indiqués dans les paragraphes ci-dessous.

4-1-1 Accroissement de la contribution du secteur agricole à la croissance économique globale, aux équilibres macro-économiques et à la réduction du déficit de la balance commerciale (Objectif 1)

Sur la période allant de 1990 à 2005, la contribution du secteur agricole au PIB est passée de 35% à 32,6 % (dont 22,7 % pour l'agriculture) selon le PSRA, avec quelques pics ponctuels à 38,4% en 1999 et à 39% en 2004.

En termes de contribution du secteur agricole à **la croissance** du PIB, elle a évolué en dents de scie sur cette période. De 2,1% en 1996, elle est tombée à 2,0 en 1998 pour remonter à 2,3% en 1999 avant de chuter à 1,0% en 2002. Ensuite, elle est remontée à 2,4% en 2004 pour ensuite redescendre à -0,3% en 2005².

Au regard de ce qui précède, le constat est clair que le secteur agricole n'a pu accroître comme attendu, sa contribution à la croissance économique globale et à la réduction du déficit de la balance commerciale, sur la période allant de 1990 à 2008. Aussi, les problèmes institutionnels qui encombrent le secteur constituent-ils toujours des menaces sérieuses pour

² MAEP, Le Rapport d'Evaluation des réformes dans les services du CARDER, 2007.

la survie des filières comme le coton et les filières émergentes comme l'anacarde, l'ananas et le riz. De même, la baisse constante des cours du coton sur les marchés mondiaux érode sans cesse la compétitivité externe du coton béninois malgré les gains de productivité appréciables réalisés d'année en année tandis que les conflits d'intérêts entre acteurs impliqués dans l'organisation de la filière coton menacent depuis 2005 sa survie. Le développement des filières de produits agricoles et agroalimentaires autres que le coton continue d'être limité par les fluctuations saisonnières des prix sur les marchés, l'accès aux intrants spécifiques, la faiblesse des infrastructures de dessertes, de stockage, de commercialisation et l'insuffisance d'entreprises privées performantes de valorisation des produits agricoles. Par conséquent, le premier objectif de la DPDR, relatif à *l'accroissement de la contribution du secteur agricole à la croissance économique globale, aux équilibres macro-économiques et à la réduction du déficit de la balance commerciale*, n'est guère atteint.

4-1-2 Contribution du secteur agricole à l'amélioration de l'emploi, des revenus des producteurs, à la réduction de la pauvreté et à la lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle (Objectif 2).

Les revenus nominaux des producteurs ont augmenté de 1990 à 2005: le PIB par tête qui était de 215.000F en 1980 selon le document «Avenir du Secteur Rural» (1989) est passé à 275.000 F en 2005 selon les Orientations Stratégiques de Développement du Bénin 2006-2011. Mais une telle augmentation en 15 ans, période au cours de laquelle, le pouvoir d'achat des producteurs a été constamment érodé par l'inflation des prix sur les marchés, n'a pu engendrer une amélioration de leurs revenus.

Par ailleurs, le taux de croissance annuel moyen de la consommation alimentaire par habitant est passé de 1,3 % en 1990 à 0,8 % entre 1990 et 2000 avant de remonter à 1 % entre 2000 et 2003 où la disponibilité énergétique moyenne a atteint la norme de 2500 Kcal/jour par habitant, caractéristique de l'auto-suffisance alimentaire globale du pays. Cependant, des poches d'insécurité alimentaire persistent dans 33 communes sur 77 (affectant de 15 à 20 % des communes en 1980 et 22 % de la population selon l'enquête QUIBB de 2003). Les personnes sous alimentées sont essentiellement les enfants de moins de 5 ans dont la malnutrition chronique s'est aggravée entre 1996 et 2001, les femmes, les habitants des zones cotonnières, les ménages agricoles sans terre (10%) et les 2001 éleveurs (20 %)³.

De même, il a été noté une augmentation du taux de pauvreté en milieu rural : de 33% en 1996 (ECVR), ce taux est passé à 47 % en 2002 contre 29 % en milieu urbain (QUIBB). Selon le RGPH3, les zones à forte production de coton comptent 1,5 fois plus de pauvres que les zones à faible production de coton.

Enfin, la part de l'emploi agricole dans l'emploi total a baissé de 61 % en 1982 (RGPH 2) à 47 % en 2002 (RGPH 3).

Au regard de ce qui précède, il est clairement établi que le secteur agricole n'a guère contribué à l'amélioration de l'emploi, des revenus des producteurs, à la réduction de la pauvreté et à la lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Le deuxième objectif de la DPDR, relatif à *la contribution du secteur agricole à l'amélioration de l'emploi, des revenus des producteurs, à la réduction de la pauvreté et à la lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle*, n'est guère atteint.

³ MAEP, Le Rapport d'Evaluation des réformes dans les services du CARDER, 2007.

4-1-3 Contribution du secteur agricole à la réduction des inégalités qui frappent spécialement les femmes et les jeunes dans les communautés rurales (Objectif 3).

Au plan de la réduction des inégalités du genre, on peut noter qu'au cours de la période objet de cette évaluation, des efforts d'institutionnalisation du genre ont été faits. A cet effet, la Politique de Promotion **de la femme dans le secteur agricole et rural a été élaborée en septembre 2001**. Son objectif est de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des ruraux en donnant aux femmes et aux hommes des possibilités égales afin que tous participent au même titre au processus de développement du Bénin. C'est ainsi qu'à la suite de l'élaboration de cette Politique, un début d'intégration du genre dans les stratégies sectorielles et sous-sectorielles a été réalisé : (i) formation des agents de toutes les structures sur l'approche genre; (ii) prise en compte de l'approche genre dans les arrêtés ; (iii) élaboration des canevas des rapports et des collectes d'informations genre sensibles ; (iv) mise en place des points focaux genre dans toutes les structures ; (v) formation des femmes du milieu rural en genre par des formatrices endogènes et ce, en langues locales grâce à la contribution des radios rurales.

Cependant, le niveau d'opérationnalisation des aspects genre dans les stratégies sous sectorielles de 2000, le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole et la Stratégie Nationale du Bénin pour la réalisation des OMD, ainsi que dans les budgets programmes 2006 et 2007 du MAEP est encore très faible. Aussi, l'analyse des disparités par sexe est-elle faiblement intégrée aux diagnostics stratégiques du secteur. Par conséquent, les documents de politiques, de stratégies et de programmes du secteur ne disposent pas des indicateurs sexo-spécifiques dont le suivi pourrait permettre de mieux apprécier l'impact des politiques agricoles menées sur la réduction des inégalités genre de leur contexte de départ.

Au regard de ce qui précède, on peut retenir que l'objectif 3 de la DPDR relatif à *la réduction des inégalités qui frappent spécialement les femmes et les jeunes dans les communautés rurales* n'est pas atteint.

4-1-4 Contribution du secteur agricole à la préservation du patrimoine écologique (Objectif4).

L'analyse des données relatives à la durabilité écologique a permis de constater que les différents programmes et projets de gestion durable des ressources naturelles mis en œuvre ont contribué à réduire dans les zones d'intervention, l'impact négatif des systèmes de production peu durables d'une part et à développer des approches pertinentes de gestion durables des terroirs d'autre part.

Cependant, ces performances n'ont pu entretenir une réelle préservation du patrimoine écologique car, l'ampleur de la dégradation des ressources naturelles est inquiétante⁴ : (i) destruction du couvert végétal à raison de 100 000 ha par an pour l'exploitation forestière, l'agriculture et l'élevage ; (ii) déboisement de 70 000 ha de forêts en moyenne par an entre 1990 et 2001 ; (iii) dégradation de 86,22 % des sols agricoles liée à l'utilisation des intrants chimiques; (iv) surpâturages, érosion des côtes et des berges, baisse de niveau et ensablement

⁴ Les données mentionnées dans cette rubrique proviennent du document « Orientations stratégiques de développement du Bénin 2006-11.

des plans d'eau, utilisation d'engins prohibés sur les plans d'eau, appauvrissement de la biodiversité.

A la lumière de ce qui précède, on peut retenir que l'objectif 4 de la DPDR relatif à *la préservation du patrimoine écologique* n'est pas atteint.

4-1-5 Efficacité de la Politique du développement du secteur agricole.

L'analyse des acquis découlant de la mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole, en relation avec les **défis auxquels le secteur est confronté permet de** déduire que les objectifs stratégiques visés dans la DPDR n'ont pas été atteints. De façon globale, les acquis découlant de la mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole n'ont pas été suffisamment maintenus dans le temps pour induire une croissance économique durable, une sécurité alimentaire soutenue, une réduction des inégalités des rapports entre hommes et femmes et enfin, une gestion rationnelle des ressources naturelles. En substance, la mission peut conclure à l'efficacité limitée des actions développées pour atteindre les objectifs fixés par la LDPDR et la DPDR.

4-2 Appréciation de l'efficience de la mise en œuvre de la politique de développement du secteur agricole

L'efficience est la mesure dans laquelle l'utilisation des moyens pour produire les résultats a été satisfaisante. Autrement dit, l'efficience est la mesure dans laquelle les objectifs stratégiques ont été réalisés sous optimisation de ressources ou à moindre coût. Etant donné les difficultés éprouvées pour apprécier le rapport coût/efficacité du fait de l'inexistence de des données de référence d'une part, et de l'inexistence d'indicateurs de performances d'autre part, les analyses vont porter sur l'examen de la pertinence et la suffisance des ressources allouées au secteur.

Ainsi, dans le cadre de l'analyse de l'efficience de la mise en œuvre de la LDPDR/DPDR, la mission a apprécié la qualité des ressources allouées au secteur agricole et de l'utilisation qui est faite de ces ressources. En effet, pour appliquer la politique de développement du secteur agricole et donc des réformes et actions qu'elle a engendrées, l'Etat ainsi que des partenaires au développement ont affecté au secteur agricole, des moyens humains, matériels et financiers. L'analyse de l'évolution de ces moyens permettra d'appréhender l'importance effective accordée au secteur agricole béninois et de l'adéquation de ces ressources par rapport à l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés.

4-2-1 Appréciation de la pertinence quantitative des ressources allouées au secteur agricole

4.2.1.1 Pertinence des ressources financières

L'affectation des ressources budgétaires de l'Etat aux structures compétentes en charge de la promotion dudit secteur semble être disproportionnée par rapport au poids et l'incidence réels de ce secteur sur l'économie nationale et partant, sur le développement du pays. En effet, une lecture de la répartition fonctionnelle des dépenses publiques au cours des dernières années (1998-2009) révèle une diminution très sensible de ces dépenses pour le secteur du développement rural et précisément, pour le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP). Parallèlement, d'autres secteurs (et leurs ministères respectifs) tels que

l'Economie et Finances, l'Environnement, l'Education Nationale et la Santé Publique ont vu leurs parts de dépenses publiques augmenter et de façon significative pour les deux derniers Ministères.

Le poids du crédit global alloué au secteur agricole est décroissant sur la période de 1998 à 2007 : de 8,1% en 1998 à 5,2% en 2007 alors que le budget général a connu un accroissement considérable pendant la même période passant de 282,5 milliards en 1998 à 659,5 milliards en 2007, soit un accroissement de 133%.

Avec l'avènement du nouveau régime politique d'avril 2006, caractérisé par une volonté manifeste de faire de l'agriculture le vecteur de la croissance économique nationale, les efforts d'accroissement des ressources budgétaires allouées au secteur de l'agriculture, bien que très remarquables, sont encore loin de couvrir les besoins nécessaires pour faire dudit secteur le fer de lance de l'émergence économique du Bénin. En effet, bien qu'ayant passé en valeur absolue de 32,733 milliards en 2005 à 39,792 milliards en 2006 et à 58,2 milliards FCFA en 2009, soit 5,4% du budget national 2009, le taux de financement du secteur est encore loin de celui annoncé et « exigé » par les chefs d'Etat Africains à Maputo lors du sommet de l'Union Africaine, soit 10% du budget national pour l'agriculture.

Ce niveau actuel d'allocation des ressources financières au secteur agricole bien que louable, montre qu'il y a encore lieu de poursuivre les efforts entamés dans le sens de l'accroissement desdites ressources pour permettre au secteur d'être le pourvoyeur de croissance économique. Toutefois, il est avant tout nécessaire que les acteurs en charge de l'exécution du budget actuellement alloué au secteur, donne la preuve de l'utilisation efficiente qui est faite desdites ressources et des résultats qui en découlent. Car force est de constater qu'en dépit de la faiblesse signalée des ressources financières actuelles, ces dernières sont encore très peu consommées au terme des exercices budgétaires, ce qui ne force guère à une quelconque augmentation quoique préconisée par les Chefs d'Etat de l'Union Africaine. Le tableau VIII suivant illustre l'évolution du budget alloué au secteur agricole de 1998 à 2008.

Tableau VIII : Evolution des dépenses totales consacrées au MAEP en milliard de FCFA de 1998-2008

Année	Fonctionnement du MAEP	Investissement du MAEP	Investissement & fonct MAEP	Budget global de l'Etat	Poids en MAEP dans budget (%)
1998	4,6	18,2	22,8	282,5	8,1
1999	5	21,7	26,7	305,5	8,7
2000	6,4	19,5	25,9	359	7,2
2001	5,4	20,2	25,6	391,3	6,5
2002	7,1	20,6	27,7	423,2	6,5
2003	7,8	20,8	28,6	432	6,6
2004	8,7	23,7	32,4	493	6,6
2005	10,2	22,5	32,7	554,6	5,9
2006	11,3	28,5	39,8	621,6	6,4
2007	9,6	24,7	34,3	659,5	5,2
2008	11,7	43,1	54,8	1023	5,3
2009	-	-	58,2	1076	5,4

Source : Budget programme MAEP, 2008, et DRFM/MAEP

Cette faiblesse relative du budget alloué au secteur agricole pour son fonctionnement et pour les investissements à réaliser au profit des populations, s'opère dans un environnement où d'importants documents de politique et de stratégie de développement du secteur agricole ont pourtant spécifié les actions et moyens à mettre en œuvre pour faire jouer à l'agriculture son rôle majeur de base de l'économie nationale. Le cas des Centres Régionaux de Promotion Agricole (CeRPA) est très éloquent et traduit la nature très limitée des ressources mises à leur disposition par rapport à leur mission ou objet.

En effet, pour des missions d'envergure et d'importance capitale comme celles dévolues aux CeRPA et ci-après rappelées, l'essentiel des budgets des CeRPA (plus de 50%) est affecté aux matériels de transport et mobilier de bureau. A titre illustratif, en 2007 et 2008, les ressources budgétaires affectées à ces deux (02) postes des ressources en capital s'élèvent à 581 288 000 FCFA contre respectivement un budget global de 111 019 520 et 1 296 551 565 FCFA pour le compte du CeRPA Atlantique-Littoral. Pourtant, les missions sont immenses notamment :

- mettre en œuvre la politique agricole propre à améliorer l'environnement économique et social des exploitations et des entreprises agricoles de la région ;
- appuyer la diversification et la promotion des filières agricoles ;
- appuyer les organisations professionnelles agricoles, les entreprises privées agricoles et les collectivités locales ;
- assurer l'inspection, le contrôle, la réglementation et le suivi du secteur agricole ;
- assurer la mise en place, le suivi et le contrôle des normes techniques des infrastructures d'aménagement et d'équipements agricoles ;
- veiller à la prise en compte de la dimension genre dans toutes les actions de promotion agricole et rurale ;
- mener toutes les opérations se rattachant directement ou indirectement aux activités ci-dessus ou de nature à favoriser leur développement ;
- recevoir et assurer toute délégation de pouvoirs du Ministre chargé de l'Agriculture, dans son ressort territorial.

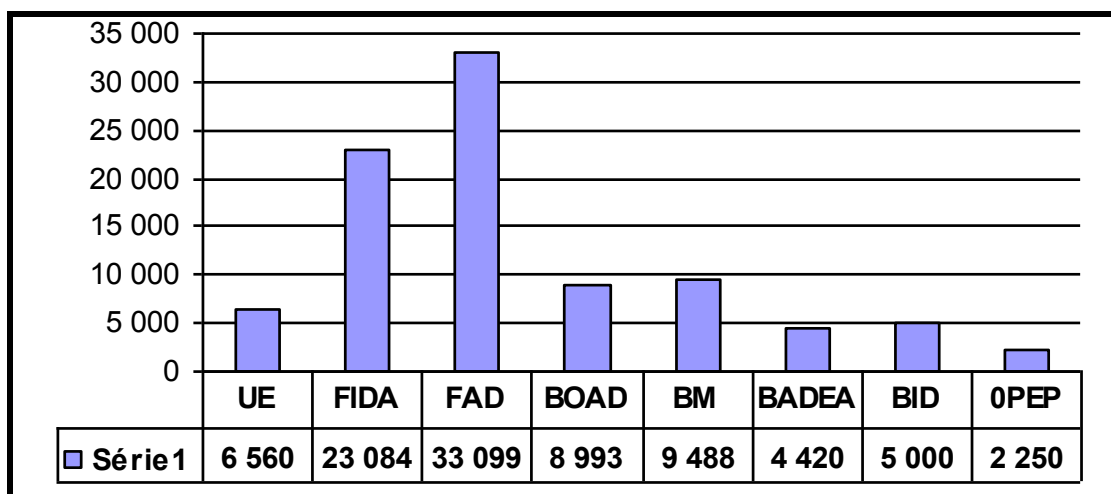
En dehors de l'Etat, le secteur bénéficie également d'importantes autres ressources provenant des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ainsi que des Organisations Non Gouvernementales. Le point de ces ressources à partir des projets et programmes actuellement en cours d'exécution et contenus pour la plupart dans le portefeuille des projets et programmes du MAEP, révèle une prépondérance de la contribution financière des partenaires techniques et financiers pour le financement des activités du secteur⁵.

Au rang de ces PTF, ceux de la coopération multilatérale contribuent à plus de 40% au financement du secteur agricole soit environ 92 999,16 millions de FCFA tandis que ceux de la coopération bilatérale contribuent pour 24% du financement du secteur soit 57 195, millions de FCFA. Le budget national pour sa part contribue pour 36% soit environ 85 336 millions de FCFA du total des financements des projets & programmes du secteur contenus dans le portefeuille des projets et programmes du MAEP en 2008.

Les graphiques VIII et IX ci-dessous renseignent sur la part de chaque PTF tant de la coopération multilatérale que bilatérale.

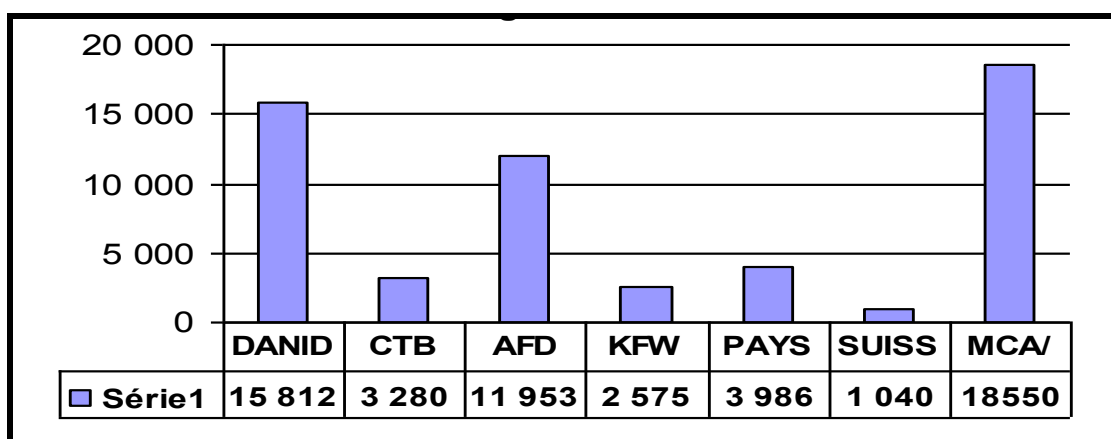
⁵ DANIDA, 2008, *Rapport sur la Cartographie des PTF*.

Graphique VIII : Financement des projets et programmes en cours d'exécution dans le secteur agricole en 2008 par les PTF (Coopération multilatérale)



Source : Réalisé par la mission à partir de l'exploitation des données découlant du Rapport sur Cartographie des PTF, DANIDA, 2008.

Graphique IX: Financement des projets et programmes en cours d'exécution dans le secteur agricole en 2008 par les PTF (Coopération bilatérale)



Source : Réalisé par la mission à partir de l'exploitation des données découlant du Rapport sur la Cartographie des PTF, DANIDA, 2008.

