



TWENDE MBELE

Janvier 2021



Rapport Final

Evaluation Rapide Du Mecanisme De Dotation Des Ressources Du Fadec- Agriculture Aux Communes



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'ÉLEVAGE ET DE LA PÊCHE
RÉPUBLIQUE DU BÉNIN



BUREAU DE L'ÉVALUATION
DES POLITIQUES PUBLIQUES
RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

Assogba HODONOU



EVALUATION RAPIDE DU MECANISME DE DOTATION DES RESSOURCES DU FADEC-AGRICULTURE AUX COMMUNES

Rapport final

RESUME

Le FADeC-Agriculture est un mécanisme d'allocation de ressources aux communes du Bénin mis en place en 2015 et identifié en 2019 comme outil principal de financement du Plan Décentralisation et Déconcentration (P2D) du secteur agricole. Malgré les efforts faits au niveau de l'administration centrale pour le rendre opérationnel, il souffre d'un certain nombre de dysfonctionnements qui minent sa performance. Somme toute, l'administration centrale doit prendre les dispositions idoines pour permettre à ce fonds de jouer pleinement son rôle.

Assogba HODONOU

Facilitateur

Équipe de rédaction

Supervision

Françoise ASSOGBA KOMLAN, Secrétaire Générale du MAEP

Abdoulaye Gounou, Chef du BEPPAAG

Comité technique

Marius AINA, Directeur de la Programmation et de la Prospective du MAEP

Aristide GNIKPO, Directeur Adjoint de la Programmation et de la Prospective du MAEP

Iliassou Mede MOUSSA, Cadre à la DPP/MAEP

Damase Sossou, Évaluateur au BEPPAAG

Elias Segla, Évaluateur au BEPPAAG

Nadège DJOSSOU, Coordonnatrice nationale TWENDE MBELE

Facilitation

Assogba HODONOU, Statisticien Économiste, Directeur du Centre d'Expertise en Évaluation du Développement

SIGLES ET ABBREVIATIONS

ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
ATDA	Agence Territoriale de Développement Agricole
BTR	Bordereau de Transfert des Recettes
CCeC	Chef Cellule Communale
CCI	Cadre de Concertation Intersectoriel
CCoS	Comité Communal de Suivi
DAO	Dossier d'Appel d'Offre
DDAEP	Direction Départementale de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
DGAE	Direction Générale de l'Analyse Economique
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPM	Droit de Place de Marché
DST	Direction des Services Techniques
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FNDA	Fonds National de Développement Agricole
IAS	Infrastructure Agricole Structurante
IGAA	Inspection Générale des Affaires Administratives
IGF	Inspection Générale des Finances
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MDGL	Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPA	Organisation Professionnelle Agricole
PAG	Programme d'Action du Gouvernement
PAI	Plan Annuel d'Investissement
PCDA	Plan Communal de Développement Agricole
PDA	Pôle de Développement Agricole
PDC	Plan de Développement Communal
PIB	Produit Intérieur Brut
PNIASAN	Plan National d'Investissement Agricole et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
PONADEC	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PPDI	Plan Pluriannuel de Développement et d'Investissement
PSDSA	Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole
PSRSA	Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole
PTF	Partenaire Technique et Financier
RNDH	Rapport National sur le Développement Humain
SAF	Service des Affaires Financières
SG	Secrétariat Général
SGPR	Secrétariat Général de la Présidence de la République
SP/CONAFIL	Secrétariat Permanent/Commission Nationale des Finances Locales
SPDL	Service Planification et Développement Local
TDL	Taxe de Développement Local
TDR	Termes De Référence
TEF	Taux d'Exécution Financière.

