



**Améliorer le taux d'exécution des projets  
d'infrastructures de production sur  
le financement intérieur dans  
le secteur agricole au Bénin**

Notes de pratique

## Table des matières

<i>Figures et tableaux</i> .....	2
<i>Remerciements</i> .....	2
<i>Acronymes et abréviations</i> .....	3
<b>1. Contexte</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Le problème du faible taux d'exécution des projets d'infrastructure de production sur le financement intérieur dans le secteur agricole</b> .....	<b>5</b>
<b>3. Les causes de la faible exécution des projets d'infrastructure dans le secteur agricole : les enseignements à travers une approche d'apprentissage par l'action</b> .....	<b>10</b>
<b>4. Le processus d'identification de solutions légitimes et appropriées au contexte</b> .....	<b>17</b>
<b>5. Conclusion</b> .....	<b>19</b>
<i>Références</i> .....	20

## Figures et tableaux

Figure 1 : Évolution du financement intérieur du PIP du MAEP de 2019 à 2023.....	6
Figure 2 : Niveau de dépenses du secteur agricole selon la source de financement de 2020 à 2022.....	7
Figure 3 : Diagramme en arêtes de poisson ou d'Ishikawa des six hypothèses clés.....	11
Figure 4 : Diagramme en arêtes de poisson ou d'Ishikawa (révisé) des hypothèses clés.....	16
Tableau 1 : Présentation des solutions adaptées aux points d'entrée.....	17
Tableau 2 : Taux d'exécution financière des Programmes Nationaux d'Investissement Public (PNIP) du MAEP et le Programme National de Développement (PND).....	14
Tableau 3 : Taux d'exécution physique des projets « PNDP » bénéficiant de transferts du MAEP.....	14

## Remerciements

Ce rapport a été initialement préparé en français. Il a été rédigé par Mme Yacine Bio-Tchané, consultante en finances publiques spécialisée en Afrique francophone, avec le concours de Mme Joana Bento, responsable de programme à CABRI et l'équipe Assouka du Bénin, notamment MM. Parfait Aguida, Pacôme Ahouandjinou, Damien Toko, Maurice Touhetondé, Carlos Vissoh et Cyrille Agossou. Nous remercions le Directeur Général du Budget, M. Rodrigue Chaou, et la Directrice du Pôle Budget Ouvert, Mme Mireille Codjovi pour leur leadership et soutien au travail de l'équipe.

Nous tenons également à remercier la Banque africaine de développement pour son soutien financier au programme « Renforcer les compétences en finances publiques en Afrique » de 2023/2024 et à la production de ce rapport.



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP

## Acronymes et abréviations

<b>BAD</b>	Banque africaine de développement
<b>BAI</b>	Bureau d'Analyse et d'Investigation
<b>CFA</b>	Francs CFA de l'Afrique de l'Ouest
<b>DGB</b>	Direction Générale du Budget
<b>DPAF</b>	Direction de la Planification, de l'Administration et des Finances
<b>DSA</b>	Direction de la Statistique Agricole
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>GFP</b>	Gestion des finances publiques
<b>INStAD</b>	Institut National de la Statistique et de la Démographie
<b>MAEP</b>	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
<b>MDA</b>	Ministères, départements et agences
<b>MEF</b>	Ministère de l'Économie et des Finances
<b>ODD</b>	Objectifs de développement durable
<b>PDIA</b>	Adaptation itérative pour la résolution de problèmes
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PIP</b>	Programme d'Investissement Public
<b>PMC</b>	Plan de mise en œuvre des crédits
<b>PND</b>	Programme National de Développement
<b>PNIP</b>	Programmes Nationaux d'Investissement Public
<b>PPM</b>	Plan de passation des marchés
<b>PRMP</b>	Personnes responsables des marchés publics
<b>PTA</b>	Plan de travail annuel
<b>PTF</b>	Partenaires techniques et financiers
<b>RCFP</b>	Renforcer les compétences en finances publiques

# 1. Contexte



La République du Bénin jouit d'un atout unique du fait de sa position géographique qui fait d'elle un carrefour commercial et touristique important en Afrique de l'Ouest mais également, une voie de désenclavement naturelle pour les pays du Sahel grâce à son port – le Port de Cotonou. **L'économie peu diversifiée du Bénin est tournée vers l'agriculture et les industries de transformation agricole (largement centrées sur le coton et l'anacarde) ainsi que vers le commerce.** En 2022, l'économie béninoise était principalement stimulée par les secteurs primaire, secondaire et tertiaire – représentant respectivement en moyenne 1,3 % et 2,9 % de la croissance (INStAD, 2023).

**L'économie béninoise a fait preuve de résilience malgré les chocs externes auxquels elle a dû faire face au cours des huit dernières années.** Le rythme d'accélération de la croissance d'un pourcent entre 2017 et 2018, passant de +5,7 % à +6,7 % puis à +6,9 % en 2019, a été freiné en 2020 sous l'effet de deux chocs externes - la fermeture de la frontière avec le Nigéria (août 2019 à janvier 2021) et la pandémie de COVID-19. Toutefois, le dynamisme de l'investissement public et les bonnes performances du secteur cotonnier ont permis à la croissance de rester positive (+3,9 %) en 2020. La croissance du produit intérieur brut (PIB) réel s'est poursuivie de manière fulgurante, affichant une performance remarquable de 7,2 % (Fonds monétaires international, FMI) en 2021, portée par la poursuite des chantiers dans les infrastructures, une production record de coton pour la campagne 2020-2021, et la bonne orientation de l'activité portuaire<sup>1</sup>. Cependant, le rythme de croissance a ralenti pour atteindre 6 % en 2022 et 5,8 % en 2023, soit une baisse de 3 %, qui s'explique entre autres, par la fermeture de la frontière avec le Niger ainsi que par les difficultés macroéconomiques enregistrées au Nigéria (y compris la suspension de la subvention du carburant, les fortes pressions inflationnistes et la dépréciation du Naira par rapport au Franc CFA) (Banque mondiale, 2024).

En matière de gestion des finances publiques (GFP), les orientations tendent vers un **assainissement budgétaire axé sur une mobilisation accrue des recettes**. En 2023, les recettes totales (hors dons) ont augmenté par rapport à celles de 2022 pour atteindre 14 % du PIB (toutefois en deçà de la moyenne de l'Afrique subsaharienne de 15 %), tandis que les dépenses publiques de 2023 ont diminué pour atteindre 19,2 % du PIB. Malgré l'augmentation de la masse salariale publique (0,3 point de pourcentage (pp) du PIB) et des autres dépenses de sécurité (0,2 pp du PIB), les efforts d'assainissement ont **permis de réduire le déficit budgétaire de 5,5 % du PIB en 2022 à 4,1 % en 2023, soit le niveau le plus bas depuis 2019** (Banque mondiale, 2024).

En 2023, bien que les niveaux d'endettement aient poursuivi une tendance à la hausse, le taux de croissance de la dette a considérablement diminué, passant de 8,5 % entre 2015 et 2022 (9,6 % entre 2020 et 2022) à 1,4 % entre 2022 et 2023 (Banque mondiale, 2024). Cette tendance à la baisse est notamment due à l'assainissement budgétaire en cours et les besoins de financement limités en 2023, le pays ayant déjà préempté des émissions en 2022 dans un contexte de resserrement des conditions financières sur le marché de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

<sup>1</sup> <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/BJ/conjoncture>

## 2. Le problème du faible taux d'exécution des projets d'infrastructure de production sur le financement intérieur dans le secteur agricole

Dans son ensemble, le secteur agricole reste l'un des principaux leviers de l'économie du Bénin avec une contribution de 26,6 % au PIB, de 70 % à l'emploi, et de **75,4 % aux exportations nationales** en 2022 (DSA, 2024). Le financement public du secteur agricole est assuré par les ressources propres de l'État et les ressources extérieures mises en place avec l'appui des partenaires techniques et financiers (PTF). Le gouvernement du Bénin a alloué au secteur agricole d'importantes ressources financières au cours de ces trois dernières années. De 2020 à 2022, le budget moyen du secteur agricole était de 78 milliards<sup>2</sup> de FCFA.