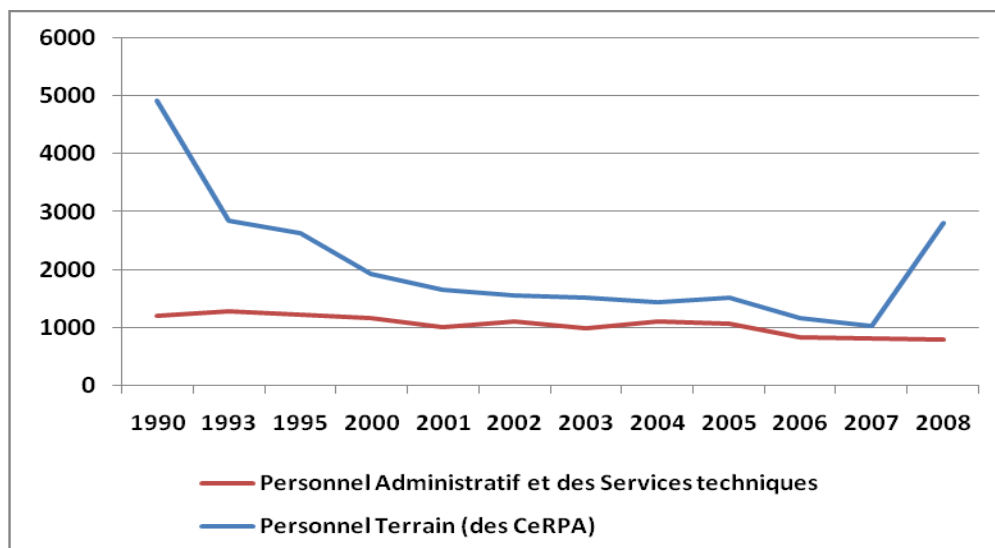
Indépendamment des ressources financières, le fonctionnement du secteur nécessite également des ressources humaines suffisantes en qualité et en effectif. La rubrique suivante fait le point sur l'état et la dynamique des ressources humaines en service dans les structures du MAEP.

4.2.1.2 Pertinence des ressources humaines

L'effectif des agents du département ministériel en charge du développement et de la promotion du secteur agricole béninois a été très instable et surtout en décroissance continue au cours de la période allant de 1990 à 2007. Et c'est justement le recrutement massif de près de 2000 agents contractuels intervenu en juin 2007 qui a permis de renforcer l'effectif des

agents d'encadrement. Autrement, l'effectif des agents des CeRPA en charge de l'encadrement des producteurs à la base et donc servant de relais pour la mise en œuvre de la politique du secteur auprès des acteurs à la base, était très critique. Le graphique X ci-dessous est évocateur de tels constats.

Graphique X : Evolution de l'effectif des agents du MAEP et des CeRPA de 1990 à 2008



Source : Réalisé par la mission à partir de l'exploitation des données sur l'effectif des agents du MAEP et des CeRPA, 2009

L'analyse de la configuration des agents en service au 31 décembre 2008, dénote la prépondérance des Agents Contractuels de l'Etat (ACE) soit 55% de l'effectif total. Autrement dit, le MAEP est en voie de contractualisation pour ses prestations de services en l'occurrence l'encadrement technique des producteurs. En attendant la régularisation du statut des agents contractuels, il faut signaler que leur instabilité en fonction du fait de leur statut précaire n'augure pas de bonnes perspectives particulièrement pour des actions qui s'inscrivent dans la durée. On note par ailleurs, une prépondérance des agents des catégories B et C qui représentent à eux seuls plus de 65% de l'effectif des agents en service au MAEP. Les cadres A représentent seulement 22% de cet effectif et seront en perpétuelle dégression au cours des prochaines années du fait du départ massif à la retraite des cadres du Ministère. Comme l'ont souligné certains cadres rencontrés et signalés dans l'encadré ci-après:

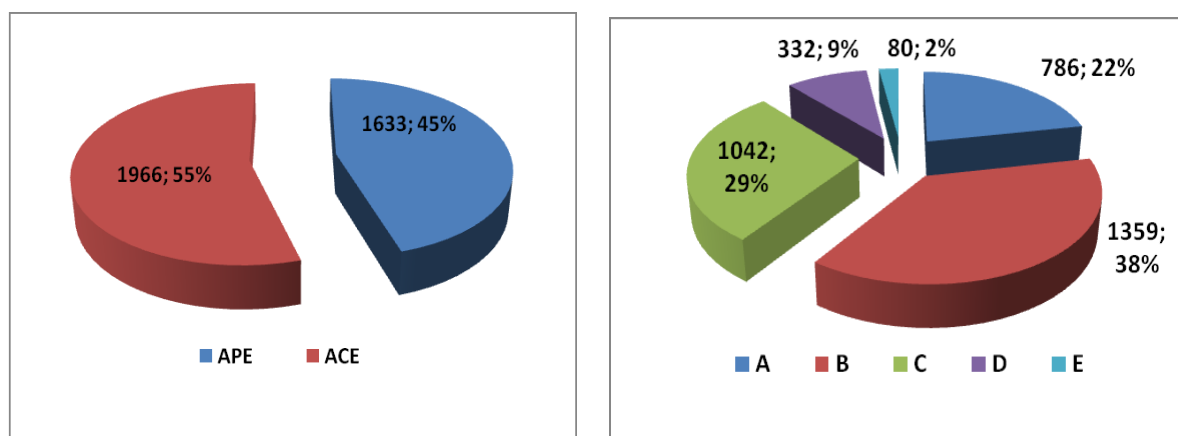
Encadré VI

1. *D'ici cinq (05) ans, plus de 60% de l'effectif des APE du Ministère iront à la retraite et 75% presque pour celui des cadres.*
2. *Le déficit persistant des cadres A des CeRPA donne l'image d'une tête pratiquement vide et d'un corps très gros ;*
3. *Avec le recrutement de juin 2007, nous avons eu un effectif en quantité mais pas en qualité et déjà, ceux qui sont à même de réaliser des travaux de conception démissionnent du fait de la faible rémunération offerte par la fonction publique.*

Source : Etabli par la mission à partir des propos recueillis sur le terrain, 2009.

L'érosion des effectifs des agents du MAEP depuis 1991 jusqu'en juin 2007, est aussi le reflet des résultats sous-sectoriels peu reluisants et déjà présentés et enregistrés dans le secteur au cours de cette période. On peut déduire desdits résultats, le caractère peu pertinent de la quantité des ressources humaines allouées pour la mise en œuvre de la politique de développement du secteur agricole en raison de l'inadéquation entre besoins d'intervention et les moyens mis en place jusqu'ici. Toutefois, il importe d'apprécier dans quelle mesure ces ressources dont la suffisance est contestée par tous les cadres et agents du MAEP a été utilisée de façon rationnelle pour produire des résultats.

Graphique XI : Répartition de l'effectif des agents du MAEP et des CeRPA par catégorie au 31 décembre 2008.



Source : Réalisé par la mission à partir de l'exploitation des données sur l'effectif des agents du MAEP et des CeRPA, 2009

4-2-2 Appréciation de l'utilisation des ressources allouées au secteur agricole

La gestion des ressources budgétaires, relativement faibles à l'origine pour les montants alloués au secteur agricole, aux fins de développement et de promotion des activités, n'a pas été satisfaisante, ni dans leur utilisation, ni dans l'accès auxdites ressources.

"L'Etat dépense beaucoup mais dépense mal" nous confia un enquêté lors des entrevues sur le terrain. Ceci dénote et résume de façon caricaturée, l'utilisation qui est faite des ressources allouées par l'Etat pour le développement du secteur dont l'accès pour certaines structures du MAEP relève du parcours de combattant. En effet, d'après le rapport de l'étude sur l'évaluation des réformes dans les services agricoles, les procédures du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) ne sont pas encore appropriées par bon nombre de structures et services techniques du MAEP et encore moins par les CeRPA. Ainsi, les crédits alloués aux CeRPA sont gérés soit à partir du Ministère par le biais du projet MPRC- CeRPA pour les articles 23 et 24, le MEF pour les articles 61 relatifs aux dépenses de personnel, soit à partir de la Préfecture pour l'article 62 sous forme de crédits délégués.

Signalons que la gestion des crédits par le MPRC- CeRPA n'est pas approuvée par l'ensemble des CeRPA. Ces derniers trouvent d'ailleurs que l'autonomie accordée par le décret 2004-301 du 20 mai 2004 portant approbation des Statuts des Centres Régionaux pour la Promotion Agricole (CeRPA) n'est que de façade. Pour palier donc au déficit chronique de ressources, les CeRPA consacrent beaucoup de temps à rechercher les ressources pour leur fonctionnement au lieu de s'adonner aux tâches qui leur sont dévolues. Par ailleurs, les retards dans la mise à disposition des fonds (février mars au plus tôt), créent des distorsions dans les programmes d'activités des différentes structures du MAEP d'après le même rapport.

Au titre des sous-secteurs ou domaines ayant bénéficié de financement du secteur, on retrouve par ordre d'importance et en dehors des projets et programmes de nature transversale, les sous-secteurs de production végétale, du foncier rural, de la production halieutique, des dessertes rurales, de la maîtrise de l'eau, des services de vulgarisation et de conseil agricole, la production animale, le financement rural, la sécurité alimentaire, la mécanisation agricole⁶.

Dans chacun de ces sous-secteurs, d'importantes réalisations physiques ont été effectuées de par la valorisation des ressources financières mises à disposition. A ce jour, l'état de fonctionnalité de plusieurs ouvrages, infrastructures et équipements acquis et/ou réalisés par les projets et programmes mis en œuvre, laisse perplexe. Les nombreux « éléphants blancs » signalés puis observés lors des travaux de terrain, sont très illustratifs du délabrement total dans lequel végètent nombre d'équipements, ouvrages et infrastructures réalisés à grand frais avec des ressources publiques. La rubrique relative à l'appréciation de la durabilité des acquis de la politique a abordé avec plus de précision l'analyse desdits éléphants blancs recensés.

Au regard de ce qui précède, il est clairement établi que la relation entre les résultats obtenus en rapport avec les moyens disponibles et valorisés au cours de la période de 1990 à 2008 et dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de développement du secteur agricole, a été très peu satisfaisante.

⁶ DANIDA, 2008, *Rapport sur la Cartographie des PTF*.

4-3 Appréciation de la durabilité des acquis de la Politique de développement du secteur agricole

4-3-1 La non internalisation des acquis de la Politique de développement du secteur agricole.

S'agissant de la durabilité des acquis de la politique de développement du secteur agricole, l'analyse des résultats ci-dessus énumérés, ainsi que les observations faites sur le terrain, montrent que les acquis de la Politique de développement du secteur agricole ne sont pas suffisamment internalisés par les bénéficiaires afin qu'ils les reproduisent et les consolident à partir des ressources internes. En effet, l'état de dégradation de certaines infrastructures de production et/ou de travail, des aménagements et infrastructures hydro-agricoles, la non fonctionnalité (i) des Centres de Promotion Rurale (CPR), (ii) des Centres de Promotion des Femmes Rurales (CPRF), (iii) des Associations des Services Financiers (ASF), la perte totale de certaines animaleries et des animaux d'élevage, la démobilisation de bon nombre de groupements coopératifs (GF, GH et GM) constitués, la démotivation de certains membres des organisations professionnelles des producteurs en plus de l'inexistence de cohésion de groupe au sein de la famille des associations coopératives..., sont évocateurs de la fragilité des actions entreprises depuis la mise en œuvre en 1991 de la Politique de développement du secteur agricole. A ce sombre paysage de précarité des acquis, s'ajoute la liste presque illimitée de nombreux projets mal exécutés, de nombreuses études à grands frais dont les recommandations n'ont jamais été mises en œuvre, des réflexions en séminaires et ateliers financés à grands frais mais dont les résultats n'ont souvent servi qu'à remplir les tiroirs. Le tableau IX ci-dessous établi à partir des informations recueillies sur le terrain donne un aperçu de quelques « éléphants blancs » générés par les actions entreprises dans le cadre des politiques successives de développement du secteur agricole dont celle mise en œuvre depuis 1991. Du fait que les années de réalisation de ces ouvrages devenus aujourd'hui « éléphants blancs » ne sont pas précisées, les projets qui les ont réalisés, ainsi que leur localisation (département, commune et localité/village) ont été spécifiés à titre illustratif. Ce tableau contient aussi des ouvrages dont la réalisation remonte à des périodes antérieures à 1991 dans la mesure où la DPDR n'a rien fait pour les réhabiliter.

Tableau IX: Quelques éléphants blancs générés par les actions entreprises dans le cadre des politiques successives de développement du secteur agricole.

N°	Actions/Ouvrages/ infrastructures	Localisation			Projet ayant réalisé l'ouvrage	Observations
		Localité	Commune	Département		
1	Centre permanent d'alphabétisation fonctionnel	Oumako	Houéyogbé	Mono	PDRIM	Centre transformé en mosquée
2	Magasin de conservation des produits agricoles	-	Klouékanmè	Couffo	PDRIM	Magasin non fonctionnel
3	CPR	Kpétou	Comé	Mono	PDRIM	CPR non fonctionnel par défaut de ressource financière
4	Trous à poisson	Kpétou	Comè	Mono	PAMR	Abandonnés
5	Aulacoderie	Hlodo, adoukandji, Todo	-	Couffo	PAGER	Aulacoderie vidée d'aulacodes
6	ASF Clémé	Clémé		Couffo	PAGER	
7	Crédit d'installation de jeunes agriculteurs	-	-	Mono Couffo	PISEA	Plus de 100 millions d'impayés et 80% de jeunes bénéficiaires non installés
8	Hangars de marché	-	-	Ensemble du territoire	Projets d'Etat et des PTF	Hangars construits à grand frais et non fréquentés
9	Magasin stockage	-	Zogbodomey	Zou	PDRT	Non utilisé
10	Le barrage de la Ferme Foui-Fouin	-	Savè	Collines	PIP	Le barrage a cédé sans être utilisé
11	Centre de formation des jeunes	Kpakpassa	Savalou	Collines	PIP	Ce centre n'est plus utilisé
12	Centre de Promotion des femmes rurales du Zou	-	Dassa	Collines	PIP	Ce centre n'est jamais utilisé et sert de dortoir
13	Barrage	Kolokondé	Djougou	Donga	GTZ	Non fonctionnel, capacité 20 000 m ³ et réalisé en 1993
14	Barrage	Komdè	Ouaké	Donga	PDRAII BOAD	Non fonctionnel, capacité 140 000 m ³ et réalisé en 1999
15	Barrage	Manigri	Bassila	Donga	PDRAII BOAD	Non fonctionnel, capacité 224 000 m ³ et réalisé en 2000
16	Barrage en béton	Tanéka Koko	Copargo	Donga	PIP	Non fonctionnel, capacité 25 000 m ³ et réalisé en 1998

N°	Actions/Ouvrages/ infrastructures	Localisation			Projet ayant réalisé l'ouvrage	Observations
		Localité	Commune	Département		
17	Retenues d'eau	Marékinta	Ségbanna	Borgou	PDE II	Sur plus de 20 retenues à peine 2 sont encore fonctionnelles
18	Magasins de stockage	-	-	Borgou Alibori	PILSA	La plupart des magasins construits par PILSA ne sont plus opérationnels
19	Retenues d'eau	Tissarou, Donwari	Kandi	Alibori	PIP	Cette retenue d'eau est abandonnée
20	Petits périmètres irrigués villageois (PPIV)	Alafiarou	-	Borgou	Conseil de l'Entente	Ce périmètre est abandonné
21	Petites pharmacies vétérinaires	-	-	Borgou Alibori	PDE II	Toutes ces pharmacies sont fermées actuellement
22	Unité de séchage des fruits et légumes	-	Natitingou	Atacora	PIP	Unité non opérationnelle de puis des décennies
23	CPR	Tampéré, Tikou, Papégou	Toucounouna Kouandé Copargo	Atacora Donga	PIP	Ces centres ne fonctionnent plus par défaut de ressources financières
24	CPFR	Sosso Donga Tchéto	Djoungou Bassila	Atacora Donga	PIP	
25	Décortiqueuses de riz	-	Cobly	Atacora	PIP	Elle n'a jamais fonctionné
26	Etang piscicoles	Tanéka Koko	Copargo	Donga	PIP	Ces étangs sont abandonnés
27	Aménagement hydro agricole	Bocossi	Péhunco	Atacora	PADEL	Cet aménagement ne tient pas
28	CPR et CPFR	Adja – Ouèrè Kouti	Adja Ouèrè Avrankou Kétou	Ouème – Plateau	PIP/PDRIO /PADRO	Ces centres ne fonctionnent que le temps de ces projets qui leur apportent de ressources
29	Silo à maïs	Agounvi	Adja Ouèrè	Ouème – Plateau		Silo abandonné depuis plusieurs années
30	Les tracteurs	-	-	Ouème – Plateau	Dons indiens et chinois	Ces tracteurs par défaut d'accessoires adéquats sont exposés devant les mairies

Source : Etabli par la mission sur la base des informations recueillies sur le terrain, 2009

Ces quelques ouvrages, équipements et aménagements non exhaustifs réalisés sur l'ensemble du territoire national aux moyens de diverses ressources tant de l'Etat que des PTF, témoignent de l'ampleur des investissements improductifs ou insuffisamment valorisés par les populations bénéficiaires. A cela s'ajoutent, les milliers de personnes formées sur des thèmes agricoles mais qui ne sont pas des producteurs, des milliers de personnes ayant bénéficié d'équipements de production alors qu'ils n'en ont jamais fait usage, des bénéficiaires de crédits de campagne agricole ou de micro finance facilités par la mise en œuvre de la politique et qui les ont détournés vers d'autres secteurs ou les ont simplement mal gérés faute d'encadrement. La viabilité voire la durabilité de ces ouvrages, équipements et aménagements est quasi impossible dans ces conditions où plusieurs autres facteurs viennent compromettre leur appropriation ou duplication. La rubrique ci-dessous évoquera les facteurs limitant l'appropriation des actions entreprises dans le cadre de la mise en œuvre de la LDPDR/DPDR.

4-3-2 Les facteurs limitant l'appropriation des acquis de la Politique de développement du secteur agricole.

La fragilité des acquis de la Politique de développement du secteur agricole est sous-tendue par de nombreuses difficultés qui ont été relevées et qui ont freiné l'appropriation des acquis au cours de la mise en œuvre de ladite Politique sur la période de 1990 à 2008. Les observations et données collectées sur le terrain permettent de mettre en relief les facteurs limitant ci-après :

Du côté des producteurs :

- Faible niveau d'instruction et d'alphabétisation des producteurs ;
- Non disponibilité des pièces de rechange des matériels agricoles introduits ;
- Non disponibilité de maintenanciers qualifiés pour la réparation des matériels agricoles défectueux ;
- Sous-équipement notoire des producteurs (houe, machette, hache, etc.) face aux nouvelles technologies et innovations introduites et/ou en cours d'expérimentation ;
- Faible disponibilité de matériel végétal amélioré pour la duplication des expérimentations faites au niveau des parcelles de démonstration ;
- Non disponibilité d'intrants spécifiques mis à part le coton même si aujourd'hui des tentatives de solutions sont en cours d'expérimentation (PUASA);
- Offre de crédit et de services financiers à l'investissement productif à la fois très insuffisante et inadéquate;
- Persistance de certaines épizooties et émergence de nouvelles (peste porcine, grippe aviaire, etc.) ;
- Cupidité et intrigues de certains membres des communautés bénéficiaires des actions de développement (mauvaise gestion des ressources et des réalisations faites);

Du côté des OP :

- Foisonnement d'organisations faïtières de producteurs qui évoluent en marge des filières déjà structurées (coton) ou en cours de structuration (palmier à huile, riz, aulacode, lapin) ;
- Dysfonctionnement des organes d'administration et de contrôle des OP ;
- Marginalisation des femmes dans les organes dirigeants des OP ;
- Faible connaissance des filières agricoles par les OP et surtout des autres acteurs ;

- Faible synergie des actions entre administrations publiques et organisations professionnelles ;
- Faible autonomie financière, organisationnelle et de gestion des structures et organisations des producteurs à la base;
- Relations à certains égards conflictuelles entre cadres de l'administration et producteurs agricoles ;
- Chambre d'Agriculture très peu connue des acteurs du secteur et peu dynamique en dépit des réformes intervenues en 2001 avec la création du Réseau des chambres d'agriculture du Bénin.