Note de politique

Le FADeC-Agriculture est un mécanisme d'allocation de ressources aux communes du Bénin mis en place en 2015 et identifié en 2019 comme outil principal de financement du Plan Décentralisation et Déconcentration (P2D) du secteur agricole. Malgré les efforts faits au niveau de l'administration centrale pour le rendre opérationnel, il souffre d'un certain nombre de dysfonctionnements qui minent sa performance. Une évaluation rapide a permis de faire les constats suivants :

(i) **Le FADeC-Agriculture est pertinent par rapport au contexte. Toutefois, le processus d'allocation de ressources semble être peu pertinent.** On aurait pu améliorer le mécanisme en définissant des priorités. Ceci permettrait d'allouer des ressources consistantes pour la réalisation des infrastructures agricoles structurantes selon les groupes de priorité retenus.

(ii) **Le FADeC-Agriculture est cohérent par rapport aux objectifs du secteur. Toutefois, les allocations budgétaires ne sont pas en cohérence avec la demande des bénéficiaires.** Lorsque les besoins d'investissement structurant des communes dans le secteur agricole se chiffraient à des dizaines de milliards de francs CFA par an, les dotations annuelles du FADeC-Agriculture ont rarement atteint deux milliards de francs CFA. Dans ces conditions, il ne sera pas possible de satisfaire chaque commune à la hauteur de ses espérances.

(iii) **L'efficacité des communes par rapport aux propositions de projet à soumettre au financement reste à améliorer.** Les ATDA devraient s'impliquer davantage dans le montage des dossiers que les communes vont soumettre. L'efficacité du mécanisme de notification du transfert de ressources devra être améliorée aussi afin de réduire l'asymétrie d'information au niveau du personnel technique des communes.

(iv) **Des efforts importants restent à faire pour améliorer l'efficacité du mécanisme.** Le niveau d'appropriation du mécanisme est faible. Les autres faiblesses constatées qui influencent l'efficacité du FADeC-Agriculture sont : faible synergie d'action entre acteurs au niveau communal, cadre institutionnel de gestion du mécanisme peu opérationnel, mode de répartition du FADeC-Agriculture peu réaliste, modalités de mise à disposition des ressources peu réaliste et faible capacité des ressources humaines au niveau des services techniques.

(iv) Par ailleurs, **le mécanisme a un ancrage institutionnel qui garantit son existence pendant longtemps.** Cet ancrage institutionnel assure aussi la programmation des dotations budgétaires chaque année. Mais la durabilité technique ne sera garantie que si le renforcement de capacité des acteurs communaux est rendu annuel pour tenir compte de la mobilité du personnel de ces structures.

Somme toute, l'administration centrale doit prendre les dispositions idoines pour permettre à ce fonds de jouer pleinement son rôle.

Résumé exécutif

Le mécanisme du FADeC-Agriculture a été mis en place en 2015 et identifié en 2019 comme outil principal de financement du P2D objet de conditionnalités de l'appui budgétaire de l'UE. C'est une dotation financière destinée à la réalisation des investissements agricoles communaux (IAC) d'appui et d'accompagnement des filières agricoles. Spécifiquement, il est destiné à financer les activités pour l'amélioration de :

- *la productivité agricole ;*
- *la transformation des produits agricoles ;*
- *la commercialisation des produits agricoles ;*
- *la qualité nutritionnelle des produits agricoles.*

Malgré les efforts faits dans le cadre de l'opérationnalisation du FADeC-Agriculture, certains dysfonctionnements persistent au nombre desquels, la faible consommation des ressources du FADeC-Agriculture mises à la disposition des communes depuis 2015. Ces dysfonctionnements structurels ne permettent pas aux communes de réaliser convenablement les infrastructures indispensables au développement agricole. Il est donc impérieux d'évaluer sa mise en œuvre afin de tirer les leçons pour une meilleure allocation et une utilisation efficiente des ressources par les communes. L'urgence d'une telle évaluation est motivée par un contexte de restriction budgétaire. Le budget 2021 est en baisse de 26% par rapport à 2020.