Cette ambition se fonde notamment sur deux politiques. En premier lieu, elle tient du respect de la Déclaration de Malabo<sup>3</sup> dont la principale conclusion, est l'engagement pris par les États africains en 2014 de consacrer au moins 10 % des dépenses annuelles publiques aux interventions dans le secteur agricole. En second lieu, cette orientation stratégique se base également sur le volet agriculture du programme d'action du gouvernement qui est de « *faire du secteur agricole le principal levier de développement économique, de création de richesses et d'emplois au Bénin* ». Ainsi, ces dernières années ont vu un impact positif sur le secteur agricole avec la mise en œuvre de réformes structurelles et le déploiement de projets phares et de projets prioritaires (mise en place de projets innovants et l'importance des activités de la Société Nationale de Mécanisation Agricole (SoNaMA).

Malgré un financement accru du secteur ces dernières années, les **taux d'exécution des dépenses sur le financement intérieur durant cette période sont largement inférieurs à ceux des dépenses sur le financement extérieur et ont connu une tendance baissière, soit respectivement 98,20 %, 61,82 % et 35,81 %.**

**Le Programme d'Investissement Public (PIP) triennal du Gouvernement s'appuie sur les priorités stratégiques et opérationnelles définies dans le programme d'action du Gouvernement et cible également l'accélération de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable<sup>4</sup> (ODD).** Le dispositif institutionnel mis en place pour la bonne exécution de ces projets comprend quatre institutions qui se partagent les rôles comme suit : (i) la planification des grands projets et l'évaluation des projets d'investissement sont du ressort du Ministère du Développement et de la Coordination de l'Action gouvernementale (MDC), (ii) la programmation pluriannuelle des investissements publics relève de la compétence du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), (iii) le suivi de la mise en œuvre de ces projets est assuré par le Secrétariat général de la Présidence de la République, et, (iv) le contrôle de la gouvernance des projets, des programmes et des réformes du gouvernement, est effectué par le Bureau d'Analyse et d'Investigation (BAI).

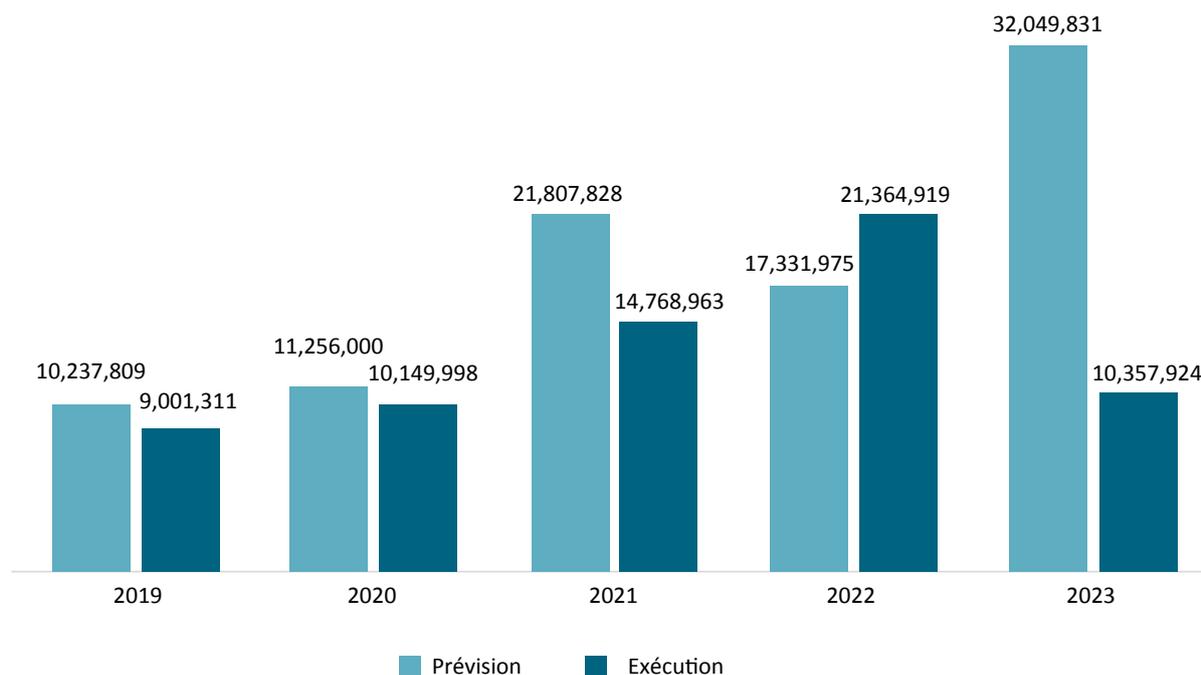
Le PIP du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) inclut des projets relatifs à : la mécanisation agricole, la nutrition et la sécurité alimentaire, la production agricole et la compétitivité des filières et l'amélioration des statistiques agricoles. **La tendance haussière de l'évolution du PIP du MAEP de 2019 à 2023** souligne la stratégie du gouvernement de prioriser des espaces budgétaires additionnels au renforcement des investissements publics. **Toutefois, l'écart entre les prévisions et l'exécution budgétaire de ces projets s'est aggravé entre la période 2019 et 2023** (mis à part en 2022 où le taux d'exécution a dépassé les 100 %) mettant en exergue des difficultés dans la mobilisation des ressources ainsi que des dysfonctionnements dans les fonctions de la chaîne des dépenses publiques.

2 Calcul des auteurs sur la base des Rapports annuels de performance du MAEP.

3 La Déclaration de Malabo a été adoptée par les chefs d'État et de gouvernement de la Conférence de l'Union africaine en juin 2014 et donne l'orientation de la transformation agricole de l'Afrique pour la période 2015-2025, dans le cadre du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), en tant que moyen de contribuer à la réalisation des objectifs du premier Plan décennal de mise en œuvre de l'Agenda 2063 de l'Afrique.

4 Présentation du Programme d'Investissement Public (PIP) 2023-2025.

**Figure 1 : Évolution du financement intérieur du PIP du MAEP, de 2019 à 2023**



Source : Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche

Au nombre des difficultés énoncées, les principaux acteurs ont évoqué les points suivants :

- le retard dans la validation du Plan de Travail Annuel (PTA) ;
- l'insuffisance de personnel dans les services chargés du pilotage de la commande publique (personnes responsables des marchés publics- PRMP) ;
- le lent acheminement des projets de dossiers d'appel à concurrence ;
- les dysfonctionnements relevés lors de l'utilisation du système d'informations dédié à l'évaluation des coûts des activités (Système de costing par le référentiel- SYCOREF) ;
- les incertitudes liées à la programmation et à la budgétisation avec pour corollaire, la mise en œuvre courante des processus de fongibilité et de réallocation des crédits budgétaires en cours de gestion et leurs effets sur les délais de traitement des dossiers.

En effet, le financement du PIP du MAEP provient principalement du financement extérieur, les ressources intérieures représentant moins de 25 % du financement total. En outre, ces dernières sont stagnantes au cours de la période analysée, tandis qu'on note une baisse du financement extérieur.