Du côté du Secteur privé :

- Faible capacité d'intervention des PMI et PME dans le secteur agricole ;
- Insuffisance d'unités performantes de transformation agroalimentaire ;
- Insécurité foncière persistante, faute de réforme foncière adéquate et qui limite les investissements productifs des acteurs du secteur privé ;
- Faible niveau d'approvisionnement et de distribution des intrants agricoles (surtout ceux spécifiques) par les sociétés d'intrants agréées ;
- Niveau encore faible de promotion des filières par les structures publiques et privées de promotion des exportations (CCIB, ADEx, CBCE, CNEx, etc.)
- Foisonnement d'institutions de financement décentralisé mais dont les services sont très peu orientés vers l'agriculture ;
- Défaut des crédits à moyen et long terme pour le financement des activités et particulièrement des activités agricoles ;
- Tracasseries douanière et policière encombrantes pour la transaction des produits agricoles à l'intérieur du pays ;

Du côté des Collectivités locales :

- Inexistence du schéma directeur d'aménagement communal (SDAC) au niveau de plusieurs communes du Bénin ;
- Faible compréhension par certains conseillers communaux du rôle et de l'importance de l'agriculture dans le développement local ;
- Niveau encore très faible de collaboration entre l'administration des mairies et les services déconcentrés de l'Etat dont les CeCPA ;
- Inexistence de mesures incitatives pour l'installation au plan local des PME et PMI à vocation agricole ;
- Faible niveau des ressources financières des communes pour soutenir la promotion agricole.

Du côté de L'Etat :

- Diminution du poids du budget de fonctionnement et d'investissement du ministère par rapport au budget national pourtant en augmentation⁷;

⁷ Le poids du crédit global alloué au secteur agricole a été décroissant sur la période de 1998-2007 : de 8,1% en 1998 à 5,2% en 2007 alors que le budget général a connu un accroissement considérable pendant la même période : de 282,5 milliards en 1998 à 659,5 milliards en 2007, soit un accroissement de 133% (Budget programme MAEP, 2008).

- Décalage dans la mise à disposition des ressources nationales par rapport au caractère saisonnier du secteur ;
- Faible consommation du budget du MAEP pour raison de complexité des procédures financières et comptables ;
- Insuffisance d'agents qualifiés de recherche et d'encadrement technique des producteurs et autres ;
- Insuffisance de formations professionnelles et de remise à niveau des agents d'encadrement face aux mutations actuelles dans le secteur ;
- Déficit d'agents administratifs et instabilité de ceux actuellement en fonction en raison de leur statut précaire ;
- Inexistence de mesures incitatives pouvant susciter l'intérêt du secteur privé;
- Faible synergie entre les structures (secteur public, ONG et autres) intervenant dans le secteur ;
- Faible implication et collaboration des structures déconcentrées du MAEP notamment les CeRPA avec les projets et programmes publics ;
- Dispositif de suivi-évaluation encore embryonnaire;
- Non accès aux informations fiables sur les opportunités d'affaires en matière d'investissements dans les filières ;
- Insuffisance de collecte, de traitement et d'analyse de données statistiques sur les différents sous-secteurs agricoles ;
- Inexistence d'autonomie de gestion financière des structures déconcentrées du MAEP en l'occurrence les CeRPA ;
- Faible niveau de mécanisation (culture attelée, tracteur notamment pour les zones septentrionales).

Au vu de tous ces facteurs limitant le fonctionnement adéquat de l'ensemble des structures, services et acteurs intervenant dans le secteur agricole, ce dernier reste actuellement hypothéqué par la gestion non efficace et non efficiente des actions dans le secteur, de ressources humaines et financières conséquentes pour assurer la pérennité des actions engagées. Aussi l'appropriation et la viabilisation des actions initiées et réalisées restent-elles déjà compromises en amont de par la faible implication des acteurs à la base et de leur organisation dans les initiatives de réflexion, de conception, d'élaboration des projets et programmes mais surtout des documents de stratégies et de politique de développement du secteur. Même les réorientations en cours dans le secteur à travers le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) pour mobiliser davantage les acteurs du secteur agricole autour des filières porteuses ne pourront véritablement pas renforcer voire consolider et pérenniser tous les acquis en l'occurrence ceux précaires et en inadéquation avec les besoins des acteurs à la base.

4-4 Analyse comparative des performances obtenues avec celles des pays de la sous-région.

La présente rubrique donne un aperçu sur les résultats découlant de la mise en œuvre des diverses politiques agricoles dans les pays de l'espace UEMOA voire de la CEDEAO. Les tableaux X, XI et XII suivants sont illustratifs des incidences de chaque politique nationale sur les performances de son agriculture.

Tableau X : Rendements comparés des pays voisins de l'UEMOA et de la CEDEAO (en quintaux/ha)

Variables	Manioc	Arachides en coques	Maïs	Mil	Oignons	Paddy	Coton graine	Sorgho	Canne à sucre	Tomate
Bénin	104,1	8,8	10,4	8	119,9	21,4	11,1	9,3	393,8	51,8
Burkina Faso	20	8,6	17,7	7,1	-	21,2	10,8	8,9	1000	100
Côte d'Ivoire	52,9	9,5	9	7,4	-	21,3	11,2	5,4	623,3	113,4
Guinée-Bissau	153,8	11,9	10,2	8,3	-	13,0	12,1	7,5	275	-
Mali	107,2	8,4	11,2	6,9	225,8	20,5	11	8,3	660	169,4
Niger	217,6	6,5	6,9	3,9	360,3	27,5	38,9	2,3	593,4	228,9
Sénégal	49,5	8,5	10,8	6,0	240	24,9	9,9	8	1100,3	107,2
Togo	58,7	5,3	11,6	5,1	-	19,6	9,4	7,9	-	41,5
Cap-Vert	115,4	-	6,9	-	269,9	-	-	-	148,5	194,8
Gambie	30	10,4	15,1	10,5	-	22	4,2	12,9	-	-
Ghana	122,9	11,1	14,2	7,7	77	21,5	8,0	9,2	254,5	54,1
Guinée	52,2	11,7	11,1	8,3	-	15,8	12,6	7,4	519,2	-
Libéria	66,1	6	-	-	-	12,2	-	-	102	100
Mauritanie	-	8	7,4	2,6	-	39,9	-	4,5	-	-
Nigeria	100,1	10,1	10,9	9,9	150	12,6	7,1	10,8	261	69,8
Sierra Léone	54,2	7,7	9,9	9,5	-	11,9	-	12,9	766,7	99,8
Moyenne CEDEAO	96,7	9,5	11,3	7,1	178,3	15,4	9,9	8,6	419,4	73,0
Maximum CEDEAO	217,6	11,9	17,7	10,5	360,3	39,9	38,9	12,9	1100,3	228,9
Moyenne UEMOA	95,5	8,4	11	6,6	236,5	21,2	14,3	7,2	663,7	116

Source : FAO, ECOWAAP 2005

Tableau XI : Valeur ajoutée comparée des pays de la CEDEAO et de l'utilisation d'engrais

	Valeur ajoutée par travailleur en \$	Utilisation engrais (kg/ha)
Bénin	627	15,6
Burkina Faso	185	8,2
Cap-Vert	2370	2,6
Côte d'Ivoire	1085	20,2
Gambie	326	3,2
Ghana	574	2,8
Guinée	274	3,6
Guinée-Bissau	323	8,0
Libéria	523	-
Mali	265	9,0
Niger	208	1,1
Nigeria	732	7,8
Sénégal	354	16,2
Sierra Leone	360	0,6
Togo	528	7,6
Mauritanie	492	4,1
CEDEAO	523	8,2

Source: FAO, ECOWAAP 2005

Tableau XII : Taux comparatif d'évolution du taux de la déforestation dans les pays de l'espace UEMOA.

Pays	Taux (%)
Bénin	47
Burkina Fassa	28
Côte d'Ivoire	20
Guinée Bissao	17
Mali	36
Niger	-
Sénégal	23
Togo	54

Source : PAU, UEMOA, 2000

L'observation et l'analyse des trois tableaux ci-dessus dénotent de la faiblesse relative de la performance de l'agriculture béninoise comparée à certains pays de l'UEMOA et de la CEDEAO tels que la Côte-d'Ivoire et le Ghana dont les résultats de production des spéculations agricoles sont quelque peu meilleurs à ceux du Bénin sur certains plans.

S'agissant particulièrement des questions de compétitivité des cultures agricoles, les politiques agricoles mises en œuvre jusqu'ici, n'ont pas encore permis de positionner le Bénin au rang des nations les plus compétitives dans la sous-régions ouest-africaine. Les résultats d'analyse des études sur les filières riz, ananas et volaille sont très illustratifs de tels constats.

4.4.1 Cas du riz

Les études d'analyse des chaînes de valeur ajoutée au Bénin effectuées par la GTZ en 2008 ont révélé ce qui suit :

- le pourcentage occupé par les coûts de production au niveau exploitation au Bénin est relativement inférieur à celui de la moyenne de l'espace UEMOA, 38% contre 41% ;
- la part du prix au détail perçue par les producteurs Béninois est 5 fois plus faible que celle des producteurs Sénégalais, 9% contre 49% ;
- les coûts de transformation représentent une part élevée du prix au détail au Bénin comparativement au Sénégal, 14% contre 5% ;
- le pourcentage représenté par les coûts de distribution au Bénin est pratiquement le double de celui de l'espace UEMOA, 8% contre 5% ;
- la part revenant aux commerçants est relativement plus élevée au Bénin, 21% contre 3% pour le Sénégal, 7% pour le Mali et 12% pour le Burkina Faso.

4.4.2 Cas de la transformation de l'anacarde

Comme l'indique le tableau XIII ci-dessous, le prix de revient de la transformation du kg d'amande est encore en deçà de celui de la Guinée Bissau et du Nigeria mais il faut surtout remarquer que c'est au Bénin que la transformation est plus taxée. Elle est pratiquement le double des pays voisins et inférieure à celle de l'Inde. Cette situation devra interpeller la volonté politique actuelle de relance de la filière en vue de développer un environnement plus incitatif à la transformation par des approches de défiscalisation ciblée.

Tableau XIII : Comparaison des indicateurs de transformation en Afrique de l'ouest et en Inde.

Pays Éléments	Côte d'ivoire	Guinée -Bissau	Nigéria	Mozambique	Bénin	Inde
Prix CAF (USD / Kg)	4,96	4,70	4,86	4,96	4,96	5,43
Coût pour 1kg de noix transformé (USD / KG)	2,49	2,58	2,38	2,90	2,55	3,84
Charge variable (USD / Kg)	1,98	1,66	2,12	1,60	1,52	0,83
Taxes (USD/ KG)	0,49	0,47	0,36	0,47	0,89	0,76

Source : David williams, 2005

L'analyse du tableau montre que le prix CAF et le coût pour 1kg de noix transformé en INDE sont supérieurs par rapport à ceux des pays de l'Afrique de l'ouest. Malgré le fait que l'Inde

produit plus de la noix brute et en transforme autant, ses charges variables sont les plus inférieures. Le tableau révèle également que le Bénin est le premier pays où la taxe est plus élevée, ce qui fait que, du point de vue volume de produits mis sur le marché international, le Bénin n'est pas compétitif et que les potentialités en termes de capacité de transformation sont plus élevées dans tous les autres pays qu'au Bénin

4.4.3 Cas de l'ananas.

La comparaison de la structure de coûts des systèmes de production du Bénin à celle de certains pays concurrents tels que la Côte d'Ivoire et le Ghana donnent les enseignements suivants :

Comparé au Ghana voire à la Côte d'Ivoire où la filière est en reconstruction variétale, l'ananas béninois a un coût de production relativement supérieur dû au fait que les itinéraires techniques n'y sont pas encore optimisés. Les coûts de transport qui frappent le Bénin, quoique avantageux sur le système aérien, restent non performants car ne bénéficiant pas encore de l'avantage des transports en navire. En intégrant les autres moyens de transport, les coûts moyens de transports par voie aérienne pourraient conduire à des coûts CAF supérieurs aux coûts moyens centre-américains où se pratiquent en grande partie le transport par bateau. Ce handicap pourrait cependant être surmonté par une optimisation des itinéraires techniques. La morosité des relations d'affaire au sein de la filière expliquent en partie cette perte de compétitivité où les circuits formels de financement à taux d'intérêt souple et adapté sont dominés par des circuits usuriers de micro finance mal adaptés.

La reconversion variétale opérée au Ghana et actuellement en cours en Côte d'Ivoire constitue également d'autres facteurs de compétitivité sur le marché international. En effet, Le vif succès commercial rencontré en Europe par l'ananas **Sweet** du Costa Rica se fait aux dépens de la variété **Cayenne lisse**. Pour faire face à la baisse d'intérêt des consommateurs pour cette variété vieillissante, les pays africains, dont particulièrement la Côte d'Ivoire, poursuivent leur programme de reconversion variétale. La Cayenne lisse conserve malgré tout des inconditionnels en France, notamment pour les importations par avion. Il est à déplorer que la reconversion variétale soit encore au stade des intentions au Bénin.

4.4.4 Cas de la volaille

L'aviculture moderne au sein de l'UEMOA est une filière d'émergence récente (années 80). Elle s'est développée surtout dans les pays côtiers et disposant d'un marché urbain important : la Côte d'Ivoire et le Sénégal. Cette filière avicole a eu un développement très rapide, avec un taux de croissance de 8 à 10% par an (le double de l'économie en général). La croissance des filières moderne de viande et d'œufs a été concomitante. Les principaux producteurs de l'UEMOA sont la Côte d'Ivoire et le Sénégal avec respectivement 65 300 tonnes et 64 100 tonnes, en moyenne 55% de la production régionale. Le Bénin est entièrement mal loti dans sa contribution à la croissance sous régionale tirée des CVA à base d'aviculture moderne car il est aussi devancé par le Mali (grâce à l'importance de son aviculture traditionnelle), voire le Togo.

Le Bénin s'illustre dans cette filière par le volume important de ses importations. Ces importations font du Bénin le plus grand importateur de l'UEMOA de produit de volaille pour la réexportation. Toutefois, cette situation mérite une profonde réflexion dans la mesure où elle ne protège pas l'économie locale de production à base d'aviculture moderne. La

production locale béninoise manque ainsi de compétitivité et de nombreux acteurs s'éjectent du système d'aviculture moderne.

Dans la plupart des pays de l'UEMOA, les filières avicoles modernes sont actuellement en crise face à la concurrence des importations venant principalement d'Europe, mais aussi du Brésil et des États-Unis, après l'avènement du TEC. Le défi majeur est donc la concurrence de ces produits importés à bas prix, et il y a une urgence réelle à traiter le problème dans le cadre sous-régional de l'UEMOA ou au sein de la CEDEAO. Les acteurs de la filière avicole « moderne » de l'espace communautaire, suite aux concertations régionales de 1999, 2001 et 2004, souhaitent voir instaurer des mesures de régulations de la concurrence avec les produits importés. Cela passerait par la révision des catégorisations des produits avicoles pour le TEC et donc la définition claire des viandes de volaille pouvant être commercialisées sur le marché régional (poulet de chair entier), afin d'éviter la concurrence avec les sous-produits de découpes importés à bas prix.

4-5 Résumé-synthèse par rapport à l'appréciation des performances de la Politique de développement du secteur agricole.

Par rapport à l'efficacité, on peut retenir que l'analyse des acquis, en relation avec les défis auxquels le secteur est confronté permet de déduire que les objectifs stratégiques visés dans la DPDR n'ont pas été atteints. De façon globale, les acquis découlant de la mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole n'ont pas été suffisamment maintenus dans le temps pour induire une croissance économique durable, une sécurité alimentaire soutenue, une réduction des inégalités des rapports entre hommes et femmes et enfin, une gestion rationnelle des ressources naturelles. En substance, la mission peut conclure à l'efficacité limitée des actions développées pour atteindre les objectifs fixés par la LDPDR et la DPDR.

Pour ce qui est de l'efficience, la mission a pu constater que les résultats obtenus au terme de la mise en œuvre de la politique du développement du secteur donnent lieu à une agriculture qui ne satisfait pas encore les demandes des populations locales en produits alimentaires, de même qu'elle n'apporte de réponse au problème de l'approvisionnement de l'industrie naissante, une agriculture caractérisée par un sous-équipement notoire, une faible rémunération du capital investi, une faible productivité du sol et du travail, une prédominance des exploitations de petites tailles et une prépondérance de l'auto-investissement avec des recours fréquents aux usuriers tant pour les besoins sociaux que pour les besoins productifs. Ces résultats majeurs enregistrés dans le secteur agricole avec des moyens relativement importants mis à disposition des structures et services à charge de la promotion du secteur, illustrent bel et bien les conditions dans lesquelles végète encore l'agriculture béninoise dont les principales caractéristiques sont révélatrices de l'inefficience des actions et stratégies mises en œuvre depuis près de deux (02) décennies.

S'agissant de la durabilité, les acquis de la Politique de développement du secteur agricole ne sont pas suffisamment internalisés par les bénéficiaires pour qu'ils les reproduisent et les consolident à partir des ressources internes. Leur précarité, la longue liste de nombreux projets mal exécutés, des formations et ateliers sans effets, ainsi que les dysfonctionnements ou faiblesses qui caractérisent le secteur, viennent compromettre leur appropriation ou duplication. Aussi, le fonctionnement adéquat de l'ensemble des structures, services et acteurs intervenant dans le secteur agricole reste-t-il actuellement hypothéqué par la gestion non efficace et non efficiente des actions dans le secteur, des ressources humaines et financières conséquentes pour assurer la pérennité des actions engagées. Dans ces conditions,

l'appropriation et la viabilisation des actions initiées et réalisées demeurent déjà compromises en amont de par la faible implication des acteurs à la base et de leur organisation dans les initiatives de réflexion, de conception, d'élaboration des projets et programmes mais surtout des documents de stratégies et de politique de développement du secteur.

Enfin, l'analyse comparative des performances de l'agriculture béninoise et de celles de certains pays de l'UEMOA montre que le Bénin est encore bien moins loti que bon nombre de pays. De même, la Politique agricole mise en œuvre jusqu'ici, n'a pas encore permis de positionner le Bénin au rang des nations les plus compétitives dans la sous-régions ouest-africaine.

V-ANALYSE DE L'IMPACT SOCIO ECONOMIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR AGRICOLE.

L'analyse d'impact de la politique a été effectuée en empruntant une démarche analogique du fait de l'inexistence d'indicateurs appropriés conçus au départ comme étant les paramètres susceptibles d'assurer la mesure des progrès réalisés. Par conséquent, l'équipe d'évaluation a alors identifié les domaines d'intérêt auxquels ne sauraient échapper les incidences d'une politique de développement agricole. Ces domaines ont été choisis également en tenant compte des indicateurs d'impact développés par les politiques sectorielles d'autres pays de la sous région, les politiques agricoles sous-régionales ainsi que les indicateurs ABC de la SCRP.

5-1 Impact sur le Produit Intérieur Brut (PIB).

Le secteur primaire représente un peu plus du tiers du PIB et occupe environ 70% de la population active. Sur la période allant de 1990 à 2005, la contribution du secteur agricole au PIB est passée de 35% à 32,6 % (dont 22,7 % pour l'agriculture) selon le PSRA, avec quelques pics ponctuels à 38,4% en 1999 et à 39% en 2004. En termes de valeur ajoutée, il a contribué en moyenne pour 37% à la formation du PIB sur la période 1996-2005.

En termes de contribution du secteur agricole à **la croissance** du PIB, elle a évolué en dents de scie sur cette période. De 2,1% en 1996, elle est tombée à 2,0 en 1998 pour remonter à 2,3% en 1999 avant de chuter à 1,0% en 2002. Ensuite, elle est remontée à 2,4% en 2004 pour ensuite redescendre à -0,3% en 2005⁸.

La baisse de cette contribution à la formation de la richesse nationale observée ces dernières années est liée à plusieurs raisons fondamentales : (i) la faible performance du tissu agro industriel local pour déclencher une valorisation compétitive des matières premières en lieu et place des braderies exportatives ; (ii) le faible niveau de financement de l'agriculture au profit du secteur tertiaire.

Tableau XIV: Matrice de suivi des indicateurs ABC.

N°	Indicateur	Unité	Valeur de référence 2006	Réalisation 2007	Valeur cible 2008	Réalisation 2008	Valeur cible 2009	Valeur cible 2010
1	Taux de couverture des besoins alimentaires	%	123	122	125	124	130	134
2	Taux de croissance du PIBA constant	%	7,5	4,07	4,5	4,4	5	6

Source: DPP/MAEP

⁸ MAEP, Le Rapport d'Evaluation des réformes dans les services du CARDER, 2007.

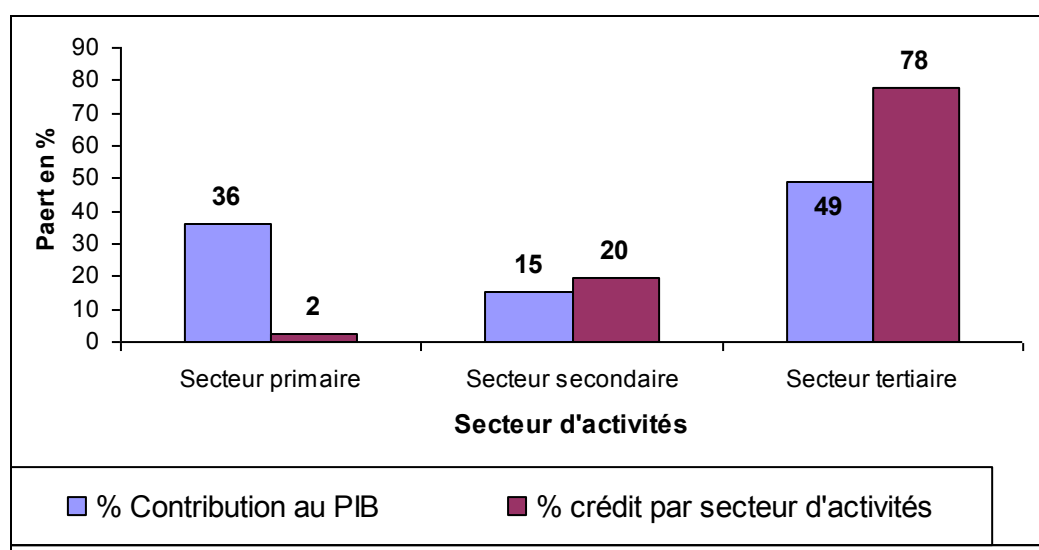
En effet, le faible niveau de fonctionnement du tissu agro industriel explique la forte dépendance de l'extérieur au cours des 30 dernières années où les importations agricoles ont fortement augmenté passant de 15 millions de dollars EU en 1970 à plus de 352 millions de dollars EU en 2004. Cette augmentation s'est accélérée au cours de la période 2001 et 2004 où les importations agricoles ont triplé. Les importations de céréales demeurent importantes dans l'offre nationale.

En ce qui concerne les exportations, elles ont également augmenté durant les dernières années pour atteindre un pic de 250 millions de dollars EU en 2003, mais la balance commerciale agricole du pays est restée alternativement déficitaire puis excédentaire avec en 2004 un déficit record qui a atteint 133,1 millions de dollars EU.

Les exportations sont dominées par les produits de la filière coton. Depuis quelques années, la dévaluation du FCFA survenue en janvier 1994, l'instabilité des cours du coton sur le marché international, l'expansion mal maîtrisée de la culture et la détérioration de la fertilité dans certaines zones (conséquence de la monoculture) ont alerté le gouvernement et la diversification des productions destinées à l'exportation ou à la substitution aux importations est devenue une priorité stratégique. Les cultures d'ananas et de cajou ont ainsi émergé aux côtés du coton et du palmier à huile (la traditionnelle culture de rente du Bénin). S'agissant de la culture du palmier à huile, grâce aux mesures de revalorisation de la filière, elle connaît un nouvel élan et sa production est passée de 130 000 tonnes en 1994 à 220 000 tonnes en 2002.

Par ailleurs, la contribution du secteur primaire à la formation du PIB n'est pas reflétée dans le financement bancaire du secteur. L'analyse de la contribution des principales branches d'activités de l'économie nationale à la formation du PIB place le secteur primaire et donc l'agriculture au second rang derrière le secteur tertiaire. Mieux, l'analyse du financement de l'agriculture, dénote de la grande faiblesse du financement de ce secteur par rapport à sa contribution à la formation du PIB : voir le graphique XII ci-dessous. Encore faut-il ajouter que l'essentiel de ces flux financiers sont relatifs à la filière coton, et que les financements pour les autres filières sont tout à fait insignifiants.

Graphique XII : Crédits bancaires par secteur d'activités et leur contribution à la formation du PIB.



Source : Réalisé par la mission à partir de l'exploitation des données statistiques recueillies, 2009

Il apparaît de ce graphique, que le secteur primaire et donc l'agriculture contribue plus à la formation du PIB national qu'elle ne reçoit du crédit pour son développement. Ce qui n'est pas le cas des deux autres secteurs qui reçoivent plus de crédit que leur apport à la formation du PIB national. Le cas du secteur tertiaire en est le plus visible. En effet, il reçoit à lui seul 78% en moyenne des crédits octroyés à l'économie pour une contribution d'environ 49% au PIB. Par contre, le secteur primaire en contribue pour environ 36% pour 2% du total des crédits octroyés sur la période de 2003 à 2005. Cette situation va en s'aggravant car entre 1994 et 2001, le secteur primaire pour les mêmes contributions au PIB (36%) avait bénéficié en moyenne sur la période, de 4% de crédit et le secteur tertiaire de 76% de crédit et 20% pour le secteur secondaire. On peut donc en déduire, la forte propension des banques (classiques et de micro finance) à financer les activités du secteur tertiaire au détriment des secteurs secondaire et surtout primaire qui sont pourtant et par excellence des secteurs productifs apportant plus de valeur ajoutée à l'économie nationale. L'attrait des banques vis-à-vis du secteur tertiaire s'explique par la nature des activités actuellement menées (activités de services de très court terme avec moins de risques ou risques plus maîtrisables que ceux climatiques qui caractérisent essentiellement le secteur primaire).

5-2 Impact sur la réduction de la pauvreté

Le tableau XV suivant résume la situation de l'évolution du PIB par tête d'habitant ces dernières années.

Quoique le revenu par habitant soit en augmentation au cours des dix dernières années, la pauvreté progresse de manière assez inquiétante dans les milieux aussi bien ruraux qu'urbains. Cette situation est loin d'offrir à la population du Bénin les conditions de vie requises pour un développement durable. Nonobstant le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques et les progrès au plan social, le phénomène de pauvreté persiste et s'aggrave aussi bien en milieu rural que dans les villes.

Tableau XV: Evolution du PIB par tête d'habitant de 1996 à 2005.

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
PIB/ tête en millier de FCFA	200	214	227	234	248	259	274	276	275	293

* = Provisoire

Source: INSAE

En effet, la moyenne de l'incidence de la pauvreté monétaire a été de 30% sur la période allant de 1996 à 2002 au Bénin, avant de passer à 26,5% en 2003. La variation d'une année à une autre - hormis l'année 2003 - n'est pas assez significative pour parler valablement du recul de l'incidence de la pauvreté monétaire dans le pays. Quant à la profondeur et à la sévérité de la pauvreté, elles n'ont cessé de s'aggraver entre 1996 et 1999. C'est sur la période allant de 2001 à 2003, qu'une lueur de stabilisation, voire de recul, de ces indicateurs a été observée. Si la profondeur de la pauvreté est plus frappante en milieu rural qu'en milieu urbain, le phénomène inverse est constaté au niveau de la sévérité de la pauvreté. Si les tendances actuelles se maintiennent, les objectifs de réduction de la pauvreté de moitié d'ici à 2015 ne pourraient pas être atteints.

Par ailleurs, il importe de reconnaître que quand l'être humain a faim, c'est son environnement qui le satisfait. Dans la recherche de solutions à ses problèmes, il agit sur l'environnement en le dégradant et certains dommages causés aux milieux de vie sont même de nature à compromettre l'existence humaine. La pauvreté provoquant la dégradation de l'environnement ne permet guère l'amélioration de la qualité de vie.

5-3 Impact sur la sécurité alimentaire

Même si le climat et la diversité des sols sont favorables à la diversification de la production agricole et permettent à la production locale de couvrir les besoins alimentaires de base, le constat est que le Bénin continue d'importer (i) une bonne partie de sa consommation en produits maraîchers des pays voisins tels que le Burkina Faso (pourtant ce pays a une situation climatique moins favorable que celle du Bénin) et le Nigeria, (ii) des volailles congelées, des œufs et du lait et des poissons pour couvrir les besoins en protéines animales. Il en est de même pour certains produits forestiers, notamment le bois d'œuvre. Entre la volonté de développer une économie agricole puissante, la tentation d'offrir un confort aux consommateurs urbains et le profit des opportunités de marché sur le riz asiatique et le blé européen, le Bénin n'a pas encore réellement réussi à opérer des choix clairs et décisifs en termes de perspective pour le secteur agricole.

Tableau XVI : Performance du secteur agricole

Indicateurs	Valeur de référence	Valeur atteinte en 2007	Valeur cible	Niveau de performance
Taux d'accroissement de la couverture des besoins alimentaires	-0,02%	-0,01%	0%	2
Taux d'accroissement du PIB agricole	7,52%	4,07%	4,5%	2
Taux d'accroissement des rendements des principales cultures		6%		
Taux d'accroissement de la valeur des exportations agricoles		16,08%		
Moyenne³				2

Source DPP/MAEP

Tableau XVII : Bilan vivrier national du riz en hypothèse moyenne de consommation (tonnes)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
- 63 566	- 55 515	- 53 144	-55 922	-53 977	-54 118	- 51 107

Source : ONASA, 2007

En dépit des énormes potentialités rizicoles dont dispose le Bénin et des performances observées aussi bien au niveau des emblavures que des rendements, la production locale est loin de couvrir les besoins de la population en consommation du riz estimés de 15 à 20 kg par an par tête d'habitant. Pour combler ce déficit alimentaire en riz, des importations massives sont régulièrement faites. Le riz est ainsi devenu un produit stratégique pour son importance croissante aussi bien pour la consommation nationale que pour les échanges avec certains pays voisins comme le Niger, le Nigeria et le Togo. Les importations répondent donc aux besoins de compléments internes et de réexportation vers le Nigeria.

Par ailleurs, la production nationale de viande et abats (bovins, ovins, caprins, volailles, lapins, aulacodes, gibiers) pour l'année 2006 s'élève à 53 500 tonnes. Ce qui représente une consommation moyenne de 7,75 Kg de viande et abats par habitant et par an. En considérant les niveaux d'exportation de bétail et d'importation de viande congelée, le disponible réel en 2006 est évalué à 67 800 tonnes équivalent à une consommation nationale moyenne de 9,09 Kg/hbt/an. Cette consommation de viande est en dessous de la moyenne annuelle des pays au sud du Sahara (soit 12,5kg/hbt/an) et des normes minimales recommandées par la FAO pour les pays en développement (soit 21kg/hbt/an).

L'amélioration de la production vivrière s'est traduite, après confrontation des besoins de consommation et des disponibilités vivrières, par des soldes ci après en 2008 : le maïs, l'igname, le manioc et l'arachide dégagent des surplus théoriques estimés respectivement à 198.533 tonnes, 468.000 tonnes, 2.275.605 tonnes et 8.908 tonnes. La culture du riz qui affiche de façon structurelle un déficit de l'ordre de 60.000 tonnes chaque année a présenté un déficit de 49.059 tonnes en 2008. Cette réduction du gap à combler a été possible grâce aux interventions du PUASA. Il faut noter qu'en année normale, les excédents essentiellement commercialisables de racines et tubercules permettent de compenser dans une large mesure les déficits présentés par les autres cultures en l'occurrence les légumineuses et certaines céréales.

5-4 Impacts sur le développement des relations de genre en milieu rural

Du fait que les documents de politiques, de stratégies et de programmes du secteur ne disposent pas des indicateurs sexo-spécifiques dont le suivi pourrait permettre de mieux apprécier l'impact des politiques agricoles menées sur la réduction des inégalités genre dans leur contexte de départ, il n'est guère possible d'apprécier l'impact de cette politique sur les relations du genre en milieu rural. Toutefois, on peut constater que l'émergence des groupements féminins et l'accès des femmes aux micro-crédits ont sensiblement amélioré la position économique, politique et sociale de la femme dans son ménage, dans sa collectivité et dans sa société. Par conséquent, ses rapports avec l'homme se sont améliorés dans le sens où, certaines d'entre elles contribuent aux dépenses du ménage, peuvent aller librement à des réunions et prendre librement la parole pour exprimer leurs points de vue...

5-5 Impact sur le développement des filières agricoles et la distribution des intrants

La mise en place de la Politique de développement du secteur agricole n'a pas eu un impact significatif sur le développement des filières autres que le coton. En effet, l'organisation des filières autres que le coton (manioc, ananas, anacarde, riz, etc.) est encore à l'étape embryonnaire, faute des investissements adaptés et autres conditions adéquates de production (intrants, accès aux services) et de valorisation des productions (transformation et

commercialisation) devant contribuer à améliorer la compétitivité desdits produits sur les marchés. Aussi, la prédominance des contrats à vie dans les relations entre les acteurs de ces filières, est révélatrice du faible niveau de leur organisation. Il s'agit en fait de filières qui jusqu'à l'heure actuelle sont dépourvues :

- d'un mécanisme formel de distribution d'intrants spécifiques ;
- d'une organisation solide en table filière fonctionnelle ;
- d'un tissu de transformation agroalimentaire viable ;
- d'un mécanisme sécurisé d'investissement et de recouvrement, etc.

Au regard de ce qui précède, on peut retenir que les exportations agricoles béninoises sont essentiellement composées de produits du cru sans valeur ajoutée (PSRSA, 2008).

Par rapport à la distribution d'intrants spécifiques aux autres filières autres que le coton, la situation est très critique. En effet, les intrants agricoles figurent sur la liste de certaines marchandises qui ne peuvent être importées que, par des importateurs agréés, en fonction de leur caractère spécifique et/ou stratégique, ainsi que pour assurer un bon approvisionnement sur le marché national et garantir des niveaux de qualité. De ce point de vue, la mise en œuvre de la DPDR a prévu des instruments de gestion de l'approvisionnement en intrants pour suppléer au principe du désengagement de l'Etat.

L'aperçu du rôle de l'Etat avant et après la libéralisation, et de celui du secteur privé dans la nouvelle dynamique de mise en œuvre de la DPDR, a montré que diverses contraintes institutionnelles et organisationnelles nuisent à la performance du marché des engrais et autres intrants spécifiques dans le secteur des filières agricoles notamment dans les filières d'ananas et du riz en particulier. Aujourd'hui, le fonctionnement du système d'approvisionnement en intrants, dans le contexte de libéralisation partielle du marché, avec l'Etat défaillant dans l'appui au secteur privé mais toujours présent dans l'administration des prix et l'agrément des importateurs d'intrants coton, semble n'avoir pas permis à ces acteurs de développer des initiatives pour exploiter les possibilités d'économie d'échelle et de réduction des coûts de transaction. Le pays est dans une situation où l'échec de l'Etat a fait place à celui du marché partiellement libéralisé dans lequel le secteur privé ne trouve pas les mécanismes qu'il faut pour répondre à la demande d'engrais en quantité et en qualité à des prix accessibles.

La conséquence fatale de cette situation, est le désintérêt des producteurs à l'utilisation d'engrais dont la rentabilité économique est remise en cause, ce qui engendre la perte de compétitivité, au niveau international, pour des produits d'exportation à l'instar de l'ananas, du riz, de l'anacarde.

De l'autre côté, le partenariat public/privé nécessaire pour assurer l'efficacité de l'investissement dans les infrastructures de distribution (magasins de stockage, moyens de transport, services d'information et de communication commerciales, etc.) et, en dépit des mesures exceptionnelles prises ces derniers temps en faveur de l'exonération des taxes d'importation de certains intrants et matériels spécifiques, des activités promotionnelles qui constituent au premier chef un devoir de business des acteurs privés des chaînes de distribution, reste encore à construire.

La mise en œuvre de la politique agricole durant les vingt dernières années n'a pas réussi à assurer une meilleure rencontre entre l'offre et la demande des intrants spécifiques. Cette conciliation devrait avoir lieu au niveau des segments prometteurs de l'accroissement de cette demande, de façon à permettre l'efficacité économique de la distribution. Celle-ci a lieu

«lorsque les opérations commerciales sont entreprises aux moindres coûts, selon les connaissances et techniques disponibles, pour fournir au consommateur le produit à la qualité désirée ».

5-6 Impact sur la création de l'emploi

Face à l'inexistence de statistiques fiables sur les emplois agricoles créés grâce à la mise en œuvre de la politique de développement du secteur agricole en dehors des actifs agricoles naturellement conviés à cette tâche, la mission a fondé les analyses sur deux aspects : (i) la mesure dans laquelle le secteur agricole ces dernières années a suscité l'attraction des jeunes pour s'y installer durablement ; (ii) les initiatives d'emplois créés ces derniers temps et qui ont laissé assez d'expériences positives dans le secteur agricole.

Les échanges effectués avec les bénéficiaires de différents programmes et les responsables d'encadrement sur le terrain ont révélé que certes, le PISEA reste l'un des programmes piliers de développement d'aviculture moderne au Bénin, mais il a également connu un taux de déperdition très élevé. Seulement 20 à 30% des exploitants installés entre 1996 et 1998 y sont maintenus.

Par ailleurs, le secteur agricole au Bénin reste et demeure encore un secteur à risque. Le financement des activités agricoles en conformité avec leurs cycles de productivité, le régime foncier ambivalent, la prédominance d'importations massives de certains produits agricoles (produits congelés, abats de volaille etc.) rendent de plus en plus l'insertion dans ce secteur imprévisible et incertain. La politique de développement du secteur agricole a eu le mérite de libéraliser le secteur mais n'a pas développé des volets d'accompagnement nécessaires pour le rendre attractif pour l'installation et la création d'emplois durables.

5-7 Résumé-synthèse par rapport l'analyse de l'impact socio-économique de la mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole.

Bien que le secteur primaire représente un peu plus du tiers du PIB et occupe environ 70% de la population active, l'impact de sa contribution à la formation du PIB est resté tributaire de son évolution qui a connu un progrès en dents de scie. Sur la période allant de 1990 à 2005, elle est passée de 35% à 32,6 % (dont 22,7 % pour l'agriculture) selon le PSRA, avec quelques pics ponctuels à 38,4% en 1999 et à 39% en 2004. Cette tendance à la baisse est due à deux facteurs, notamment: (i) la faible performance du tissu agro-industriel local pour déclencher une valorisation compétitive des matières premières en lieu et place des braderies exportatives, ce qui a engendré une balance commerciale agricole alternativement déficitaire puis excédentaire avec en 2004 un déficit record qui a atteint 133,1 millions de dollars US ; (ii) le faible niveau de financement de l'agriculture au profit du secteur tertiaire, ce qui se traduit par la forte propension des banques (classiques et de micro finance) à financer les activités du secteur tertiaire au détriment des secteurs secondaire et surtout primaire qui sont pourtant et par excellence des secteurs productifs apportant plus de valeur ajoutée à l'économie nationale : sur la période de 2003 à 2005 par exemple, le secteur tertiaire à lui seul, a reçu 78% en moyenne des crédits octroyés à l'économie pour une contribution d'environ 49% au PIB, tandis que le secteur primaire qui a contribué pour environ 36%, n'a reçu que 2% du total des crédits octroyés, au moment où le secondaire a reçu 20% de crédits octroyés pour une contribution de 15% seulement.

Par rapport à l'impact sur la réduction de la pauvreté, on peut constater que nonobstant le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques et les progrès au plan social, le phénomène de pauvreté persiste et s'aggrave aussi bien en milieu rural que dans les villes. Si la profondeur de la pauvreté est plus frappante en milieu rural qu'en milieu urbain, le phénomène inverse est constaté au niveau de la sévérité de la pauvreté. Si les tendances actuelles se maintiennent, les objectifs de réduction de la pauvreté de moitié d'ici à 2015 ne pourraient pas être atteints.

En ce qui concerne l'impact sur la sécurité alimentaire, il est fort remarquable que le Bénin continue d'importer (i) une bonne partie de sa consommation en produits maraîchers des pays voisins tels que le Burkina Faso et le Nigeria. Entre la volonté de développer une économie agricole puissante, la tentation d'offrir un confort aux consommateurs urbains et le profit des opportunités de marché sur le riz asiatique et le blé européen, le Bénin n'a pas encore réellement réussi à opérer des choix clairs et décisifs en termes de perspective pour le secteur agricole.

Du point de vue de l'impact de cette politique sur les relations du genre en milieu rural, on peut constater que l'émergence des groupements féminins et l'accès des femmes aux micro-crédits ont sensiblement amélioré les rapports entre hommes et femmes dans la mesure où, certaines d'entre elles contribuent aux dépenses du ménage, peuvent aller librement à des réunions et prendre librement la parole pour exprimer leurs points de vue...