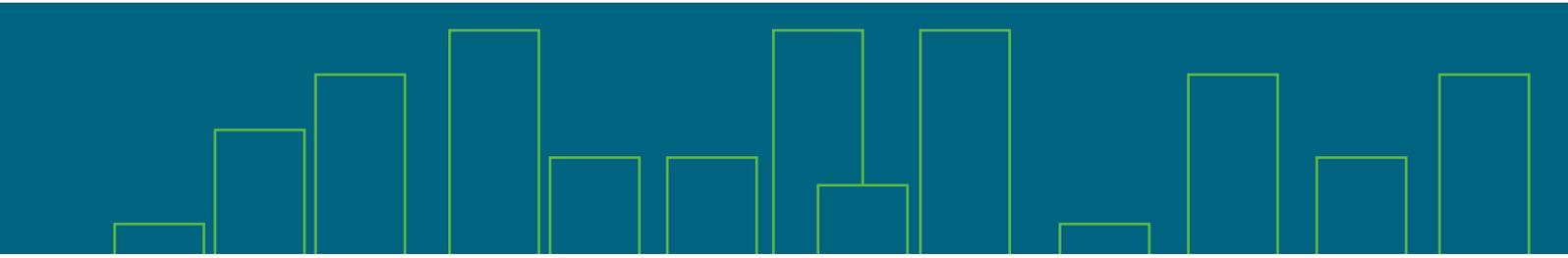
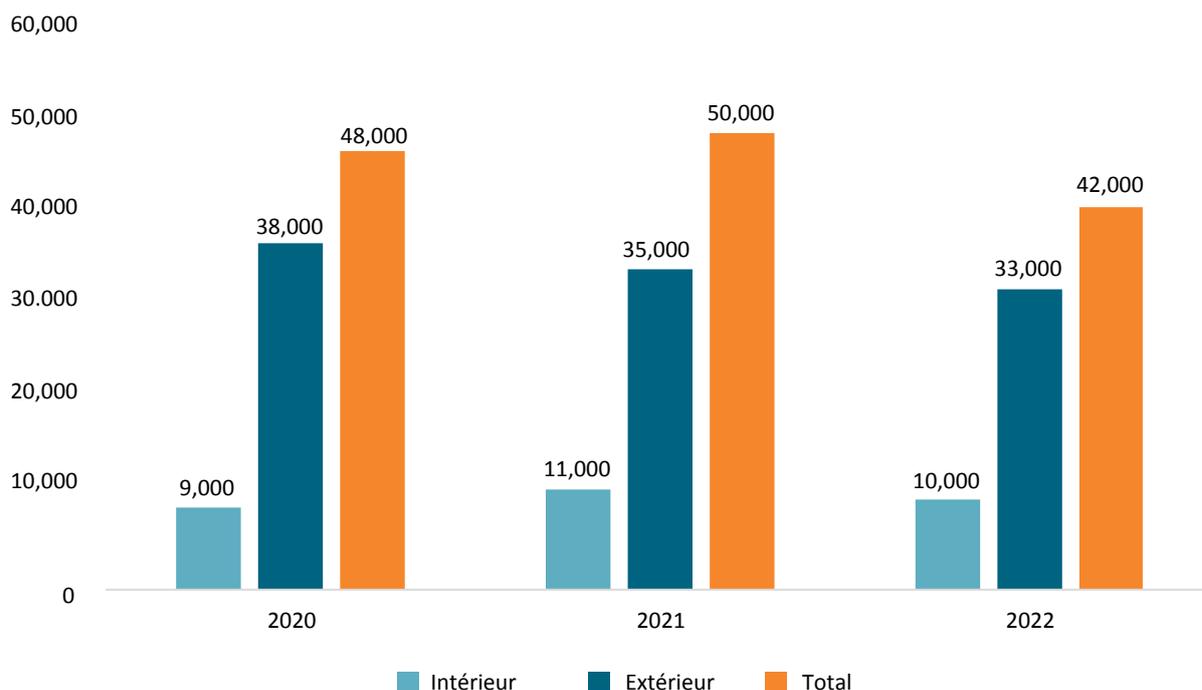


Figure 2 : Niveau de dépenses du secteur agricole selon la source de financement, de 2020 à 2022

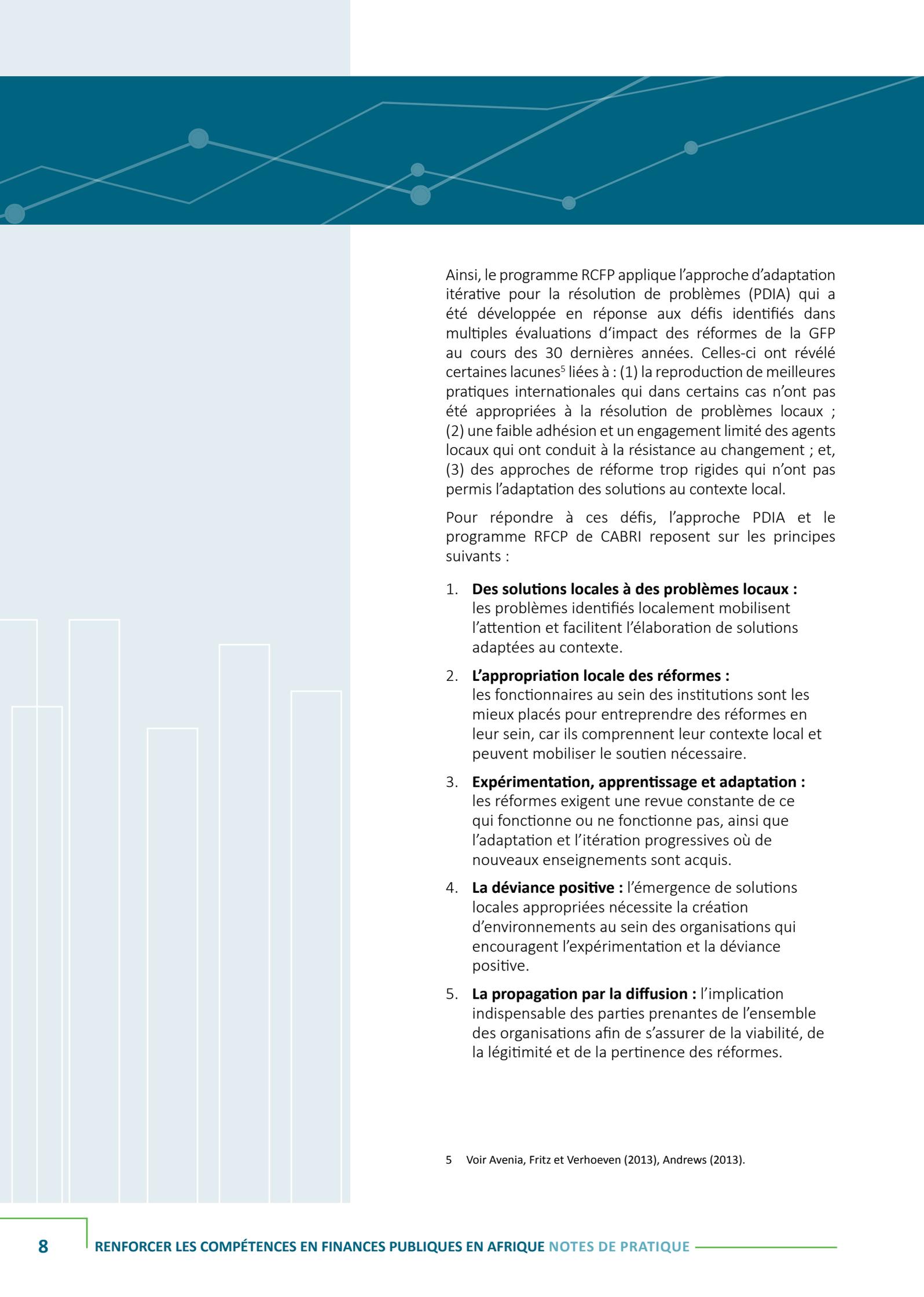


Source : Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche

**Outre la faible allocation des ressources intérieures, la capacité d'absorption du MAEP présente également des niveaux faibles** (inférieurs à 70 %) qui évoluent en dents de scie entre 2020 et 2022. Ainsi, le gouvernement fait face à des goulots d'étranglement dans la mobilisation et l'exécution de certains investissements physiques de production. **Cette situation ne permet pas d'exécuter les projets dans les délais impartis, d'assurer la qualité d'exécution des travaux et d'accroître le potentiel d'actif productif du Bénin.**

Face à cette situation, le gouvernement du Bénin, sous la direction du Directeur du Cabinet du MEF et du Directeur général du budget, a constitué une équipe composée d'agents du MEF et du MAEP pour participer au programme « Renforcer les compétences en finances publiques » (RCFP) de CABRI.