Pour ce qui est du développement des filières agricoles et la distribution des intrants, la mise en œuvre de la politique agricole durant les vingt dernières années n'a pas réussi à assurer une meilleure rencontre entre l'offre et la demande des intrants spécifiques (intrants autres que ceux du coton). Cette conciliation devrait avoir lieu au niveau des segments prometteurs de l'accroissement de cette demande, de façon à permettre l'efficacité économique de la distribution. Celle-ci a lieu «lorsque les opérations commerciales sont entreprises aux moindres coûts, selon les connaissances et techniques disponibles, pour fournir au consommateur le produit à la qualité désirée et en temps voulu».

Par rapport à la création de l'emploi, on peut retenir que la politique de développement du secteur agricole a eu le mérite de libéraliser le secteur mais n'a pas développé des volets d'accompagnement nécessaires pour le rendre attractif pour l'installation et la création d'emplois durables.

CONCLUSION

Que retenir au terme de l'évaluation de la Politique de développement du secteur agricole dont les défis à relever pour asseoir une économie émergente, sont à la fois importants et complexes ?

La politique de développement du secteur agricole mise en œuvre au Bénin sur la période allant de 1991 à 2008 n'a pas été élaborée à partir d'une vision clairement définie pour le développement du secteur agricole. Par conséquent, les interventions n'ont pu être ancrées dans une perspective de changement à moyen et long termes. En outre, les activités inscrites et financées sur les Budgets-Programmes n'ont pas été en liaison cohérente avec les résultats et objectifs prévus dans les Plans d'Actions nationaux et régionaux. En d'autres termes, les quinze (15) Plans d'Actions Nationaux, ainsi que les six (06) Plans d'Actions Régionaux, qui sont les documents opérationnels de la Politique de développement du secteur agricole, n'ont jamais été mis en œuvre.

Les interventions réalisées dans le cadre de cette Politique ont transformé le MAEP en une grande machine à projets fonctionnant en grande disparité et sans synergie nécessaire à leur efficacité, dans une logique où la gestion administrative axée sur les moyens a prédominé au détriment d'une stratégie axée sur des résultats articulés et bien délégués à divers niveaux.

Beaucoup d'insuffisances et d'incohérences ont émaillé la mise en œuvre de la Politique. Ainsi, la clarification des rôles, conséquence du désengagement de l'Etat des fonctions de production, de commercialisation et de transformation, a eu les conséquences ci-après : (i) les fonctions régaliennes sont assumées par des structures de relais qui sont loin d'être performantes; (ii) la complémentarité visée par la DPDR entre l'Etat et les collectivités locales en vue d'une efficacité du secteur agricole, est sacrifiée au détriment des rivalités de transfert de compétence; (iii) les organisations et associations de la société civile en pleine émergence sont encore très faiblement structurées pour mieux assurer les rôles qui leur sont dévolus par la DPDR; (iv) les actions des acteurs du secteur privé ne compensent pas encore tout à fait le vide laissé par l'Etat dans certains domaines de vulgarisation, de recherche et autres services dont la rémunération n'est toujours pas évidente ni immédiate; (v) l'initiative du groupe de PTF sur « agriculture et environnement » bien que pertinente, n'est pas encore parvenue à dissiper la cacophonie d'approches et d'outils ayant caractérisé leur intervention ces dernières décennies dans le secteur agricole. Le cadre institutionnel de mise en œuvre de la DPDR n'a pas de points d'ancrage fonctionnels aux niveaux micro, méso et macro». De même, il est caractérisé par la non clarification des niveaux d'exercice des fonctions essentielles de pilotage/orientations, de régulation, de coordination et de la mise en oeuvre.

Par ailleurs, ces insuffisances et incohérences ont engendré des niveaux de productions végétale, animale et halieutique, qui indiquent que des efforts combien immenses sont encore à déployer pour combler les besoins alimentaires car, les taux de croissance desdites productions qui ont évolué en dents de scie, sont parfois largement en dessous du taux de croissance de la population. Ce décalage entre le taux de production agricole (au sens large) et celui de la croissance démographique, traduit bien la fragilité de la production agricole béninoise à garantir la durabilité de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations. Pour preuve, la malnutrition frappe depuis plus d'une dizaine d'années, une très importante partie de la population béninoise, en particulier les enfants du milieu rural, ce qui entraîne une situation de vie précaire où la plus forte proportion du revenu par tête reste consacrée aux

dépenses alimentaires, laissant peu de possibilités pour la couverture des autres besoins non alimentaires et l'accumulation.

Par ailleurs, il faut noter que les performances de la mise en œuvre de la politique de développement agricole comparées à de nombreux pays de la sous-région tels que le Ghana, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Mali et le Nigeria ont affiché des résultats moins reluisants au niveau de certaines filières agricoles.

Par conséquent, on peut retenir que les acquis découlant de la mise en œuvre de la Politique de développement du secteur agricole n'ont pas été suffisamment maintenus dans le temps pour induire une croissance économique durable, une sécurité alimentaire soutenue, une réduction des inégalités des rapports entre hommes et femmes et enfin, une gestion rationnelle des ressources naturelles. En substance, la mission peut conclure à l'efficacité limitée des actions développées pour atteindre les objectifs fixés par la LDPDR et la DPDR.

Aussi, les résultats majeurs enregistrés, avec des moyens relativement importants mis à la disposition des structures et services à charge de la promotion du secteur, indiquent que les principales caractéristiques de l'agriculture béninoise sont révélatrices de l'inefficience des actions et stratégies mises en œuvre depuis près de deux (02) décennies : elle demeure essentiellement une agriculture qui ne satisfait pas encore les demandes des populations locales en produits alimentaires, de même qu'elle n'apporte de réponse au problème de l'approvisionnement de l'industrie naissante. Aussi, note-t-on un sous-équipement notoire, une faible rémunération du capital investi, une faible productivité du sol et du travail, une prédominance des exploitations de petites tailles et une prépondérance de l'auto investissement avec des recours fréquents aux usuriers tant pour les besoins sociaux que pour les besoins productifs.

De même, l'appropriation et la viabilisation des actions initiées et réalisées demeurent compromises en amont par la faible implication des acteurs à la base et de leur organisation dans les initiatives de réflexion, de conception, d'élaboration des projets et programmes mais surtout des documents de stratégies et de politique de développement du secteur.

Dans ces conditions, bien qu'occupant environ 70% de la population, la contribution du secteur agricole à la formation du PIB a connu sur la période de 1990 à 2005, une évolution en dents de scie avec une tendance à la baisse : elle est passée de 35% à 32,6 %. Cette tendance à la baisse est due à la faible performance du tissu agro-industriel local pour déclencher une valorisation compétitive des matières premières en lieu et place des braderies exportatives, et au faible niveau de financement de l'agriculture au profit du secteur tertiaire : sur la période de 2003 à 2005 par exemple, le secteur tertiaire à lui seul, a reçu 78% en moyenne des crédits octroyés à l'économie pour une contribution d'environ 49% au PIB, tandis que le secteur primaire qui a contribué pour environ 36%, n'a reçu que 2% du total des crédits octroyés, au moment où le secondaire a reçu 20% de crédits octroyés pour une contribution de 15% seulement.

Par rapport à l'impact de la Politique sur la réduction de la pauvreté, on peut constater que nonobstant le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques et les progrès au plan social, le phénomène de pauvreté persiste et s'aggrave aussi bien en milieu rural que dans les villes. Si les tendances actuelles se maintiennent, les objectifs de réduction de la pauvreté de moitié d'ici à 2015 ne pourraient pas être atteints. Pour ce qui est de l'impact sur la sécurité alimentaire, il est fort remarquable que le Bénin continue d'importer une bonne partie de ses

produits alimentaires. Du point de vue de l'impact sur les relations du genre en milieu rural, les quelques améliorations de la situation socio-économique des femmes n'ont guère sensiblement amélioré les rapports inégaux entre hommes et femmes. Pour ce qui est du développement des filières agricoles et la distribution des intrants, la mise en œuvre de la politique agricole durant les vingt dernières années, n'a pas réussi à assurer une meilleure rencontre entre l'offre et la demande des intrants spécifiques (intrants autres que ceux du coton). Par rapport à la création de l'emploi, on peut retenir que la politique de développement du secteur agricole a eu le mérite de libéraliser le secteur mais n'a pas développé des volets d'accompagnement nécessaires pour le rendre attractif pour l'installation et la création d'emplois durables.

Aujourd'hui, dans le sous-secteur de la production végétale, il est difficile d'admettre que le Bénin importe une très grande partie de ses produits maraîchers des pays voisins tels que le Burkina Faso (dont les conditions pédologiques et climatiques sont largement moins bonnes que celles du Bénin en la matière) et le Nigeria.

Dans le sous-secteur de l'élevage, et selon les informations recueillies sur le terrain, le Bénin est le pays le moins spécialisé (dernier devant le Togo et le Niger), ce qui fait qu'il n'est pas en mesure de donner des avis sur les dossiers scientifiques dans le cadre des réunions de l'Organisation Mondiale de la Santé Animale et de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC); aussi le sous-secteur ne dispose-t-il guère de système de données fiables et aucun responsable n'est en mesure de dire aujourd'hui le niveau exact de la demande en viande au Bénin. Certes, on connaît l'offre (production et importations) mais personne ne connaît la demande; par conséquent, on ne peut connaître ni la qualité, ni l'espèce de la viande demandée; tout au plus, on apprécie les tendances, sans qu'on ne puisse déterminer les variables. Dans ces conditions, comment peut-on définir une politique sous-sectorielle dans le domaine de l'élevage ?

Dans le domaine de la nutrition, le Bénin ne dispose guère de données sur l'état nutritionnel de sa population (mises à part quelques données parcellaires obtenues grâce aux enquêtes démographiques de santé réalisées annuellement par l'UNICEF et dont la dernière en date remonte à 2006, lesquelles données ne permettent pas d'avoir l'état de suivi nutritionnel). Cette situation est due au fait que le document élaboré pour la mise en place d'un dispositif de l'observatoire de la situation alimentaire et nutritionnelle au Bénin et qui devrait être opérationnalisé à partir de 2002 sur le PIP pour un coût total de 971,6 millions de F/CFA dont 708,6 millions d'investissement et 263 millions de fonctionnement, n'a été financé que pour 43.795.865 F/CFA, soit 4,5% en 2002. Par conséquent, aujourd'hui, le Bénin ne dispose guère de paramètres sur lesquels on pourrait agir pour améliorer la qualité nutritionnelle de sa population. Par ailleurs, le Bénin n'assure guère le contrôle des denrées alimentaires (la DANA ne dispose que de trois agents dont un contractuel détaché au Port Autonome de Cotonou et qui n'ont même pas de motos pour leur déplacement). Par conséquent, on retrouve sur les marchés, des denrées alimentaires périmées, ce qui constitue une situation grave au plan sanitaire.

Pour ce qui est des aménagements hydro-agricoles, de la mécanisation agricole, des infrastructures et équipements ruraux, rien n'a été fait depuis 1989 en ce qui concerne les normes, les bordereaux de prix et autres, mises à part les expériences capitalisées à travers le Projet BEN/84012 intitulé «Inventaire, Etude et Aménagement des Bas-Fonds », réalisé dans la perspective de mieux cerner la problématique des aménagements hydro-agricoles. Même si le Bénin fait aujourd'hui la fierté en matière de petite hydraulique dans la sous-région ouest

africaine, la situation pour les grands aménagements hydro-agricoles reste assez critique: par exemple, le Projet d'aménagement de la Basse-vallée du Mono est en voie d'être suspendu par suite d'insuffisances graves au niveau des études. Si les capacités des cadres en charge de ce dossier étaient confirmées, les insuffisances constatées après coup, auraient pu être évitées.

Au niveau du sous-secteur cotonnier, principale source de revenus provenant des exportations, des signes visibles de fragilité et de dysfonctionnements structurels affectent la gestion interne de la filière, alors que l'environnement international demeure non favorable pour le coton béninois : (i) selon les données recueillies, les prix ne sont jamais fixés sur la base des modèles économétriques, mais sur la base de négociations ; (ii) la production ne suit pas la capacité d'égrenage ; en effet, la capacité théorique d'égrenage du tissu industriel béninois est de 587.500 tonnes de coton graine, alors que les dix-huit usines qui composent ce tissu industriel, n'ont jamais égrené plus de 380.000 tonnes de coton graine, à l'exception de 2001 et 2002 où la moyenne a tourné autour de 420.000 tonnes; cependant, une nouvelle usine d'environ 25.000 tonnes vient d'être installée à Parakou, libéralisme économique oblige. Dans ces conditions, il est à craindre, en attendant que l'augmentation de la production ne vienne combler ce gap, que des enjeux et autres pressions autour de l'attribution des quotas aux usines, n'engendrent de nouveaux dysfonctionnements par suite des intérêts des différents groupes d'acteurs impliqués dans la gestion de la filière coton.

Au regard de ce qui précède, la mission recommande que:

► **Par rapport à la vision stratégique de développement du secteur :**

- (i) *le MAEP élabore une nouvelle politique de développement du secteur agricole qui soit en adéquation avec les nouvelles orientations de développement du Bénin; à cet effet, le MAEP doit recourir à un bureau d'études ayant des expériences avérées dans l'élaboration de documents de politique nationale pour l'appuyer à se doter d'une nouvelle Politique de développement du secteur agricole;*
- (ii) *le Gouvernement élabore et fasse adopter par l'Assemblée Nationale, une loi d'orientation agricole adaptée à la vision de l'économie émergente actuelle et aux orientations stratégiques de développement du Bénin ; cette loi devra être assortie d'une étude de référence et d'un cadre de mesure de rendement (mécanisme de suivi-évaluation des objectifs stratégiques);*

► **Par rapport à la programmation stratégique des interventions dans le secteur:**

- (iii) *le Gouvernement considère le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) comme un Plan stratégique intérimaire en attendant l'élaboration d'une nouvelle Politique de développement du secteur agricole et l'élaboration et l'adoption d'une loi d'orientation agricole adaptée à l'économie émergente ; dans ces conditions, le PSRSA ne devra pas être l'unique document fédérateur de toutes les interventions du secteur agricole car, par exemple, il existe bien d'autres spéculations agricoles qui n'y sont pas prises en compte, notamment les filières autres que celles qui sont considérées comme porteuses.*

- (iv) *le MAEP (dès qu'il dispose d'une nouvelle politique et d'une loi d'orientation agricole) élabore des nouveaux Plans Stratégiques de développement du secteur qui, dans leur globalité, doivent fédérer toutes les interventions du secteur; en d'autres termes, tous les projets et programmes relevant du secteur agricole doivent découler des objectifs stratégiques desdits Plans stratégiques.*

► Par rapport à la programmation opérationnelle et à la gestion des interventions dans le secteur:

- (v) *le Gouvernement assure un financement suffisant pour le secteur agricole ; en attendant d'effectuer des allocations budgétaires à la hauteur de la contribution du secteur à la formation du PIB national, la mission recommande fortement qu'à partir de l'exercice budgétaire 2010, le niveau actuel de financement du secteur qui est de l'ordre de 5% passe à au moins 10% du budget de l'Etat conformément aux engagements souscrits par les chefs d'Etat Africains à Maputo lors du sommet de l'Union Africaine. Aussi, est-il recommandé que la mise à disposition des ressources se fasse en conformité avec le cycle agricole et les spécificités des activités à exécuter ;*
- (vi) *le MAEP développe une synergie entre les politiques d'enseignement et les réformes de politique agricole afin d'assumer un arrimage entre les profils des cadres formés et les besoins de services aux familles d'acteurs ; en d'autres termes, l'enseignement agricole (tous degrés confondus) doit être arrimé avec la Politique de développement du secteur agricole;*
- (vii) *le MAEP mette en place des stratégies adaptées et opérationnelles de facilitation d'accès aux intrants spécifiques aux filières agricoles autres que le coton;*
- (viii) *le MAEP capitalise les expériences des résultats obtenus dans le domaine de la Recherche et développement et de vulgarisation afin d'identifier les acquis à pérenniser;*
- (ix) *le MAEP mette en place un cadre de concertation cohérent et accepté des principaux acteurs pour une mise en œuvre synergique et complémentaire des projets et programmes; les expériences de forte centralisation de la tutelle des projets à la DPP, au détriment des Directions Techniques devrait céder le pas à une tutelle qui assure la pérennisation des acquis ;*
- (x) *le MAEP harmonise les approches d'intervention axées sur les groupements de production avec les initiatives de promotion d'entrepreneurs agricoles compétitifs;*
- (xi) *le MAEP renforce ses capacités en planification stratégique et opérationnelle et en suivi et évaluation.*
- (xii) *le MAEP adopte des outils de gestion axée sur les résultats avec un système de suivi-évaluation performant assorti d'indicateurs de performances et d'impact pour chaque programme et projets mis en œuvre ;*

(xiii) *le MAEP mette à la disposition des CeRPA de ressources humaines et financières qui les éloignent de la mendicité auprès des projets, ce qui leur permettrait de jouer leurs rôles régaliens en matière de développement régional.*

► **Par rapport au cadre institutionnel du secteur:**

(xiv) *le MAEP respecte effectivement, les dispositions statutaires des CeRPA, notamment en ce qui concerne leur organisation, leurs attributions et leur fonctionnement ;*

(xv) *soit crée un cadre de concertation qui réunisse les CeRPA et les Directions Techniques à périodicité régulière pour harmoniser les méthodes et mieux formuler les outils techniques et professionnels.*

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1	AIC (2008) : Répertoire des études sur la filière coton au Bénin.
2	AIC (2004) : Evolution du développement de la filière coton au Bénin des cinquante dernières années
3	AIC (2004) : Mémorandum sur la situation de filière coton : perspectives
4	AIC (2005) : Communication sur l'interprofession, rôle, enjeux et perspectives
5	AIC (2006) : Mémorandum sur la filière coton : perspectives
6	AIC (2007) : Evaluation des réformes opérées dans le secteur agricole au cours des 25 dernières années : cas de la réforme de la filière coton. Rapport définitif
7	AIC (2008) : Nouvelle approche globale pour le développement de la filière coton au Bénin
8	AIC (2008) : Privatisation/libéralisation des filières cotonnières africaines : cas de la république du Bénin
9	AIC (2008) : Projet d'Assainissement et de Relance de la Filière Coton au Bénin
10	AIC (2009) : Accord cadre entre l'Etat et l'Association Interprofessionnelle du coton
11	ATEGBO E. (1995): Analyse de l'impact de la dévaluation du franc CFA sur la production agricole et la sécurité alimentaire au Bénin. Proposition d'actions : sécurité alimentaire FAO/Bénin, 123 p.
12	Banque Mondiale (2008) : Bénin - Stimuler l'économie rurale : Analyse du climat des investissements pour les entreprises rurales.
13	BCEAO / BIT (1999): Banque de données sur les SFD, Bénin.
14	Cellule Macro-économique de la Présidence de la République (2001): Rapport sur l'état de l'économie nationale : développements récents et perspectives à moyen terme, Cotonou, 192 p.
15	CILSS (2008) : Rapport du consultant national sur l'évaluation préliminaire des récoltes campagne agricole 2008-2009 au Bénin -
16	CTB –Bénin (2008) : Rapport d'évaluation finale Projet Appui au Monde Rural dans l'Atacora et la Donga
17	DANA/Bénin (1992): Rapport sur la situation alimentaire et nutritionnelle au Bénin.
18	Désiré AGOUNDOTE ; MAED, MAEP, PADSA – Phase II 2005-2009, Juillet 2004.
19	DISSOU M. (1988): L'aide et les priorités internes des politiques agricoles nationales et sa place dans le secteur agricole : le cas du Bénin, 90p
20	DOSSOU Antonin (2000): Microfinance, croissance et lutte contre la pauvreté (BECEAO – COFEB); pp 48-49
21	ECOWAS / PDDAA (2008) : Rapport diagnostique du secteur agricole du Bénin – synthèse réalisée dans le cadre de la formulation du PNIA.
22	EKUE P. C. (1997): Evolution des secteurs de l'économie béninoise et leur contribution à la croissance économique. In actes du séminaire sur "L'utilisation des données statistiques en matière de croissance, d'emploi et de développement humain". PNUD, Bénin.
23	ESA/MDR (1997): Evolution des statistiques agricoles 1992-1996.
24	FAO (1995): Etude diagnostic des systèmes de production au Bénin, 1995, 73p.
25	FAO (1997): Politiques de prix et d'intervention sur les marchés agricoles en Afrique, Consultation d'experts APDAA, Etude FAO/DES, 1987, 71p.

26	FAO (2001): La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : Microcrédit, effets sur la pauvreté rurale et l'environnement.
27	FLOQUET A. (1993): Dynamique de l'intensification des exploitations au sud du Bénin. In innovations endogènes : un défi pour la recherche agronomique.
28	GANDONOU E., da MATHA SANT'ANNA M. (2000): Dynamique démographique, question agraire et urbanisation : Etudes Nationales des Perspectives à Long Terme ; 150p.
29	GELINAS B. Jacques (2000): Si le tiers monde s'autofinancier : de l'endettement à l'épargne ; pp173-182
30	Groupe de la Banque Africaine de Développement (2008) : Mission d'évaluation du Projet d'Appui aux Filières Lait et Viande (PAFILAV), 14 au 26 Septembre 2008.
31	INRAB (1997) : Recherche et développement agricole au Bénin : Bibliographie, 856p.
32	INSAE (1994) : Dynamique de la population, Tome 2, 165 p.
33	INSAE (1994) : Dynamique de la population, Tome 2, 165p.
34	INSAE (2002) : Synthèse Résultats 3ème RGPH.
35	INSAE/EBC (1997) : Les revenus monétaires et les dépenses des ménages ruraux. Vol. 11, 74p
36	JICA/MAEP (2009) : Etude de la promotion de l'aquaculture continentale pour le développement rural en république du Bénin
37	LIFAD (2001): Note technique de gestion sur l'agriculture : Etat des lieux et Préconisations du SDAL ; pp 3-28.
38	MAEP & GTZ (2008) : Analyse de rentabilité économique des chaînes valeur ajoutée de riz, ananas, anacarde au Bénin.
39	MAEP (2000) : Schéma Directeur du Développement Agricole et Rural (Volume 1 : Politique et stratégie générales)
40	MAEP (2000) : Schéma Directeur du Développement Agricole et Rural (Volume 2 : Stratégies sous sectorielles)
41	MAEP (2001) : Déclaration de Politique de Développement Rural
42	MAEP (2001) : Plan Stratégique Opérationnel
43	MAEP (2005-2006-2007- 2008) : Budgets Programmes du MAEP - Gestion 2005, 2006, 2007 et 2008
44	MAEP (2005-2006-2007- 2008) : Rapport de performance du MAEP 2005, 2006, 2007 et 2008
45	MAEP (2005-2006-2007- 2008) : Rapports annuels d'activités du MAEP 2005, 2006, 2007 et 2008
46	MAEP (2006)/Direction du Conseil Agricole et de la Formation Opérationnelle : Projet d'Appui à la Mise en œuvre des Conseil Agricoles, Juillet 2006.
47	MAEP (2007) : CeRPA Atlantique et Littoral, Plan de Campagne, 2007-2008.
48	MAEP (2007) : CeRPA Atlantique et Littoral, Rapport Annuel Campagne, 2007-2008.
49	MAEP (2007) : Etat de mise en œuvre des réformes et performances des structures déconcentrées du MAEP au regard de la promotion des filières agricoles et de la décentralisation
50	MAEP (2007) : L'analyse institutionnelle pour la promotion des filières agricoles au Bénin – Rapport d'étude
51	MAEP (2007) : Livre Blanc sur le Conseil Agricole au Bénin, Septembre 2007.

52	MAEP (2007) : Plan stratégique de relance du secteur agricole – version de septembre 2008.
53	MAEP (2007) : Plan stratégique de relance du secteur agricole au Bénin – Orientations stratégiques et Plan d’action.
54	MAEP (2007) : Propositions de renforcement du processus de planification stratégique et de programmation au sein du MAEP – Rapport d’étude
55	MAEP (2007) : Rapport de l’étude sur l’évaluation des reformes dans les services agricoles – version provisoire.
56	MAEP (2007) : Direction du Conseil Agricole et de la Formation Opérationnelle, Budget Programme Gestion 2008, Août 2007.
57	MAEP (2008) : Analyse Institutionnelle pour la Promotion des Filières Agricoles, Atelier de Restitution du 21/10/2008, Document de Travail, Octobre 2008.
58	MAEP (2008) : CeRPA Atlantique et Littoral, Budget Programme 2008.
59	MAEP (2008) : CeRPA Atlantique et Littoral, Budget Programme.
60	MAEP (2008) : Etude des modalités opérationnelles de mise en place du Fonds National de Développement Agricole (FNDA). Termes de Référence.
61	MAEP (2008) : Intensification du programme d’urgence d’appui à la sécurité alimentaire (version pour discussion)
62	MAEP (2008) : Plan de Formation 2008-2010, Direction des Ressources Humaines, Service de la Gestion Prévisionnelle et de la Formation.
63	MAEP (2008) : Plan stratégique de Relance du secteur Agricole
64	MAEP (2008) : Plan stratégique de relance du secteur agricole – Résumé exécutif
65	MAEP (2008) : Plan stratégique de relance du secteur agricole – version de septembre 2008.
66	MAEP (2008) : Projet d’appui aux jeunes entrepreneurs agricoles pour le développement des filières de cultures vivrières.
67	MAEP (2008) : Recrutement d'une équipe pluridisciplinaire de consultants pour la définition du processus de création d'une Agence de Développement de la Mécanisation Agricole (ADMA) au Bénin. Termes de Référence.
68	MAEP (Août 2006) : CeRPA Atlantique et Littoral, Budget Programme 2007,
69	MAEP (Août 2006) : CeRPA Atlantique et Littoral, Budget Programme 2007, Annexes.
70	MAEP (Août 2008) : Direction du Conseil Agricole et de la Formation Opérationnelle, Stratégie Nationale de mise en œuvre du Conseil Agricole (SNCA) au Bénin.
71	MAEP (Avril 2007) : Plan d’Action National visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la Pêche illicite, non déclarée et non réglementée
72	MAEP (Avril 2003) : CARDER Atlantique et Littoral, Rapport Annuel, Campagne, 2002-2003.
73	MAEP (Mai 2006) : CeRPA Atlantique et Littoral, Rapport Annuel Campagne, 2005-2006.
74	MAEP (Septembre 2002) : CARDER Atlantique et Littoral, Rapport Annuel, Campagne 2001-2002.
75	MAEP, (Mars 2008) : Direction du Conseil Agricole et de la Formation Opérationnelle, Plan d’Actions de la Direction du Conseil Agricole et de la Formation Opérationnelle.
76	MAEP/ Direction de la Pêche (1999) , 1999, Annuaire statistique des pêches
77	MAEP/ Direction de la Pêche (2008) : Rapport annuel d’activités de la Direction des Pêches

78	MAEP/DANA (2002-2006) : Appui à l'éducation nutritionnelle des communautés
79	MAEP/DE (/2008) : Rapport annuel 2007
80	MAEP/DE (/2008) : Statistiques sur l'Elevage 2007
81	MAEP/DE (2007) : Programmes de développement des productions animales pour les cinq prochaines années (2007-2012)
82	MAEP/DE (2008) : Rapport annuel d'activités de la Direction de l'Elevage
83	MAEP/DE/PADEL (2007/2008) : Rapports annuels d'activités 2007 et 2008
84	MAEP/DICAF (2008) : Stratégie nationale de mise en œuvre du conseil agricole au Bénin - SNCA.
85	MAEP/DICAF/SSE (2008) : Evaluation Annuelle outils Suivi-Evaluation au 31/12/2008.
86	MAEP/Direction de la Pêche (2002-2008) : Rapport d'activités 2002 – 2003 -2004 - 2005 – 2006 -2007
87	MAEP/Direction de la Pêche (2004) : Vade Mecum de la police des pêches
88	MAEP/Direction de la Pêche (2007) : Note d'orientation économique du Budget 2010, Fiche 1 : Evolution de la pêche au Bénin
89	MAEP/Direction de la Pêche (2007) : Plan d'Action 2004-2006
90	MAEP/Direction de la Pêche (2007) : Politique de développement du secteur des pêches en République du Bénin
91	MAEP/Direction de la Pêche (2009) : Plan d'action national visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementaire
92	MAEP/Direction de la Pêche (2009) : Statistiques Halieutiques 1995-2008
93	MAEP/DPL (1994) : Recueil des textes législatifs et réglementaires des coopératives au Bénin
94	MAEP/DPLR/SSE (2006) : Rapport d'activités campagne 2005-2006
95	MAEP/DPLR/SSE (2008) : Budget Programmes de la DPLR. Période 2008-2011
96	MAEP/DPLR/SSE (2009) : Rapport d'évaluation du plan de travail annuel 2008 de la DPLR au 31 décembre 2008
97	MAEP/DPP (2008) : Synthèse des documents de politique du secteur agricole au Bénin.
98	MAEP/DPP/SSSE (2008) : Statistiques de production agricoles 1998-2004 ; 2007-2008.
99	MAEP/DRH (2006) : Point de l'Effectif du Personnel du MAEP par Corps en 2005
100	MAEP/DRH (2007) : Point de l'Effectif du Personnel du MAEP par Corps en 2006.
101	MAEP/DRH (2008) : Point de l'Effectif du Personnel du MAEP par Corps en 2004
102	MAEP/DRH (2008) : Point de l'Effectif du Personnel Présent au 31/12/2007.
103	MAEP/DRH (2009) : Point de l'Effectif du Personnel par Corps et par Catégorie au 31/12/2008.
104	MAEP/ONASA (2005) : Mémoire sur la gestion de la sécurité alimentaire au Bénin.
105	MAEP/PADSA II (2006) : Etude documentaire sur la fonctionnalité des groupements de femme (GF) et des organisations paysannes (OP) mixtes, Rapport de mission, version finale.
106	MAEP/PNUD (2001): Etudes sur les conditions de vie des ménages ruraux au Bénin (ECVR), 2ème édition.

107	MCAT (1999) : Arrêtée N°152/MCAT/DC/DCI/ SACPIA portant définition des compétences de l'acheteur & du négociant des produits agricoles.
108	MDEF (2007) : Orientations Stratégiques de développement du Bénin, 2006-2011.
109	MDR (1993) : Mieux connaître le secteur rural, Orientation et réalisations 1990-1992
110	MDR (1994) : Politique forestières du Bénin : Document principal
111	MDR (1994) : Politique forestières du Bénin : Document principal et programme d'action prioritaire
112	MDR (1994) : Actes des états généraux du secteur rural ; 16p.
113	MDR (1995) : Table ronde du secteur rural, document de synthèse, 34p.
114	MDR (1995) : Table ronde du secteur rural, document principal, 102p.
115	MDR (1995) : Etudes sur les filières maïs, niébé, piments, anacarde au Bénin. Tome 6 : Environnement des exploitations agricoles, 57p.
116	MDR (1999) : Annuaire Statistique campagne 1998-1999, tome 1 : la production végétale ; 1999,
117	MDR (1999) : Déclaration de politique de développement rural, 32p.
118	MDR (1999) : Etude de l'avenir du secteur rural, 1ère phase : diagnostic du secteur, 10p.
119	MDRAC : Séminaire sur la stratégie de développement rural. Synthèse des résultats, 1999, 59p.
120	MDRAC/MFEFP : Bilan général premier plan d'Etat, développement rural, juillet 1980.
121	MDRAC/ONC/GTZ (1991) : Etude sur la sécurité alimentaire au Bénin, n°7 : la production agricole béninoise face aux marchés régionaux : le cas des produits vivriers.
122	MEPDEAP (2007) : Elaboration de la politique de financement agricole au Bénin. Termes de Référence).
123	MEPDEAP (2007) : Etude sur la Mécanisation de l'Agriculture au Bénin. Termes de Référence.
124	MEPDEAP (2007) : Programme d'Actions Prioritaires de la SCRP 2007-2009, Avril 2007.
125	MEPDEAP (2007) : Rapport de synthèse de la mission conjointe de suivi des projets et programmes de développement agricole. 07 au 29 Octobre 2007.
126	MEPDEAP (2007) : Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, Mars 2007.
127	MEPDEAP (2008) : Orientations pour l'élaboration du cadre institutionnel de la mise en œuvre du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA).
128	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, 2008 : Elaboration de la politique de financement agricole au Bénin. Termes de Référence.
129	MPDEAP, MEF, MAEP (2007) : Rapport Synthèse de la Mission Conjointe de Suivi des Projets et Programmes de Développement Agricole, 07-29 Octobre 2007, Novembre 2007.
130	NOULA G. Armand (1996) : Crise Agricole et Développement Economique: l'Expérience Africaine.
131	République du Bénin (1991) : Décret n° 91-161 du 22 Juillet 1991 portant approbation des Statuts de la Société Nationale pour la Promotion Agricole (SO.NA.PR.A).
132	République du Bénin (2006) : Orientations stratégiques de développement du Bénin 2006 – 2011.
133	République du Bénin (2007) : Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté - SCRP 2007-2009, version finale.
134	SONAPRA (2008) : Atelier d'opérationnalisation du plan d'actions quinquennal (2008-2012), version

	finale
135	SONAPRA (2008) : Plan de travail annuel 2008-2009 pour la promotion des filières agricoles.
136	SONAPRA (2008) : Plan de travail annuel 2008-2009 pour la promotion des filières agricoles.
137	SONAPRA (2008) : Plan de travail annuel 2009-2010 pour la promotion des filières agricoles.
138	SONAPRA (2008) : Plan de travail annuel 2009-2010 pour la promotion des filières agricoles.
139	SONAPRA (2008) : Promotion des filières agricoles – point des activités menées de novembre 2006 à septembre 2008.
140	SONAPRA (2008) : Proposition d'orientations pour la restructuration de la SONAPRA
141	SONAPRA (2008) : Proposition d'orientations pour la restructuration de la SONAPRA
142	SONAPRA (2008) : Synthèse des programmes de développement des filières agricoles.
143	THIBINDA Thomas (2003) : Etat des lieux de l'agriculture en Afrique : Atouts, faiblesses, difficultés et perspectives dans Magasine de l'entreprise N°27 de juillet-Août ; pp 64-67
144	UEMOA (2001) : La politique agricole de l'UEMOA (PAU)
145	UNICEF (1995) : Inventaires des technologies et activités porteuses pour les femmes au Bénin, 302p
146	ZAKARI ALLOU, Yacoubou (2005) : Mécanisme de gestion de la filière coton au Bénin.
<i>Décrets, arrêtés et lois</i>	
147	ARRETE N° 3541 / MAEP / D-CAB /SGM /DRH /DAGRI /SA de l'année 2005 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement de la DAGRI.
148	ARRETE N° 3536 / MAEP / D-CAB /SGM /DRH /DGR/SA de l'année 2005 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement de la DGR.
149	ARRETE N° 3539 / MAEP / D-CAB /SGM /DRH /DE/SA de l'année 2005 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement de la DE.
150	ARRETE N° 3542 / MAEP / D-CAB /SGM /DRH /DANA/SA de l'année 2005 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement de la DANA.
151	ARRETE N° 3538 / MAEP / D-CAB /SGM /DRH /DICAF/SA de l'année 2005 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement de la DICAF.
152	ARRETE INTERMINISTERIEL N° 300 / MDR / MPREPE / MF / D-CAB / CC / CP de l'année 1998 portant Création, Attribution, Organisation et Fonctionnement des organes de Gestion de la vulgarisation Agricole
153	ARRETE N° 0179 / MAEP / D-CAB /SG / DRH / DRF /SA portant Création, organisation, attribution et fonctionnement du MPRC / CeRPA ANNEE 2005.
154	ARRETE N N°0163 / MAEP / D-AB /SG /DRH / SA portant création, AOF de la coordination des CeRPA, ANNEE 2005.
155	ARRETE N° 3543 / MAEP / D-CAB / SG M / DRH /DPQC / SA portant Attribution, Organisation et Fonctionnement de la DPQC.
156	ARRETE INTERMINISTERIEL N° 0244 / MAEP / MEPDEAP / MF /MICPME / D- CAB / SGM / SA de l'année 2007.
157	ARRETE N°026 / MICPE / DC / SG /CEBENOR /SA portant Attribution, Organisation et Fonctionnement du CEBENOR.
158	ARRETE ANNEE-1988 N°408 / MDRAC / DGM / DAFA / CNSP-SP portant composition et

	attribution de la commission d'Élaboration du Catalogue des Espèces et des Variétés.
159	ARRETE ANNEE 1986-N°658 / MDRA / DGM / DCCP portant Création du Laboratoire d'Analyse et de Certification des Semences et Plants.
160	ARRETE, 2005 N° 3538/MAEP/D-CAB/SGM/DRH/DICAF/SA , Portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction du Conseil Agricole et de la Formation Opérationnelle (DICAF)
161	DECRET N° 83-77 du 04 Mars 1983 portant approbation de la Société Nationale pour la Promotion Agricole (SONAPRA)
162	DECRET N° 91-161 du 22 juillet 1991 portant approbation des statuts de la SONAPRA
163	DECRET N°96-452 du 17 octobre 1996 portant Approbation de nouveaux statuts de l'ONASA.
164	DECRET N° 99-537 du 17 Novembre 1999 portant transfert au secteur privé de la responsabilité de l'organisation des consultations et l'approvisionnement des intrants agricoles du MAEP.
165	DECRET N° 2000-294 du 23 Juin 2000 portant suppression du monopole de la commercialisation primaire de la SONAPRA au Bénin.
166	DECRET N°2001-097 du 20 Février 2001 portant approbation des statuts et création du réseau de chambre d'agriculture en république du Bénin.
167	DECRET N°2006-114 du 20 MARS 2006 portant approbation des statuts de l'ONS.
168	DECRET N° 2006-234 du 18 Mai 2006 portant définition du cadre institutionnel de représentation des producteurs de coton au sein de l'interprofession de la filière coton.
169	DECRET N° 2006-232 du 18 Mai 2006 portant définition du cadre institutionnel de représentation des sociétés d'égrenage de coton au sein de l'interprofession de la filière coton.
170	DECRET N° 2006-233 du 18 Mai 2006 portant définition du cadre institutionnel de représentation des sociétés importatrices et distributrices d'intrants coton au sein de l'interprofession de la filière coton.
171	DECRET N° 2006-6582 du 02 Novembre 2006 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement du MAEP.
172	DECRET N° 2007-238 du 31 Mai 2007 portant définition et organisation du cadre de gestion transitoire de la filière coton.
173	DECRET N° 2008-107 du 10 mars 2008 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement du MPDEAP.
174	Loi N°91-004 du 11 février 1991 portant règlement phytosanitaire en république du Bénin
175	Loi N° 2007-03 du 16 Octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin

ANNEXES

Annexe 1 : Termes de référence de la mission

I. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Le Gouvernement du Bénin s'est doté d'une Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCRП) couvrant la période 2007-2009 qui met l'accent, entre autres, sur l'accélération de la croissance et la diversification de l'économie nationale afin de réduire sa dépendance vis-à-vis du produit dominant qu'est le coton. Pour concrétiser cette orientation politique, le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP), dans le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA 2008-2015), a pris l'option de faire de la promotion des filières agricoles "un axe majeur de la relance du secteur". Cette option stratégique vise le double objectif d'impulser l'économie et de créer des Petites et Moyennes Entreprises (PME) ainsi que des emplois.

La volonté affichée du Gouvernement de faire de l'agriculture un réel moteur de développement économique (relance de plusieurs filières agricoles, amélioration du financement de l'agriculture, élaboration d'une stratégie nationale de formation agricole et rurale...) constitue l'une des priorités de la promotion du renouveau économique telle que définie dans les Orientations Stratégiques de Développement (OSD 2006-2011).

La politique de développement agricole a pour but de promouvoir une agriculture durable, moderne et compétitive reposant prioritairement sur les exploitations familiales agricoles reconnues, sécurisées, à travers la valorisation maximale du potentiel agro-écologique, et des savoir-faire agricoles du pays et la création d'un environnement propice au développement d'un secteur agricole structuré.

Pour ce faire; les actions envisagées dans un cadre général de décentralisation sont : la protection de la végétation et des sols dans une perspective d'accroissement de la production agricole ; la diversification des filières agricoles en stimulant la production de riz, de l'anacarde et le maraîchage; la création d'un cadre institutionnel favorable à l'accès au crédit et la création de conditions favorables de collaboration entre les institutions publiques et privées.

En effet, le secteur agricole a contribué en moyenne à hauteur de 34,3% au PIB sur la période 1995-2005. La production végétale y est prépondérante et intervient en moyenne pour 24,1%. Les productions animale et halieutique quant à elles ont contribué en moyenne respectivement pour 5,9% et 4,2% sur la période. Le Bénin est constitué de huit zones agro-écologiques dans lesquelles se développent les activités diversifiées de productions végétales, animales, halieutiques et forestières. Sur les 11 millions d'hectares (ha) de surface disponible, un peu moins de 60% sont aptes à l'agriculture. La taille moyenne de l'exploitation familiale est estimée à 1,7 ha pour 7 personnes. Toutefois, on note que 34% des exploitations couvrent moins de 1ha et seuls 5 % des exploitations du sud et 20% de celles du nord disposent de plus de 5 ha.