Le programme RCFP de CABRI est un programme d'apprentissage par l'action de douze (12) mois conçu pour renforcer les compétences locales dans la résolution des problèmes de finances publiques à l'échelle locale. Le programme reconnaît que la GFP ne se prête pas à une approche unique et qu'outre des solutions techniques, les solutions durables de GFP nécessitent une compréhension approfondie et une gestion prudente des contraintes de l'économie politique.

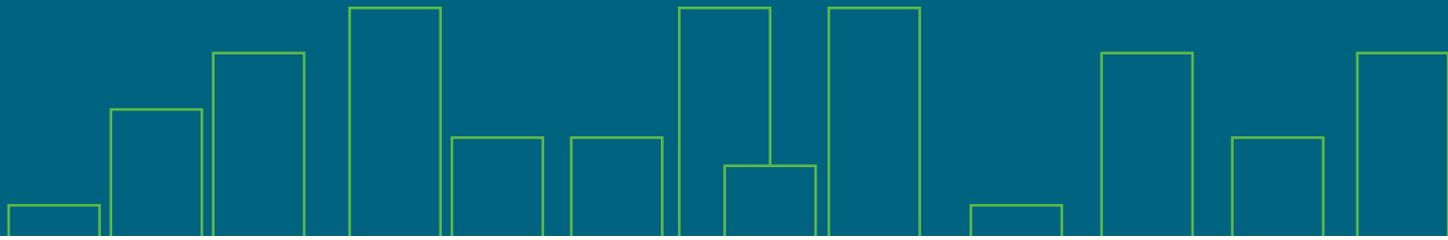


Ainsi, le programme RCFP applique l'approche d'adaptation itérative pour la résolution de problèmes (PDIA) qui a été développée en réponse aux défis identifiés dans multiples évaluations d'impact des réformes de la GFP au cours des 30 dernières années. Celles-ci ont révélé certaines lacunes<sup>5</sup> liées à : (1) la reproduction de meilleures pratiques internationales qui dans certains cas n'ont pas été appropriées à la résolution de problèmes locaux ; (2) une faible adhésion et un engagement limité des agents locaux qui ont conduit à la résistance au changement ; et, (3) des approches de réforme trop rigides qui n'ont pas permis l'adaptation des solutions au contexte local.

Pour répondre à ces défis, l'approche PDIA et le programme RCFP de CABRI reposent sur les principes suivants :

1. **Des solutions locales à des problèmes locaux :** les problèmes identifiés localement mobilisent l'attention et facilitent l'élaboration de solutions adaptées au contexte.
2. **L'appropriation locale des réformes :** les fonctionnaires au sein des institutions sont les mieux placés pour entreprendre des réformes en leur sein, car ils comprennent leur contexte local et peuvent mobiliser le soutien nécessaire.
3. **Expérimentation, apprentissage et adaptation :** les réformes exigent une revue constante de ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas, ainsi que l'adaptation et l'itération progressives où de nouveaux enseignements sont acquis.
4. **La déviance positive :** l'émergence de solutions locales appropriées nécessite la création d'environnements au sein des organisations qui encouragent l'expérimentation et la déviance positive.
5. **La propagation par la diffusion :** l'implication indispensable des parties prenantes de l'ensemble des organisations afin de s'assurer de la viabilité, de la légitimité et de la pertinence des réformes.

5 Voir Avenia, Fritz et Verhoeven (2013), Andrews (2013).



Le programme RCFP de CABRI est structuré de manière à faciliter l'apprentissage pratique et expérimental des fonctionnaires pour résoudre des problèmes complexes de finances publiques. La structure du programme :

- 1** **Processus de candidature** [5 semaines]  
 Les fonctionnaires des ministères africains des Finances et sectoriels sont invités à présenter leur candidature au programme en identifiant un problème urgent de finances publiques propre à leur pays et en nommant une équipe nationale qui œuvrera à la résolution de ce problème.
- 2** **Cours en ligne** [5 semaines]  
 Le cours de formation en ligne présente l'approche PDIA aux équipes, en utilisant des cours vidéo RCFP, des lectures, des devoirs, des exercices de réflexion et des interactions entre pairs.
- 3** **Atelier de cadrage** [4 semaines]  
 Les équipes se réunissent lors de l'atelier de cadrage RCFP, et consacrent leurs efforts par équipe pour : (i) cerner leur problème de finances publiques ; (ii) identifier ses causes principales et secondaires ; et (iii) déterminer les points d'entrée et les actions immédiates qu'elles mèneront pour commencer à résoudre le problème.
- 4** **Période d'apprentissage par l'action** [environ 40 semaines]  
 Les équipes-pays procèdent à des itérations d'apprentissage régulières axées sur la résolution pratique de leur problème. Il s'agit notamment de : (i) de rassembler et d'analyser des données sur leur problème ; (ii) de consulter les principales parties prenantes afin d'obtenir de nouvelles perspectives sur leur problème et un soutien politique et administratif en faveur du travail de l'équipe ; et, (iii) de tenir des réunions d'équipe régulières pour faire part des progrès accomplis, des défis à relever et d'idées, ainsi que pour clarifier les objectifs et convenir des prochaines étapes
- 5** **Ateliers d'évaluation** [2 à 3 jours]  
 Tout au long du programme, les équipes participent à deux ateliers d'évaluation en vue de faire part des progrès accomplis, des nouveaux enseignements tirés, d'études de cas pertinentes et de déterminer les objectifs et les étapes pour les mois à venir. À la fin du programme, les participants reçoivent un certificat d'achèvement et restent connectés au réseau des membres RCFP.
- 6** **Poursuite de l'engagement**  
 Après l'achèvement du programme, les équipes continuent d'œuvrer à la résolution de leurs problèmes de finances publiques et déterminent l'importance du soutien supplémentaire que CABRI devra leur apporter à l'avenir.

Partant du contexte présenté précédemment et muni de la volonté d'améliorer la performance d'un secteur à fort potentiel et pivot pour l'économie béninoise, l'équipe Assouka du Bénin a formulé la problématique ci-après qu'elle a déconstruite pour identifier ses causes sous-jacentes dans le but d'identifier les solutions locales idoines.



**Faible taux d'exécution des projets d'infrastructures de production sur le financement intérieur dans le secteur agricole**

### 3. Les causes de la faible exécution des projets d'infrastructure dans le secteur agricole : les enseignements à travers une approche d'apprentissage par l'action

Les concertations entre les membres de l'équipe Assouka sur la base de leurs expériences dans l'exécution du budget et plus spécifiquement dans celui du PIP a permis l'identification de six hypothèses qui pourraient expliquer le problème (Figure 1). Par ailleurs, l'équipe Assouka a choisi cinq points d'entrée à investiguer en profondeur en fonction de l'appréciation d'un environnement favorable qui inclut le niveau élevé d'acceptation (le degré d'acceptation des parties prenantes concernées par la réforme), d'autorité (le soutien requis pour effectuer une réforme) et d'aptitude (les ressources à disposition en matière de temps, de compétences, de financement, etc.). Chacun de ces points d'entrée représente les étapes de planification, de programmation et de mise en œuvre des projets d'investissement, tous mis en œuvre par des institutions différentes. Il s'agit de :