La relance du secteur agricole, vise à encourager:

- le développement des filières porteuses dans les domaines des productions végétales (ananas, anacarde, coton, maïs, manioc, cultures maraîchères, riz, palmier à huile), animales (volaille, aulacode, lait, œuf) et halieutiques (crevette, poisson) ;
- le renforcement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à travers un accroissement de la compétitivité des produits vivriers de grande consommation, pour conserver un niveau, 'de prix des produits alimentaires convenable pour les consommateurs ;

- la conquête des marchés, la transparence des transactions et le respect des normes et de la traçabilité des produits, sur la base d'informations commerciales bien partagées.

L'évaluation de la stratégie agricole permet au Gouvernement de faire le point de ses interventions dans le secteur et de redéfinir en cas de besoin certains axes de la politique agricole.

Le Bureau d'Evaluation de l'Action Publique (BEAP) du Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation de l'Action Publique (MPDEAP) recherche un Consultant/Cabinet pour l'assister dans la réalisation de **l'évaluation de la stratégie sectorielle mise en œuvre à ce jour pour le développement du secteur agricole.**

II. OBJET DE LA CONSULTATION ET TÂCHES A EXECUTER

1. Objectif général

La consultation a pour objet **d'évaluer la stratégie sectorielle mise en œuvre en matière agricole.**

2. Objectifs spécifiques

Le consultant/cabinet aura à accomplir toutes les tâches découlant de l'objet de la consultation et des missions spécifiques telles que :

- analyser la cohérence entre les interventions d'une part, et d'autre part, entre les stratégies en matière de promotion agricole;
- évaluer la pertinence des politiques et des choix stratégiques en faveur du secteur agricole ;
- identifier les principales contraintes et faiblesses de la mise en œuvre de la politique agricole;
- analyser les conséquences globales de la mise en œuvre de la politique agricole en termes de bénéfices sociaux pour les populations;
- réaliser le diagnostic du cadre institutionnel de promotion agricole;
- proposer des approches de solutions pertinentes en vue de la relance du secteur agricole.

III. RESULTATS ATTENDUS

Les résultats suivants sont attendus de la mission du Consultant/Cabinet:

- le rapport d'analyse de la cohérence entre les interventions d'une part, et d'autre part, entre les stratégies en matière de promotion agricole est disponible;
- le rapport d'évaluation de la pertinence des politiques et des choix stratégiques en faveur du secteur agricole est disponible;
- le diagnostic institutionnel du secteur agricole est réalisé, accompagné d'une proposition de modèle institutionnel optimal ;
- les principales contraintes et faiblesses de la mise en œuvre de la stratégie sectorielle en matière agricole sont connues;
- les conséquences globales de la mise en œuvre des politiques pour la société en termes

- de bénéfices sociaux pour les populations sont connues;
- des propositions pertinentes en vue de la relance du secteur agricole sont formulées.

IV. DUREE DE L'ETUDE ET CALENDRIER DE REALISATION

La durée maximale prévue pour l'accomplissement de cette mission est de trois (03), mois. La mission devra commencer à la date de signature du contrat. Un calendrier est présenté dans le tableau ci-dessous.

Etapes	1 er mois				2 ^{ème} mois				3 ^{ème} mois			
Revue documentaire; travaux de terrain et dépôt du rapport provisoire	X	X	X	X	X	X						
Lecture et amendements' du rapport provisoire par le BEAP							X	X	X'			
Atelier de validation du rapport provisoire'										X		
Prise en compte des observations et dépôt du rapport définitif ...											X	X

V. COMPOSITION DE L'EQUIPE DE TRAVAIL

L'équipe de consultants (ou le Cabinet) qui assurera la présente mission devra comprendre au moins:

Un Agroéconomiste de haut niveau ayant une très bonne expérience, dans l'élaboration et l'évaluation des politiques agricoles dans les pays en développement de l'Afrique au Sud du Sahara. Il doit avoir une dizaine d'années d'expérience dans la conduite et la réalisation d'études similaires;

Un Agronome ayant une bonne connaissance des enjeux du développement notamment le développement agricole des pays africains. Une expérience d'au moins cinq (05) ans dans la conduite ou la participation à des missions similaires est requise. La gestion des projets, ou programmes dans le domaine serait un atout.

Un Statisticien titulaire d'un Diplôme de Technicien Supérieur (DTS) en Statistique, qui sera chargé de la saisie et de l'analyse des données. Il doit avoir une expérience d'au moins cinq ans dans le traitement des données.

Les travaux de l'équipe de consultants (ou du Cabinet) seront coordonnés par l'Agroéconomiste. Il sera donc le Chef de Mission et à ce titre sera le responsable de la bonne

conduite de l'étude. Il servira également de relais entre l'équipe et le MPDEAP.

Le Consultant/Cabinet doit présenter dans son offre les curricula vitae de tous les membres de son équipe dûment signés par ces derniers. Chaque curriculum vitae devra préciser la formation, les emplois occupés et les expériences pertinentes dans le cadre de la présente mission du membre de l'équipe concerné ainsi que l'ancienneté dans chaque emploi ou expérience.

VI- PRODUIT DE L'ETUDE

Le consultant/Cabinet doit produire un rapport indiquant les démarches méthodologiques adaptées pour atteindre les résultats attendus et les éléments pour l'élaboration de la nouvelle politique de développement agricole.

VII- OBLIGATIONS DE L'ADMINISTRATION

L 'Administration facilitera aux soumissionnaires l'accès à la documentation existante, aux structures, aux personnes et aux informations dont ils auront besoin pour réaliser au mieux toutes les prestations contenues dans leur mandat.

VIII. OBLIGATIONS DU CONSULTANT

Les données collectées dans le cadre de la présente étude seront strictement utilisées par le consultant/Cabinet pour les besoins de la mission. Elles seront transmises au MPDEAP dans un format numérique qui sera convenu de commun accord entre le Consultant/Cabinet et l'Administration.

Les rapports seront rédigés en langue française. Le Cabinet/Consultant déposera dix (10) exemplaires et une copie numérique en format Word, de ces rapports au MPDEAP.

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

N°	NOM & PRENOMS	FONCTION	CONTACT
MEDEAP			
1	DJIDJOHO M. Aristide	Coordonnateur du Projet d'appui au BEPP	-
2	AGBADOME Oswald	Assistant au Coordonnateur Projet d'appui au BEPP	
MAEP			
<i>Direction de Programmation et de la Prospective (DPP)</i>			
3	AGBOTON Abdel-Aziz	Colla./SAPS/DPP	-
4	AZANDEGBE Denis	Colla./SAPS/DPP	-
5	VIDEGLA Euloge	C/SAPS/DPP	-
<i>Direction des Ressources Financières et Matérielles (DRFM)</i>			
6	ABOH Latif	C/SMM/DRFM	97 60 05 89
7	ACCLASSATO Benjamin	Co/DRFM	97 60 48 34
8	ADEBO O. Moussiliatou	Régisseur/DRFM	95059843/ 97698772
9	GARBA Sosthène	Régisseur/DRFM	95 42 15 92
10	HOUNMALON Barthélémy	CM/DRFM	93 77 08 20
11	KONFO A. Amidou	Régisseur/DRFM	90 03 60 61
12	LOKO Lucas	Cell/DRFM	21 30 19 55
13	MARTIN Rita	Régisseur/DRFM	97 47 94 37
14	MISSINHOUN Etienne	Régisseur/DRFM	97 55 54 14
15	NOUMAVO Amélie	Régisseur/DRFM	95 06 45 79
16	TOBOULA Jean	DRFM	90 02 57 90
17	YETONGNON C. Richard	Régisseur/DRFM	95 40 73 73
<i>Direction des Ressources Humaines (DRH)</i>			
18	SARE BIO Philémon	Directeur	21302070 97091602/93139414
<i>Direction de l'Elevage (DE)</i>			
19	BONI MONSIA Christophe	Directeur de l'Elevage	90940058/95563603
20	TOÏGBE Emile	C/SADPFA/DE	95 56 71 76
<i>Direction des Pêches (D Pêches)</i>			
21	Catherine K. H. HOUNKPE	Directrice des Pêches	21335996/21331551
22	AKPATCHOSSOU Victor	C/S Pêche maritime	95281351
23	d'ALMEIDA Arsène F. M.	C/S Pêche continentale et aquaculture	90902018/95594642
<i>Office National de Sécurité Alimentaire</i>			
24	KOTOMALE Hilaire	Directeur Technique	-
25	MONDE Prosper	Resp. Suivi- évaluation	-
<i>Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée</i>			
26	KOUDJROHEDE Louis	Chef Service Suivi-	97 27 30 17

		évaluation	
27	ALIMI Issiakou	Chef Service Qualité, Analyse et Législation	93 50 50 52
Direction de la Promotion de la Législation Rurale			
28	ADJADI Omolara ép. DJIBRIL	Directrice	-
Direction des Forêts et Ressources Naturelles			
29	AZIZOU	DFRN	-
30	COVI Célestin	Direct. des Politiques	-
31	LOKOSSOU Orphée	Chef Division statistiques	-
SONAPRA			
32	DIMON Elie	Collaborateur CPSP	95 15 51 21
33	BIO SEKO Tabé	Collaborateur CPSP	95 18 83 34
34	AGOLI Agbo Dorothée	Collaborateur CPSP	95 06 42 68
DAGRI			
35	HOUNMENOU M. André	C/SPIPV	93 70 53 80
36	AFFOYON Martin René	C/SICAR	90 04 16 38
37	TAIROU Adio Wakili	Assistant/DAGRI	-
38	ADANVE Grégoire	Collaborateur CSPV	-
39	EREKPA Moïse	C/SAF	-
ProCGRN			
40	FANDOHAN Sylvestre	Coordonnateur	97 31 22 38
41	AKAKPO Jean	CT/SE	90 92 67 58
42	AKELE Olivier	CT	90 02 51 27
DPQC			
43	YESSOUFOU Alamon	DPQC	90 03 81 03
44	YEDOMON Philomène	Assistante/DPQC	-
45	YEBOUDODO Gérard	Resp/SE	90 03 28 50
46	CAKPO René	CS/CCP	-
DGR			
47	DANVI Comlan Célestin	DGR	90 94 21 76
LANCEMENT OFFICIEL			
48	AGBESSI Roger	ONASA	90 90 72 32
49	AGBO Bernard	CT/GTZ MAEP	90 93 99 36
50	ALAMON Yessoufou	D/Pêches	90 03 81 03
52	ANASSIDE Antoine	C/SEEI/ONS	90 02 38 22
53	ATCHADE Camille	DAE/DE	90 93 55 18
54	AZANDEGBE Denis	SAPS/DPP/MAEP	90 92 43 03
55	BALLEY Jocelyn	DAGRI	95 32 04 54
56	COMLANVI M. Odile	DPP/PADSA	90 02 96 12
57	DIMON Elie	SONAPRA	95 15 51 21
58	DOSSOU ABATA Constant	OPA/MAEP	2130 94 10
59	GBETO DANSOU Jean	DG/CeRPA ATL	90 05 33 47
60	HOUNKPE Catherine	D/Pêches	90 01 61 02
61	KOUDJROHEDE Louis	DANA	97 27 30 17
62	LAWANI Mohamed	SONAPRA	90 01 40 31

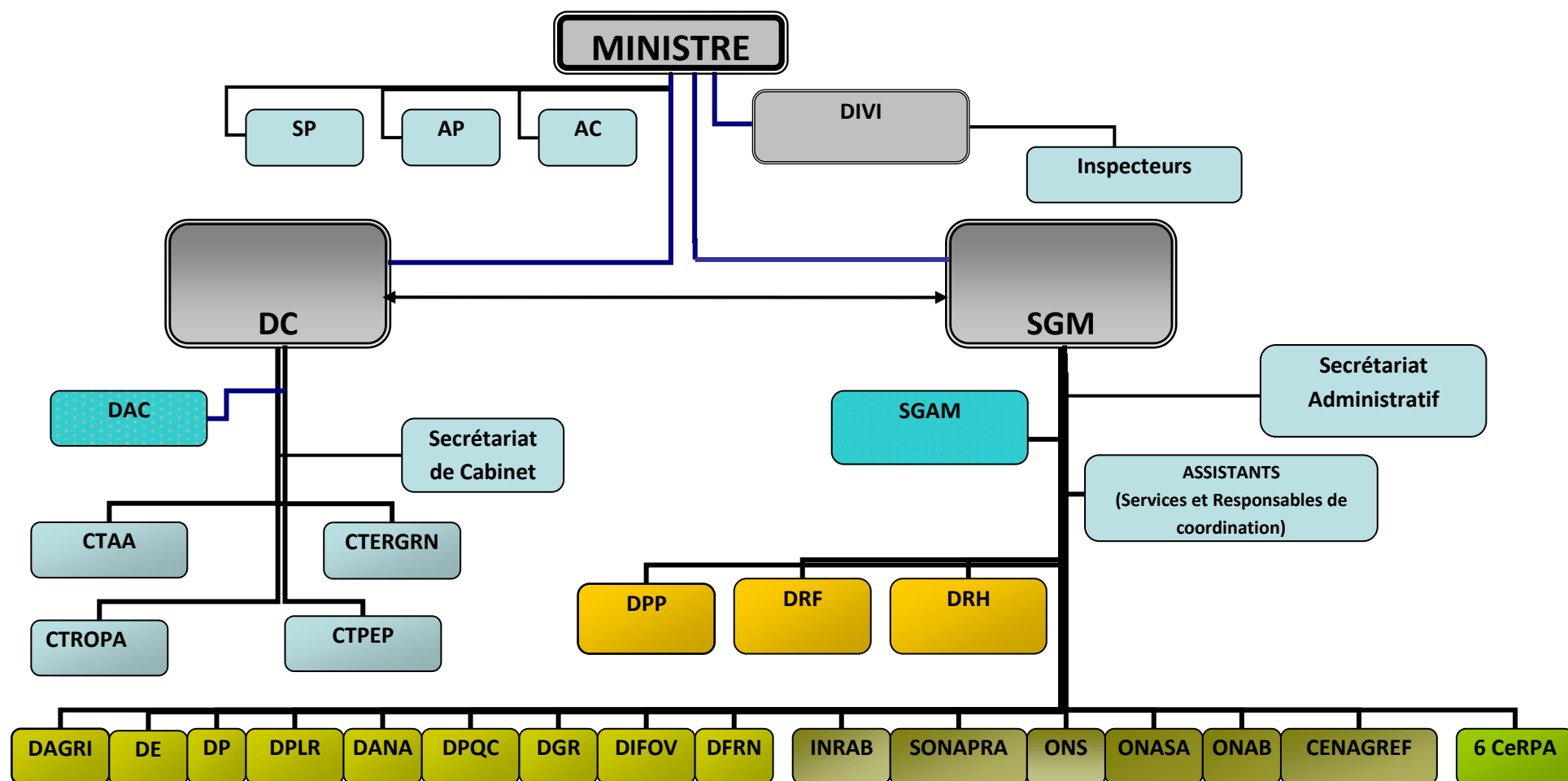
63	LAWSON Magloire	RDICAF	95 06 30 66
64	MEGNIGBETO APLOGAN Hubertine	G/PADAM	95 29 98 22
65	MIKPON Toussaint	INRAB	95 40 74 20
66	MONSIA B. Christophe	DE/MAEP	90 94 00 58
67	SOGBOSSI C. Michel	DG CeRPA-M/C	90 01 38 10
68	TAÏROU Wakil a.	DABDI/MDEF	97 98 43 14
69	TOSSOU Sylvain	C/PADPAQ	90 94 71 25
70	VIDEGLA Euloge	SAPS/DPP	95 16 95 32
71	ZOLA Donatien K.	SGBD/AIC	21 3323 49
AUTRES STRUCTURES			
72	AYIKOUE Yvette	Coordonnatrice PADSA	-
73	GBLAGADA Charles	Chargé du Suivi Evaluation du PADFA	97440844 / 21072731
74	FANDY Mignannou	Responsable Suivi-évaluation PADAM	90 01 66 65/ 95 57 03 60
75	OKE Basile	Coordonnateur PADEL	98644494/97878972/0963049
	SOULE IBRAHIM Adam	Coordonnateur MPRC-CERPA	90906993/97078401/21302124
DICAF			
76	AGOUNDOTE Désiré	DICAF	-
77	AVODAGBE Grégoire	C/S Formation Opérationnelle	-
78	AKAMBI Massiou	C/S Suivi-Evaluation	-
79	LAGBADOHOSSOU Aurélien	C/Evaluation et Statistique	
80	HOUNKPATIN E. Joseph	C/Liaison Recherche-Développement	-
81	FASSASSI Ramanou	C/S Appui aux Conseils Agricoles	-
AIC			
82	DANDAGUI Mora	AIC	21 33 23 49
83	GAGNON Barthelemy	AIC	21 33 97 16
84	GNIDEHOU Justin	AIC	21 33 97 16
85	MEDJA Ange	AIC	21 33 46 56
86	SADONOU Joachim	AIC	21 33 23 49
87	ZAKARI ALLOU Yacoubou	AIC	21 33 97 16
88	ZOLA Donatien	AIC	21 33 23 49
PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS			
89	ABIASSI Erick	PNUD-Bénin	21313045/95422141
90	ACACHA Evelyne	UE	21 31 26 17
91	AGBO Bernard	CT/GTZ	90 93 99 36
92	AKADIRI Falilou	FAO-Bénin	21 31 42 45
93	HOUNGNIBO Grégoire	IFDC-Bénin	21 30 59 90

94	LANÇON Jacques	SCAC	21 30 02 25
95	LOPEZ Dine Jaime	CT-DPP / PADSA II	21 30 60 06
96	LOTSU Marius	Assistant économique US Embassy	21 30 06 50
97	NONFON Marcellin	DFA/Amb. Pays-Bas	95 05 71 52
98	SALLE GUILLAUME	AFD	21 31 35 80
DEPARTEMENTS ATACORA – DONGA			
<i>CeRPA Atacora-Donga</i>			
99	ADEOSSI Bienvenu	C/SAER	90 02 96 93
100	ASSANI Raoufou	C/SPFA	90 01 49 32
101	GONROUODOBOU Orou Dèkè	DG/CeRPA	90 03 96 20
102	KOLOBOE C. Albert	DIFAOP	90125997/95561352
103	KOUGBLENOU Robert	C/SSED	90 03 47 86
104	MEGNINO Alphonse	DPAF	90 94 41 54
105	N'KOUÉ Roger	R/CPGBD	90 03 50 53
106	SERO Jean-Pierre	R/PAMRAD	90 03 88 27
107	TOCLOE Richard	RUARVI	90 04 42 63
<i>Acteurs du secteur privé</i>			
108	ADISSO Aménophis	Coordonnateur REMAD	90 97 68 16
109	ADJATI Kpaguili	Centre Yéfabou Perma	97186219/90664691
110	AGBEGNINO Isidore	Technicien REMAD	90 15 35 13
111	BARANON Mohamed	Technicien URPA/AD	90 01 11 09
112	CHABI Fouléra	GCPV	23 82 10 34
113	HLANNNON Jacques	URP	90 10 96 52
114	HOUNHOUENOU Boris	Assistant comptableCDPC	97 11 38 33
115	JOTAN Marguérutte	Secrétaire GCPL	90 66 62 35
116	KOUAGOU S. Mathieu	Président URPA/AD	96328582/90047436
117	TOSSOUNON Kalima	Vice secrétaire GCPL	90 95 54 26
118	YOMBO B. Joseph	URPA/AD	90 66 43 44
DEPARTEMENTS BORGOU- ALIBORI			
<i>CeRPA Borgou-Aibori</i>			
119	ADAM Rafiou	C/SPC	95 28 20 78
120	ALADJODJO Thierry	C/SAF	95 52 79 08
121	BAKO Idrissou	CN/PDRT	95 42 18 74
122	BOULANKI Oumarou	ASE/PDRT	95 55 41 80
123	CHALLA Séverin	DG/CeRPA	97 44 90 94
124	ELEGBE C. Antoine	Chargé/MTA CeRPA	90 90 39 60
125	GAUTHE Sylvain	Chargé Ressources Humaines	95 81 44 46
126	LOKOTO Bernard	RSE/PSAIA	95 42 57 68
<i>Acteurs du secteur privé</i>			

127	BIO BAGOU Jules	CFCE/CNPC	90660762/96239333
128	GBEFFO Jonas	CIC/CNPC	95866729/97325947
129	N'DAH Michel	CSSE/CNPC	90925852/93965459
130	TAMOU NCanti	CAF/CNPC	-
131	ZOROBORAGUI Séro	Président/CNPC	-
DEPARTEMENTS ZOU- COLLINES			
<i>CeRPA Zou-Collines</i>			
132	AKPONAN Aaron	Chargé/MAT	95 56 78 44
133	AVLESSI C/ Victor	DRC Pi	95 35 12 31
134	AVOHA Félicien	DIFAOP	95 79 60 32
135	DAGBETO Henri	Chargé/HPR	95 06 30 05
136	DANSOU Sébastien	C/SSESD	95 79 08 56
137	DOSSOU S. Martial	R/SPC	97 13 76 12
138	GBAGUIDI Cossi	Chargé/AHA	95 42 05 87
139	HONONTA Eugène	C/SPFA	95 79 08 56
140	LANTOKPODE Ludovic	DPFSA	90 94 59 79
141	OTAYAMI L. Hospice	C/SAER	95 81 65 25
142	TCHANILE Amidou	DPAF	95 06 35 24
143	ZETTIN Marcellin	C/SPCI	95 63 85 57
<i>Acteurs du secteur privé</i>			
144	ASSOGBA T. Gratien	TGA/ANASEB	22500249/90920920
145	BOUKARI L. Idrissou	Planteur – Eleveur	90033730/22511201
146	DAHISSIHO Benjamin	Planteur d'agrumes	93 50 87 39
147	DAHISSIHO Narcisse	Planteur d'agrumes	93 11 92 02
148	KOUTON Tiburce	SP/FUPRO	95 56 28 80
149	LOKOSSOU Léopold	Président FUPRO	95 86 75 66
150	Sœur OGAWIN Valérie	Responsable formation des jeunes filles/Abomey	95 35 15 64
DEPARTEMENTS MONO- COUFFO			
<i>CeRPA Mono-Couffo</i>			
156	AKINOCHO O. Patrick	C/SAER	90 04 00 90
157	BESSAN Cyprien	SSE/PADMOC	90 01 02 43
158	BOSSOU D. Pierre	C/SFOC	97 32 64 04
159	DATO K. Léopold	C/SCNRFO	90 22 58 42
160	LESSE Athanase	C/SAACOP	95 05 62 04
161	MONGUEDE Y. Appollinaire	C/SSS	97491360/90924271
162	SOSSA G. Louis	C/SCPAH	90 02 89 62
<i>Acteurs du secteur privé</i>			
163	ADO Houénoudji	Président CDPC Couffo	93746811/96167131
164	AKOUMAN Bonaventure	Président CRM	93 43 05 60
165	DANSOU Michel	Resp information com/URP	90944678/93047890
166	GBESSI Wilfrid	Coord URP/Mono Couffo	93 99 10 46
167	HESSOU Codjo	Vice Président URP	95 45 76 52

168	KOMAGBE Maurice	TG/URP	97016581
169	KPADE A. Justine	Président URQP	97729367/95542778
170	NOUWAGBE Amouvissè	Président CRPV	93433134/95833612
171	TINHUNGOUGOUI Louis Enini	Président CRE	93 72 86 29
172	ZINSOU H. Cathérine	Resp. formation URP	95 85 37 97
DEPARTEMENTS OUEME-PLATEAU			
<i>CeRPA Ouémé-Plateau</i>			
173	Olivier VIGA N	Directeur Général	-
174	Philippe FADEGNON	DPAF	-
175	Bachirou SAKA	DPFSA	-
176	Sourou AHISSOU	DIFAOP	-
177	Latif SALAMI	DAGRNI	-
178	Kègnidé YAÏ	DRC	-
<i>Acteurs du secteur privé</i>			
179	ADELOU Kokou	Producteur Ananas-palmier	97 58 57 58
180	ADOGONY DAH ZOUNDJI L. Gisele	Exploitante Agricole	97 44 40 54
181	ADOUN Maurice	Producteur anacarde	95 26 43 62
182	BOGNAHO Basile	Président URPPH-OP	97 09 93 82
183	GANKPE Joseph	Pêcheur	96 03 89 91
184	GBESSEMEHLAN Jonas	Transformateur Palmier à Huile	97 09 93 81
185	HOUANSOU Noukpo Emile	Président riz Ouémé-Plateau	93864630
186	IKO Antonin	Président Régional anacarde Ouémé-Plateau	95711812 20053104
187	KANHO Théophile	Président Union Communale des pêcheurs de Dangbo	97 63 72 39
188	KOUAZOUNDE Benjamin	Chargé de Progr. Gardien ONG	97 47 93 37
189	ODJOUBANIRE Albert	Producteur anacarde	97 71 17 85
190	TANKPINOU Gilbert	Aulacodiculteur	
191	TOVIZOUKOU Robert	Producteur	97 09 38 51
DEPARTEMENTS ATLANTIQUE-LITTORAL			
<i>CeRPA Atlantique-Littoral</i>			
192	Jean GBETO DANSOU	Directeur Général	-
193	Claude Maxime ADAMAZE	Directeur de la Programmation, de l'Administration et des Finances (DPAF)	-
194	Pascal GBODOGBE	Chargé des Statistiques et de la Documentation	-

Annexe N°3 : Organigramme du MAEP



Source : Extrait du Rapport d'activités du MAEP (2007)

Annexe 4 : Données de productions végétales

DONNEES DE LA PRODUCTION CEREALIERE DES CAMPAGNES AGRICOLES DE 1991 à 2008

	Maïs			Sorgho			Riz			Petit Mil		
Année	Sup (Ha)	Prod (T)	Rd (Kg/ha)	Sup (Ha)	Prod (T)	Rd (Kg/ha)	Sup (Ha)	Prod (T)	Rd (Kg/ha)	Sup (Ha)	Prod (T)	Rd (Kg/ha)
1991	464405	431004	928	147162	115055	782	7739	10461	1352	43789	27031	617
1992	470297	459546	977	143432	110252	769	7925	11464	1447	40127	26153	652
1993	494372	483400	978	138341	105648	764	8447	11811	1398	35751	23537	658
1994	482909	592561	1227	149876	116734	779	8749	13943	1594	36530	24836	680
1995	493494	522975	1060	146091	117152	802	9627	16545	1719	33861	24902	735
1996	513753	555755	1082	144698	110259	762	12033	22259	1850	34072	24281	713
1997	583254	701046	1202	149086	120173	806	14233	26891	1889	35332	26830	759
1998	594277	662227	1114	167880	138425	825	17079	35562	2082	39345	29427	748
1999	625482	782974	1252	154564	126440	818	17561	34040	1938	37958	29519	778
2000	653630	750442	1148	176533	155275	880	23323	49246	2111	44259	36352	821
2001	623412	685427	1099	182644	165342	905	26504	54901	2071	46211	34969	757
2002	684882	797496	1164	193106	182639	946	28787	63219	2196	50905	40751	801
2003	662533	788320	1190	173695	163276	940	23440	54183	2312	45361	35457	782
2004	714155	842626	1180	181269	163831	904	24754	64699	2614	44762	36817	823
2005	728032	835882	1148	180723	167336	926	27968	77128	2758	45497	37000	813
2006	1023702	1122850	1097	152942	139152	910	28828	73854	2562	43842	34519	787
2007	698 120	931 598	1334	135 531	117 322	866	27 395	72 960	2663	37 835	35 303	933
2008	746318	1030470	1381	144281	132448	945	34964	99299	2840	47659	33894	773
Moyenne	625390,38	720922,2	1142,33	158991,9	135931,0	851,47	19408,67	44025,86	2077,54	41283,13	31198,83	757,21
Ecart-type	137785,03	194290,9	117,89	17951,06	24301,06	68,65	8923,63	27381,67	474,97	5141,69	5450,73	74,95
Croissance	0,048583	0,091077	0,040545143	-0,001975	0,014178	0,019136	0,162769	0,252383	0,077068	0,008505	0,022883	0,022747
Crois (%)	4,86	9,11	4,05	-0,20	1,42	1,91	16,28	25,24	7,71	0,85	2,29	2,27

Source : C/SSE/ DPP/MAEP, 1994-2008

DONNEES DE LA PRODUCTION DES RACINES & TUBERCULES DES CAMPAGNES AGRICOLES DE 1991 à 2008

	Manioc			Igname			Patate Douce			Taro		
Année	Sup (Ha)	Prod (T)	Rd (Kg/ha)	Sup (Ha)	Prod (T)	Rd (Kg/ha)	Sup (Ha)	Prod (T)	Rd (Kg/ha)	Sup (Ha)	Prod (T)	Rd (Kg/ha)
1991	126015	1046448	8304	103230	1177541	11407	6872	33242	4837	-	-	-
1992	124238	1040842	8378	106112	1124859	10601	8003	37197	4648	-	-	-
1993	131271	1146634	8735	105102	1185089	11276	7330	40970	5589	-	-	-
1994	166347	1289174	7750	116063	1271769	10958	8863	47017	5305	364	1528	4198
1995	158305	1388164	8769	116213	1272029	10946	9396	47674	5074	258	1000	3876
1996	167076	1456608	8718	130728	1346070	10297	11272	61516	5457	796	3678	4621
1997	185784	1918436	10326	130488	1407677	10788	10570	57193	5411	996	4168	4185
1998	189400	1989022	10502	144650	1583713	10949	8253	40854	4950	919	3756	4087
1999	202117	2112965	10454	145368	1647009	11330	10885	68847	6324,943	1020	4551	4462
2000	219404	2350208	10712	156831	1742004	11108	12474	65592	5258	925	3518	3803
2001	240048	2703456	11262	155733	1700982	10922	10716	56996	5319	745	3080	4134
2002	261750	3154910	12053	173624	2151452	12391	13123	83800	6386	814	3207	3940
2003	237894	3054781	12841	166921	2010699	12046	10523	51098	4856	767	3003	3915
2004	226434	2955015	13050	172739	2257254	13067	11163	49999	4479	851	2981	3503
2005	220423	2804734	12724	180856	2093354	11575	13187	63158	4789	595	1831	3077
2006	220843	2662272	12055	171287	1823908	10648	14490	63959	4414	915	2872	3139
2007	167 102	2 284 056	13668,63	154 320	1 682 190	-	33 012	67 873	-	1 049	3 203	
2008	183251	2629280	14348	204683	2255079	11017	35125	69520	1979	1102	2488	2258
Moyenne	190427,87	2110389,2	10813,90	146386,0	1651815,4	11254,36	13069,83	55916,97	5004,52	807,70	2990,93	3799,81
Ecart-type	41091,32	730486,3	2053,25	29550,5	384389,0	695,21	7925,59	13367,65	956,13	241,23	962,55	624,86
Croissance	0,038156	0,096508	0,056208349	0,0708474	0,067133	-0,00347	0,177208	0,07657	-0,0855			
Crois (%)	3,82	9,65	5,62	7,08	6,71	-0,35	17,72	7,66	-8,55			

Source : C/SSE/ DPP/MAEP, 1994-2008

DONNEES DE LA PRODUCTION DES LEGUMINEUSES DES CAMPAGNES AGRICOLES DE 1991 à 2008

	Haricot			Voandzou			Poids d'angole			Soja		
Année	Sup (Ha)	Prod (T)	Rd (Kg/ha)	Sup (Ha)	Prod (T)	Rd (Kg/ha)	Sup (Ha)	Prod (T)	Rd (Kg/ha)	Sup (Ha)	Prod (T)	Rd (Kg/ha)
1991	96934	55163	569	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1992	99222	62225	627	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1993	91369	58213	637	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1994	100130	65303	652	10786	7803	723	3323	1992	599	2378	1436	604
1995	97860	62920	643	10402	7596	730	4154	2388	575	1081	715	661
1996	96046	60971	635	11428	8400	735	4536	2687	592	2008	1279	637
1997	104164	73749	708	12853	9380	730	5384	3588	666	1739	1203	692
1998	113298	75452	666	13297	9260	696	5738	3490	608	2830	1995	705
1999	112580	74237	659	12911	14594	1130	4543	2952	650	4210	3444	818
2000	119111	85613	719	15306	14790	966	5278	3302	626	5140	4296	836
2001	115908	78353	676	16496	12354	749	5323	3363	632	4533	3543	782
2002	134681	95332	708	20573	15925	774	5511	3712	674	6591	4744	720
2003	115963	81823	706	17755	14549	819	4229	3116	737	6954	6812	980
2004	122560	93789	765	18576	20267	1091	4005	2969	741,3233	10175	5525	543
2005	129002	96690	750	16360	12345	755	-	-	-	9484	7521	793
2006	121144	117142	967	15593	12167	780	-	-	-	14318	9630	673
2007	169 483	130 630	771	21 043	35 805	1702	10 439	7 881	755	-	-	-
2008	171365	143625	775	21833	36125	1655	-	-	-	-	-	-
Moyenne	117267,77	83957,20	701,80	15680,78	15423,98	935,76	5205,25	3453,33	654,60	5495,49	4011,00	726,33
Ecart-type	22860,01	25229,28	86,99	3739,33	9032,53	330,10	1802,74	1482,60	61,54	3918,62	2770,32	114,54
Croissance	0,058631	0,100419	0,031366441									
Crois (%)	5,86	10,04	3,14									

DONNEES DE LA PRODUCTION DES PRODUITS MARAICHERS DES CAMPAGNES AGRICOLES DE 1991 à 2008

Année	Tomate			Piment			Gombo			Oignon		
	Sup (Ha)	Prod (T)	Rd (Kg/ha)	Sup (Ha)	Prod (T)	Rd (Kg/ha)	Sup (Ha)	Prod (T)	Rd (Kg/ha)	Sup (Ha)	Prod (T)	Rd (Kg/ha)
1991												
1992												
1993												
1994	17463	93380	5347	15424	19176	1243	11879	39693	3341			
1995	15314	70392	4597	15022	17957	1195	14433	48608	3368			
1996	19970	101765	5096	19397	20508	1057	16273	51624	3172			
1997	21490	121477	5653	19845	23900	1204	16576	50332	3036			
1998	20097	105626	5256	19636	20070	1022	18870	53170	2818			
1999	25959	124401	4792	19817	24562	1239	17595	54579	3102			
2000	25790	139231	5399	23682	33293	1406	19509	58956	3022			
2001	22781	117563	5161	21430	29309	1368	18887	58099	3076			
2002	25427	134820	5302	23716	36624	1544	21413	74824	3494			
2003	22096	141815	6418	22863	25222	1103	19977	-	3235			
2004	24526	144234	5880,861127	20947	33563	1602,28	21035	69539	3305,87			
2005												
2006												
2007												
2008												
Moyenne												
Ecart-type												
Croissance												
Crois (%)												

DONNEES DE LA PRODUCTION DES PRODUITS INDUSTRIELS DES CAMPAGNES AGRICOLES DE 1991 à 2008

	Coton			Arachide			Tabac			Ananas		
Année	Sup (Ha)	Prod (T)	Rend(Kg/ha)	Sup (Ha)	Prod (T)	Rend(Kg/ha)	Sup (Ha)	Prod (T)	Rend(Kg/ha)	Sup (Ha)	Prod (T)	Rend(Kg/ha)
1991	132000	151250	1120	101440	74141	731						
1992	142000	161595	1380	94801	73822	779						
1993	152191	277500	1790	98860	73822	747						
1994	186840	262543	1405	101090	76960	761	535	321	600			
1995	270395	345000	1276	110257	85181	773	477	422	884,696			
1996	358860	430398	1199	108069	84787	785	714	436	610,6443			
1997	376171	377370	1003	120872	102341	847	585	388	663,2479			
1998	380311	359331	945	122229	98897	809	930	583	626,8817			
1999	370445	375586	1014	125414	101943	813	707	460	650,6365			
2000	319318	339909	1064	138586	121159	874	1007	679	674			
2001	356786	393060	1102	145572	125377	861	1010	621	615			
2002	306890	376739	1228	152774	130008	851	1195	852	713			
2003	314097	372967	1187	154005	143516	932	1005	723	719			
2004	313001	339153	1084	160719	151666	943,7	874	611	699,0847			
2005	191 216	190 867	998	148 494	140 329	945						
2006	230 788	240 491	1042	116 901	112 520	963						
2007	234 490	268 627	1146	121 325	114 460	943						
2008	209803	244563	1166	125025	115562	924						
Moyenne	269200,11	305941,61	1174,94	124801,8	107027,3	848,91						
Ecart-type	85881,24	83775,70	199,15	20832,14	25359,03	77,92						
Croissance	0,047427	0,049227	0,00403	0,021125	0,045384	0,023723						
Crois (%)	4,74	4,92	0,40	2,11	4,54	2,37						

Source : C/SSE/ DPP/MAEP, 1994-2008

Annexe 5 : Evolution des tonnages de production des principaux groupes de vivriers de 1991 à 2008

Année	Céréales	Tubercules	Légumineuses	Vivrier
1991	583,5	2257,2	75,7	2916,4
1992	607,4	2202,1	78,3	2887,8
1993	624,4	2372,6	74,3	3071,3
1994	642,8	2443,5	142,6	3228,9
1995	602,3	2554	140,4	3296,7
1996	665,8	2900,5	147,3	3713,6
1997	741,7	2903,4	155	3800,1
1998	821,9	3482,9	177	4481,8
1999	924,5	3382,2	185,5	4492,2
2000	905,2	4005,73	185,9	5096,8
2001	899,7	4250,1	189,5	5339,3
2002	1049,4	5062,5	222,6	6334,5
2003	1038,2	5232	222,3	6492,5
2004	1109,5	5265,3	133,4	6508,2
2005	1151,8	5011,6	145,3	6308,7
2006	1199,2	4497,1	130,8	5827,1
2007	1 158,7	4 073,7	224,5	5456,9
2008	1297,9	4993,3	238,5	6529,7
Moyenne	890,22	3716,10	159,38	4765,69
Ecart-type	238,24	1127,58	51,10	1383,66
Croissance	0,0832	0,0826	0,1216	0,0839
Croissance %	8,32	8,26	12,16	8,39

Source : Budget Programme MAEP, 2005-2008 & ONASA/MAEP, 2005-2008

Annexe 6 : Evolution des effectifs des cheptels animaux de 1998 à 2008

Année	Bovins	Ovins	Caprins	Porcins	Volailles
1998	1 392 755	639 624	1 132 689	115 523	10 906 000
1999	1 439 652	658 256	1 182 387	284 398	11 260 000
2000	1 594 351	672 099	1 254 409	297 292	11 625 000
2001	1 594 352	669 629	1 223 609	276 513	12 000 000
2002	1 635 056	673 917	1 275 197	285 595	12 400 000
2003	1 684 108	687 089	1 313 762	278 419	12 800 000
2004	1 717 900	707 400	1 354 200	290 800	13 158 000
2005	1 762 600	724 400	1 385 600	302 500	13 600 000
2006	1 810 100	742 000	1 427 100	314 700	14 031 100
2007	1 857 200	755 950	1 473 950	327 300	14 466 000
2008	1 905 400	770 161	1 522 139	340 500	14 914 500

Source : Statistiques de la Direction de l'Elevage/ MAEP, 2008

Annexe 7: Evolution des dépenses totales votées au profit du MAEP (Fonctionnement et Investissement) en milliards

Année	Budget Général Bénin	Allocation au MAEP	Poids (%)
1996	259	22,4	8,65
1997	246,7	24,3	9,85
1998	282,5	22,8	8,07
1999	305,3	26,7	8,75
2000	359	25,8	7,19
2001	391,3	25,6	6,54
2002	423,2	27,8	6,57
2003	432	28,6	6,62
2004	493	32,4	6,57
2005	554,6	32,7	5,90
2006	621,6	39,8	6,40
2007	659,5	33,9	5,14
2008	1018	54,8	5,38
2009	1076	58,2	5,41

Source : Budget Programme MAEP, 2005-2008 & DRFM/MAEP, 2009

Annexe 8 : Evolution de l'effectif du personnel du MAEP de 1990 à 2008

Année	Personnel Terrain (des CeRPA)	Personnel Administratif et des Services techniques	Ensemble MAEP
1990	4910	1208	6118
1993	2843	1279	4122
1995	2614	1213	3827
2000	1916	1159	3075
2001	1637	999	2636
2002	1544	1110	2654
2003	1518	996	2514
2004	1430	1108	2538
2005	1502	1067	2569
2006	1164	827	1991
2007	1020	808	1828
2008	2807	792	3599

Source : DRH/MAEP, 2009