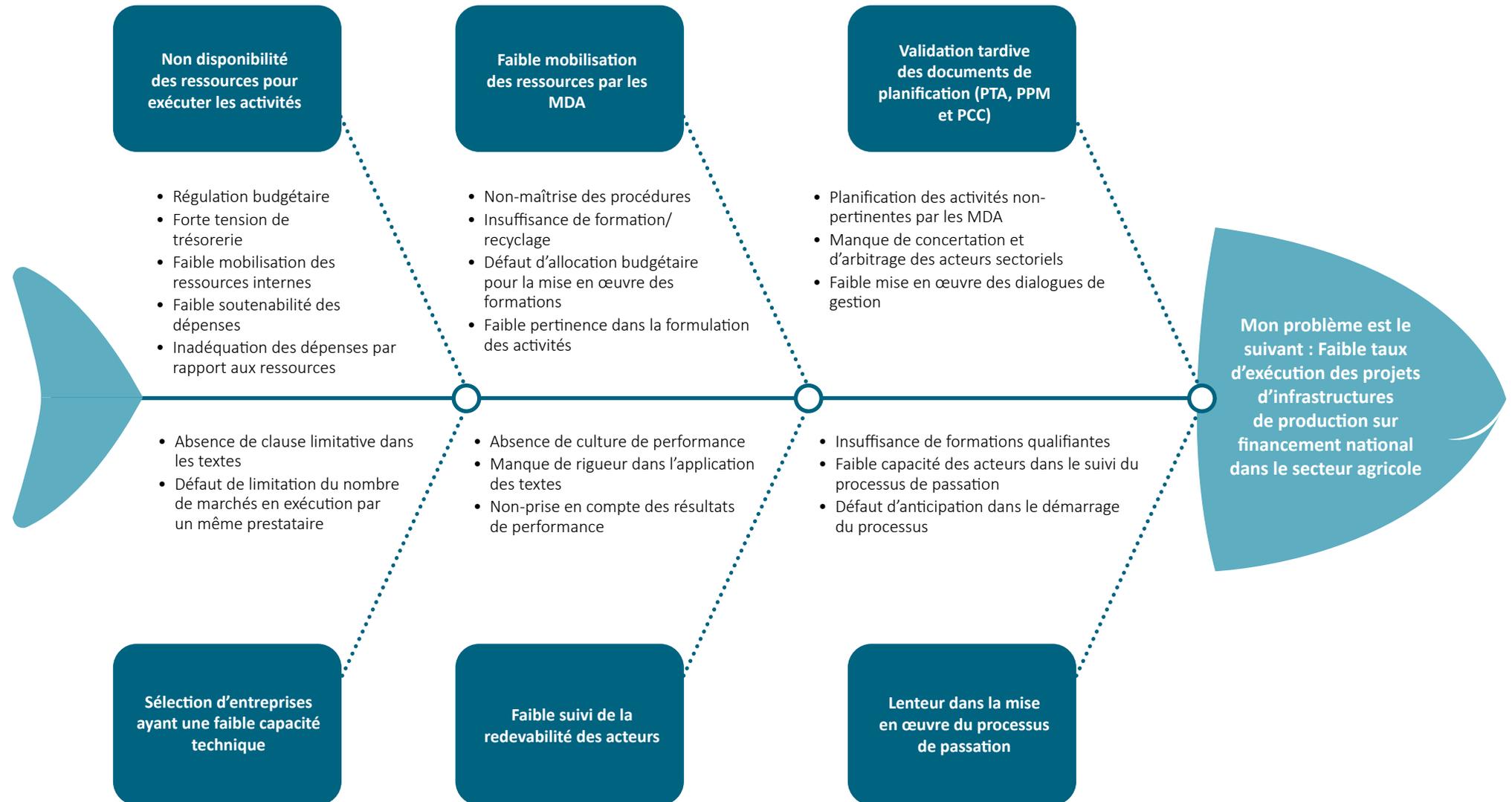
1. l'insuffisance de formations qualifiantes au profit des acteurs de la chaîne « Planification, Programmation, Budgétisation, Suivi-Évaluation » (PPBS) ;
2. la faible mise en œuvre des dialogues de gestion ;
3. la planification des activités non pertinentes dans les PTA des MDA ;
4. la faible disponibilité des ressources financières ; et,
5. la rigidité des délais du processus de passation de marchés.

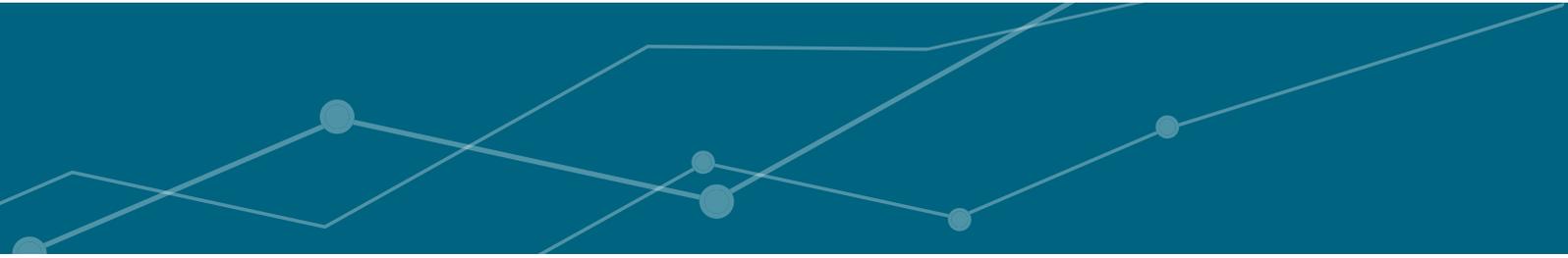
**L'hypothèse relative à l'absence de formations qualifiantes au profit des acteurs de la chaîne PPBS est parti du constat que les formations semblaient plus rares compte tenu des réformes administratives.** En effet, depuis le décret pris par le Chef de l'État en juillet 2021 pour créer la Direction de la Planification, de l'Administration et des Finances (DPAF)<sup>6</sup> à la suite de la fusion de la Direction de l'Administration et des Finances (DAF) avec la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP), le développement des ressources humaines a été relégué à un rôle moins prédominant surtout avec des ressources financières limitées. Ainsi, il était aisé de supposer que le personnel administratif était moins bien formé et moins fréquemment qu'auparavant.

À cet effet, **l'équipe Assouka a organisé des entretiens qualitatifs à partir d'un questionnaire électronique qui a été envoyé à un échantillon d'acteurs.** Le questionnaire visait à recueillir le nombre de cadres ayant participé aux formations sur les thématiques pertinentes à leurs fonctions, le nombre de séances de coaching effectuées, le pourcentage de marchés publics passés dans les délais grâce à la maîtrise des procédures, et les retours d'expériences sur les formations organisées. Ces acteurs incluent principalement des cadres de la DPAF, des responsables de programme, des responsables d'actions, des points focaux suivi-évaluation. Compte tenu du faible taux de réponses au questionnaire, l'équipe s'est réorganisée pour des entretiens en présentiel.

<sup>6</sup> Selon le décret, la nouvelle direction « assure au niveau ministériel le pilotage du processus de planification et de gestion des ressources humaines, financières, matérielles et des services généraux, de concert avec les gestionnaires de crédit [...]. La DPAF est compétente en matière de planification, de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation des activités relevant de la cartographie du programme support. Elle assure également l'exécution budgétaire dudit programme ».

Figure 3 : Diagramme en arêtes de poisson ou d'Ishikawa des six hypothèses clés





**L'analyse des entretiens a révélé que tous les acteurs détenaient les compétences et expériences pour exercer leurs fonctions, infirmant l'hypothèse de départ.** Par ailleurs, les formations sont effectivement inscrites dans les PTA des ministères et adaptés aux besoins à l'initiative du Ministère, de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) et de l'administration centrale des finances. En revanche, en ce qui concerne les procédures de marché relativement aux ressources nationales, elles s'avèrent plus complexes et nécessitent que leur capacité d'action soit renforcée spécifiquement afin de mieux faire face à ces dispositions nationales. Les entretiens ont également révélé qu'il existe d'autres causes qui justifient le faible taux de réalisation des infrastructures de production agricole, notamment, la complexité des procédures de marchés publics et les difficultés de mobilisation des ressources sur le budget national.

**L'enseignement que l'équipe Assouka a retenu de ce processus, est l'importance de passer de l'apparence à l'analyse des données réelles collectées auprès des parties concernées pour confirmer ou infirmer les hypothèses justifiant les causes profondes du problème.** Sans cela, les prochaines actions menées et les solutions qui en découleraient seraient erronées portant préjudice à la pertinence du problème malgré le temps et les ressources consacrées pour trouver des solutions. L'itération étant au cœur de l'approche PDIA, les équipes-pays doivent faire preuve d'ouverture d'esprit pour changer d'avis au regard des données qui pointent vers une autre direction.

**Le dialogue de gestion qui vise une meilleure articulation entre le cycle budgétaire pour le budget en mode programme et le pilotage de la performance sectorielle s'apparente à un processus lourd qui cause des retards dans l'exécution des projets d'investissement.** Des concertations menées par l'équipe Assouka auprès d'une quinzaine de cadres divers, notamment des spécialistes de l'Unité d'Appui au Programme, des Responsables de programme et d'actions et des DPAF visaient à faire ressortir la compréhension de l'organisation et des résultats à atteindre dans les dialogues de gestion, la fréquence de tenue effective de ces dialogues, le taux de participation ainsi que les résultats atteints et enfin la mise en œuvre des recommandations en fonction des résultats du diagnostic. Parallèlement à la conduite de ces entretiens, une dizaine de rapports de dialogue de gestion au titre de l'année 2023 ont été consultés et analysés. Il s'est révélé que des dialogues sont tenus sur l'initiative du Responsable de programme à des phases clés de planification et d'exécution principalement au moment des demandes de fongibilité de crédits budgétaires. En effet, les instructions en matière d'exécution budgétaire font obligation de soumettre les demandes avec des rapports de dialogues de gestion. C'est cette contrainte qui pousse surtout ces acteurs à faire des dialogues et à produire des rapports s'y rapportant. Ainsi, les dialogues ne sont pas tenus systématiquement à tous les niveaux pour apporter des solutions aux problèmes de gestion financière. La non-tenue régulière des dialogues de gestion constitue une source de mauvaise performance et donc de faible réalisation dans la gestion des structures et des projets au sein des ministères.



**L'exercice de planification des activités en tâches puis en actions assorties d'un chronogramme – le PTA - n'est pas entièrement maîtrisé par les agents et constitue un goulot d'étranglement pour l'exécution budgétaire.** L'équipe Assouka a effectué une revue du PTA 2024 du MAEP et des rapports de revue du PTA par le BAI à la Présidence de la République et fait ressortir environ 530 points relevés par le BAI concernant près de 2/3 des structures et projets du ministère. Ces points sont justifiés par l'absence de pertinence de plusieurs activités soit parce que certaines de ces activités sont estimées être de la compétence du MEF ou qu'elles occasionnent des frais alors qu'elles devraient être mises en œuvre sans coût.

**Un facteur additionnel qui se pose à l'issue des dialogues de gestion est d'ordre opérationnel.** Les échanges entre les ministères sectoriels et le BAI se font par courrier officiel entraînant plusieurs cycles d'itérations à apporter, suite aux actions recommandées dans les rapports de gestion qui causent souvent des retards. Or, sans une validation des rapports de gestion finaux confirmant la mise en œuvre des actions recommandées, les ministères sectoriels ne peuvent ni débiter l'exécution de leur PTA pour l'année ni engager les dépenses pour réaliser les projets d'investissement. À titre illustratif, le MAEP a parfois débuté le déroulement de son PTA au début du deuxième trimestre de l'année, sachant que l'année fiscale débute en janvier. Une alternative qui a été testée au cours de cette année est l'implication réelle du cabinet du Ministre du MAEP (y compris le ministre en personne) ce qui a permis d'accélérer la prise en compte des observations et par conséquent, le processus de validation du PTA,

pour la gestion de 2024. Ainsi, l'équipe Assouka tire comme enseignement que le soutien institutionnel en lien avec l'élaboration, la validation et la mise en œuvre des outils de planification et de gestion est un facteur catalyseur et de succès dans le processus de validation des outils et d'exécution des projets d'investissement, notamment sur budget national.

**Le décaissement des projets d'investissement à partir du budget national au MAEP enregistre une tendance baissière** équivalent au **tiers du niveau de 2020**. Le financement sur base ordonnancement du MAEP passe de 98,20 % en 2020 à 61,82 % en 2021 et 35,81 % en 2022. Cette performance est pire que le niveau global de financement du budget national sur des ressources propres dont la moyenne sur la période est de 94 %. L'équipe Assouka a poussé ses recherches plus loin afin de comprendre si la performance du MAEP était particulière au secteur ou si d'autres ministères sectoriels exécutant un portefeuille important de projets d'investissement rencontraient les mêmes difficultés. À titre comparatif, le financement des ministères des Sports, du Commerce et de l'Enseignement primaire se situe entre 30 % et 70 % du budget national. Les niveaux de décaissements à eux seuls n'expliquent pas le faible taux d'exécution des ministères, surtout si l'on prend l'exemple des dépenses en transferts en capital dans ces MDA. Malgré un niveau de mobilisation des transferts en capital avoisinant 100 % chaque année, les taux d'ordonnancement laissent à désirer.

Aussi, le niveau d'exécution physique des projets d'investissement indique des projets partiellement réalisés, comme l'illustre le tableau ci-dessous, même lorsque les ressources sont disponibles.

**Tableau 1 : Taux d'exécution financière des Programmes Nationaux d'Investissement Public (PNIP) du MAEP et le Programme National de Développement (PND)**

Projets phares	TEF eng. cumulé	TEF ord. cumulé
PNIP Karité	1,63 %	0,75 %
PNIP Arboriculture fruitière	14,70 %	14,65 %
PND Irrigation	17,13 %	17,13 %
PNIP Aquaculture	82,88 %	23,17 %
PNIP Palmier à huile	52,02 %	30,77 %
PND Mécanisation agricole	74,21 %	46,61 %
PNIP Viande, lait et œufs de consommation	74,92 %	50,43 %
PNIP Haute valeur ajoutée	86,31 %	64,09 %
PNIP conventionnelles	84,57 %	66,27 %
Ensemble PNIP	70,62 %	46,37 %

Source : MAEP

**Tableau 2 : Taux d'exécution physique des projets « PNIP » bénéficiant de transferts du MAEP**

PNDF	Taux d'exécution physique annuel			
	2020	2021	2022	2023
PNIP Karité	-	-	12,17 %	9,57 %
PNIP	-	-	42,54 %	28,10 %
PNIP Aquaculture	48,10 %	33,00 %	54,00 %	35,90 %
PNIP Palmier à huile	-	53,00 %	43,00 %	56,01 %
PND Mécanisation agricole	7,84 %	40,20 %	15,75 %	-
PNIP Viande, lait et œufs de consommation	30,70 %	26,44 %	47,33 %	31,70 %
PNIP Haute valeur ajoutée	61,70 %	38,00 %	54,00 %	43,30 %
PNIP conventionnelles	25,10 %	72,04 %	34,54 %	27,00 %
PND Irrigation	33,65 %	21,73 %	64,00 %	-

Source : MAEP



**Les longs délais et les retards dans l'exécution des projets d'investissement s'expliquent par la rigidité des délais du processus de passation de marchés.**

En effet, le code des marchés publics stipule que les délais moyens de passation des marchés sont de trois mois pour la réalisation de travaux et six mois pour les prestations intellectuelles. Selon les PRMP des ministères sectoriels, il existe de nombreux goulots d'étranglement dû à la réglementation qui affectent la réalisation des travaux dans les délais impartis. À titre d'exemple, en examinant le processus de passation de marché d'un projet du MAEP, les plus grosses difficultés rencontrées sont entre autres : (i) la sélection des prestataires de manière transparente et compétitive, (ii) la signature d'accords entre les parties prenantes impliquées (durée parfois supérieure à une année), (iii) la contractualisation et la signature d'avenant, et, (iv) les échanges d'information entre les PRMP et la DCMP. Cette situation incite les agents à trouver des astuces d'adaptation aux règles afin d'améliorer les délais d'exécution. Cependant, cela ne constitue qu'une solution partielle. C'est pourquoi, les PRMP recommandent globalement la relecture du code sur les aspects clés du délai de traitement des dossiers et du renforcement de la responsabilité des acteurs.

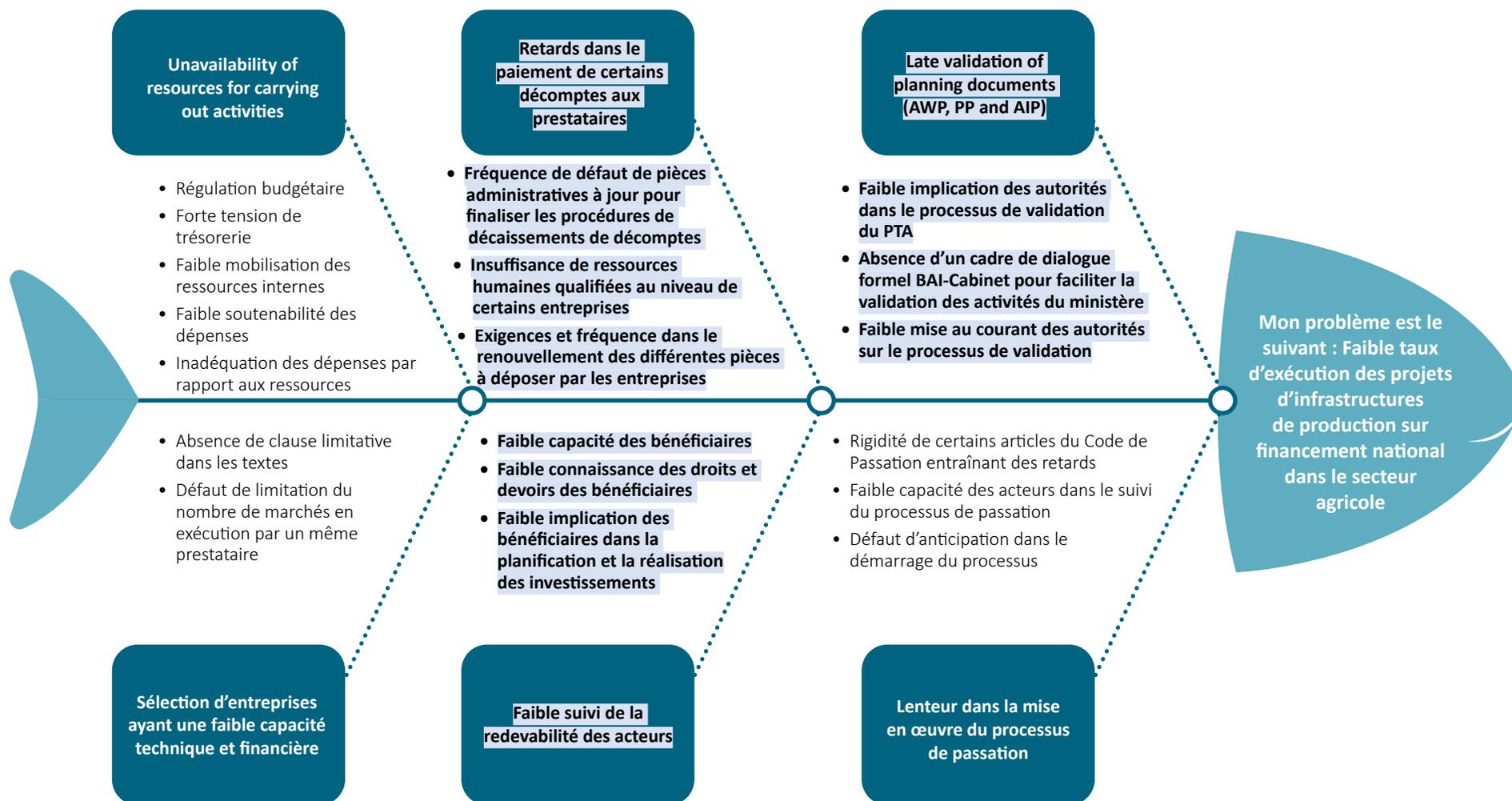
**Par ailleurs, une réforme de digitalisation du processus de passation de la commande publique est en cours au Bénin.**

Avec l'appui technique et financier de la Banque mondiale, le Bénin a entamé un chantier de mise en place d'un système d'information transactionnel (e-Procurement ou e-GP) entre les entités du secteur public (autorités contractantes) et les opérateurs économiques (soumissionnaires) pour mener et gérer les activités de passation des marchés publics. Le Ministre de l'Économie et des Finances est le président du comité de pilotage du projet et sa mise en œuvre opérationnelle est confiée à l'Agence des Systèmes d'Information et du Numérique.

Ces enseignements acquis au cours de 10 mois, à la suite de la collecte de données probantes et de divers engagements avec les parties concernées, ont permis à l'équipe d'ajuster les hypothèses de départ sur les causes sous-jacentes du problème et de rajouter de nouveaux points d'entrée comme illustré dans le diagramme en arêtes de poisson ci-dessous.

Figure 4 : Diagramme en arêtes de poisson ou d'Ishikawa (révisé) des hypothèses clés

LÉGENDE | Informations modifiées/supplémentaires sur les causes des arriérés en Bénin après la phase d'apprentissage par l'action



## 4. Le processus d'identification de solutions légitimes et appropriées au contexte

L'équipe Assouka poursuit les réflexions sur les solutions les plus appropriées à apporter aux différentes causes identifiées en vue d'améliorer le financement des infrastructures agricoles sur le financement intérieur. Toutefois, trois solutions initiales ont été proposées pour trois points d'entrée traités. Ces solutions se présentent comme suit :

**Tableau 3 : Présentation des solutions adaptées aux points d'entrée** (causes du problème où l'équipe estime avoir suffisamment de marge de manœuvre pour conduire au changement, en tenant compte de leur contraintes techniques, administratives, politiques, etc.)

	Point d'entrée	Solution	Justification	Résultats à atteindre	Parties prenantes concernées
Court terme	Formulation d'activités non pertinentes dans le PTA	Soutien au processus de validation des PTA par le cabinet ministériel	La validation des PTA a été identifiée comme un facteur qui ralentit la mise en œuvre des budgets sectoriels au cours de l'année fiscale compte tenu de l'étendue des modifications à y apporter.  Lors de l'année fiscale 2024, le MAEP a pris l'initiative d'inclure le cabinet ministériel pour faire les arbitrages nécessaires et finaliser le PTA de sorte qu'il a été validé dans des délais plus brefs grâce au leadership des autorités	Le nombre d'échanges et d'itérations entre le BAI et le ministère sectoriel est réduit.  Le PTA est approuvé dans les délais suivant un processus allégé de validation.	Le MAEP et plus globalement les ministères sectoriels

	Point d'entrée	Solution	Justification	Résultats à atteindre	Parties prenantes concernées
Long terme	Faible disponibilité des ressources financières	Mise en place du dispositif de contrôle interne budgétaire	<p>Le contrôle à priori n'est pas toujours efficace car quasi- redondant avec le contrôle du comptable. Ainsi, le contrôle ne permet pas actuellement de faire un contrôle de la qualité de la dépense.</p> <p>Ainsi, avec les nouvelles directives, le contrôleur financier ne va plus reprendre le processus mais va regarder l'efficacité du programme, de la dépense, des politiques publiques, donc un contrôle à posteriori.</p>	<p>Les ministères sectoriels disposent d'un cadre référentiel en vue d'une assurance raisonnable sur la soutenabilité de la programmation budgétaire, la surveillance proactive des risques liés à l'exécution du budget et la qualité des comptes.</p> <p>Les ministères sectoriels sont fortement impliqués dans les processus d'identification, de quantification et d'atténuation des risques budgétaires.</p>	Le MAEP et plus globalement les ministères sectoriels
	Rigidité des délais du processus de passation de marchés	Révision du code des marchés publics	Malgré une bonne compréhension des procédures de passation de marchés publics par les agents, la multiplicité de procédures, l'éligibilité d'un faible nombre de prestataires qui tendent à exécuter plus de projets qu'ils ne peuvent s'engager, et les retards de traitement de dossiers en partie dû aux dossiers souvent incomplets ou mal montés appellent à un allègement du code mais aussi à un meilleur traitement et suivi des dossiers.	<p>La relecture des causes relatives aux délais de traitement et aux responsabilités des acteurs est effectuée.</p> <p>Une réflexion est menée pour mettre en place une plateforme d'informations sur les prestataires des grands travaux, leurs capacités financières et leurs performances sur des marchés passés.</p> <p>La formation des entreprises en BTP est renforcée sur le processus de passation de marchés.</p>	Le MEF Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics

## 5. Conclusion

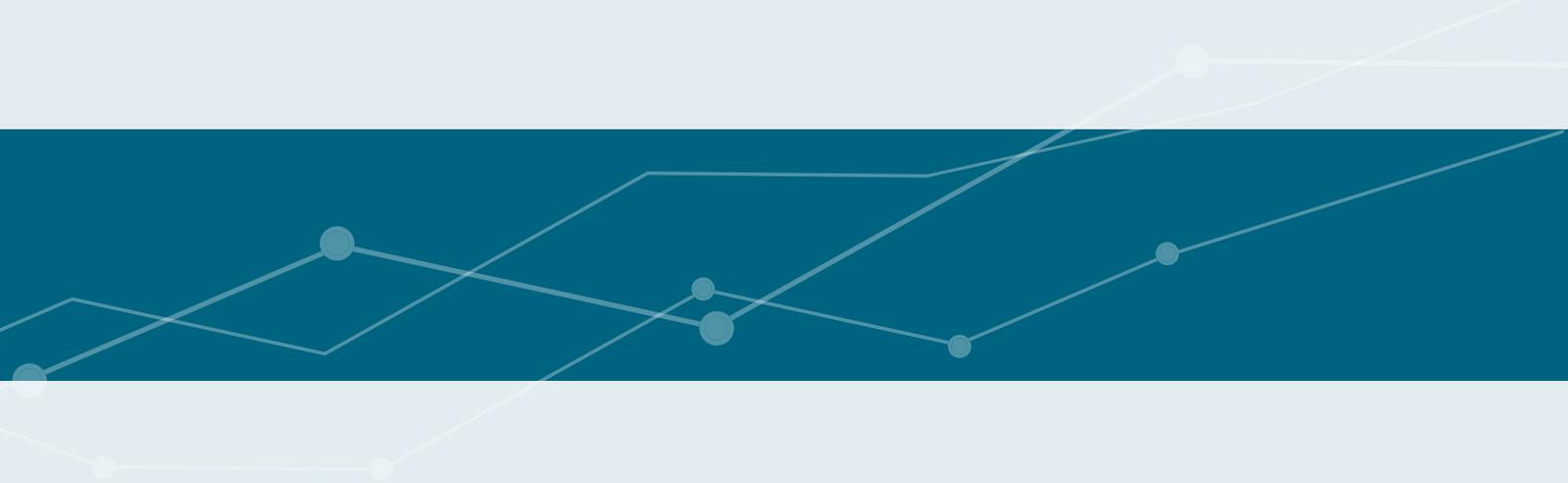
L'équipe Assouka estime que le programme RCFP est pertinent pour des aspects clés de résolution de problèmes en se basant sur les expériences locales et le chemin parcouru.

**L'équipe a pris conscience d'une nouvelle approche itérative dans la progression et la recherche de solutions pour comprendre les causes profondes d'un problème.** Par ailleurs, elle réalise qu'il n'est pas nécessaire de disposer de grands moyens pour faire des choses intéressantes surtout en faisant usage d'outils à disposition ou de pratiques tels que l'implication des cabinets ministériels pour accélérer la validation des PTA et débiter l'exécution budgétaire dans de meilleurs délais.

**Le travail d'équipe entre agents qui collaborent déjà dans le cadre de la préparation et de l'exécution du budget présente des avantages et des inconvénients.** L'avantage d'être à proximité physique les uns des autres et d'avoir accès à l'autorisant facilite les interactions rapides lors de la phase d'apprentissage par l'action. Toutefois, il s'est révélé important de concerter des agents de divers départements pour mieux comprendre certains aspects de la problématique, tel que l'a démontré la question du besoin de formation qui n'était pas confirmé par les agents concernés.

**L'autorisant a joué un rôle important pendant le programme tant pour l'identification d'une problématique prioritaire que pour la consolidation des acquis tenant compte des perspectives de réformes en cours,** notamment dans le cadre de la digitalisation de la passation des marchés. Son soutien à l'ensemble de l'équipe s'est également manifesté par le rappel de la culture de la performance qui prévaut dans l'administration publique.

**L'équipe Assouka tire un enseignement clé sur la mise en œuvre de l'approche PDIA, à savoir que les premières solutions à priori ne sont pas toujours celles qui marcheront** si l'évidence ne prouve pas la pertinence de la solution. Ainsi, l'équipe souhaite diffuser l'approche PDIA en l'intégrant dans des mallettes pédagogiques dans les centres de formation de l'administration publique tout en l'adaptant aux besoins.



## Références

- Andrews, M. (2013). *Les limites de la réforme institutionnelle dans le développement (The limits of institutional reform in development: Changing rules for realistic solutions)*. Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/CBO9781139565319>
- Avenia, A., Fritz, V.M. and Verhoeven, M. (2013). *Économie politique des réformes de la gestion des finances publiques : expériences et implications pour le dialogue et l'engagement opérationnel*. Washington, DC: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/596281510894572778/>
- Banque Mondiale. (2024). *Bénin – Perspectives Économiques : S'adapter au Changement Climatique pour une Croissance Économique Durable et Résiliente (Français)*. Washington, DC : Groupe de la Banque mondiale. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099051324200530557/P5004631d371930371a9b815a9b04fd6ddf>
- DGB (Direction Générale du Budget). (Sans date). *Présentation du Programme d'investissement public (PIP) 2023–2025*.
- DSA (Direction de la Statistique Agricole). (2023). *Indicateurs macroéconomiques du secteur agricole 2022*.
- INStAD (Institut National de la Statistique et de la Démographie). (2023). *Croissance économique en 2022 : le Bénin confirme une fois encore la résilience de son économie*. March 2023, p. 2.
- MAEP (Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche). Rapports annuels de performance 2020, 2021, 2022.
- Présidence de la République du Bénin, « Décret n° 2021-401 du 28 juillet 2021 », 2021.

# NOUS sommes CABRI!



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Southdowns Ridge Office Park  
Coin de la John Vorster Drive & de la Nellmapius Drive  
Centurion, 0062  
Afrique du Sud

**Courriel :** [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)

**Pôle de connaissances en GFP:**

[www.cabri-sbo.org/fr](http://www.cabri-sbo.org/fr)

**f** @cabri.sbo

**X** @CABRI\_SBO

**in** CABRI – Collaborative Africa Budget  
Reform Initiative