L'objectif général de l'évaluation est d'analyser la performance du mécanisme de dotation des ressources du FADEC/Agriculture aux communes. De façon spécifique, il s'agit de :

- *mesurer l'efficacité de la mise en œuvre du mécanisme FADeC-Agriculture y compris de ses organes d'exécution ;*
- *identifier les insuffisances éventuelles du mécanisme FADeC-Agriculture ;*
- *comparer la dotation en ressources financières du mécanisme FADeC-Agriculture par rapport aux besoins des communes en investissements agricoles structurants ;*
- *formuler de recommandations pertinentes assorties d'un plan d'opérationnalisation.*

Pertinence.

Le FADeC-Agriculture est pertinent par rapport au contexte dans lequel il a été mis en œuvre. Ce contexte était marqué par un faible niveau d'investissement structurel, à savoir les aménagements hydro-agricole, les infrastructures d'élevage et de pêche, les équipements agricoles, etc. En choisissant de financer les infrastructures agricoles structurants, le FADeC-Agriculture contribue à la résolution des problèmes identifiés et qui minent le secteur. Le FADeC-Agriculture est resté pertinent malgré l'évolution du contexte qui est marqué par la mise œuvre du PAG et du plan stratégique de développement du secteur agricole (PSDSA) avec son plan d'action, le PNIASA. En effet, les problèmes qui ont justifié sa mise en œuvre ne sont pas encore résolus malgré les efforts faits. Le FADeC-Agriculture est aussi pertinent par rapport au choix des bénéficiaires. En effet, en ciblant les communes comme bénéficiaires du FADeC-Agriculture, les textes de la décentralisation sont respectés en ce sens que le développement de l'économie locale est une des compétences propres des communes.

Toutefois, le mécanisme d'allocation semble être peu pertinent en ce sens que les besoins en infrastructures agricoles structurantes ne sont pas les mêmes d'une commune à une autre ou d'une année à une autre. De ce point de vue, on aurait pu améliorer le mécanisme en tenant compte des besoins réels de ces communes grâce à une analyse préalable des dotations naturelles en facteurs de production.

Ceci permettrait d'allouer des ressources consistantes pour la réalisation des infrastructures agricoles structurantes.

Cohérence

Les objectifs du FADeC-Agriculture lus à travers les investissements à financer sont cohérents avec la plupart des axes stratégiques des plans stratégiques de développement du secteur agricole. Toutefois, les allocations budgétaires ne sont pas en cohérence avec la demande des bénéficiaires. Lorsque les besoins d'investissement structurant des communes dans le secteur agricole se chiffraient à des dizaines de milliards de francs CFA par an, les dotations annuelles du FADeC-Agriculture ont rarement atteint deux milliards de francs CFA. Dans ces conditions, il ne sera pas possible de satisfaire chaque commune à la hauteur de ses espérances.

Efficacité

Le FADeC-Agriculture est globalement efficace car il a permis de financer à plus de 80% les IAS soumis à son financement. Il a contribué à financer 81% du coût de l'IAS achevés. Les communes n'ont fait qu'un effort de co-financement de 19% sur la période étudiée. Toutefois, tout ce qui est planifié n'est pas couvert par les dotations du FADeC-Agriculture. A peine 49% de la prévision des investissements agricoles dans le PAI est couvert par les dotations de ce fonds.

L'efficacité dans les propositions de projet à financer par le FADeC-Agriculture reste à améliorer. Les réformes en cours qui impliquent davantage les services techniques des ATDA dans le montage des dossiers que les communes vont soumettre méritent d'être encouragées. L'efficacité du mécanisme de notification du transfert de ressources devra être améliorée aussi afin de réduire l'asymétrie d'information.

Efficiences.

Des efforts importants restent à faire pour améliorer l'efficacité du mécanisme. Les communes n'ont pas disposé des ressources financières nécessaires pour mettre en œuvre leur PAI. Le FADeC-Agriculture couvrait à peine 19% des besoins exprimés dans le PAI. De même le niveau d'appropriation du mécanisme est faible. La plupart du personnel des services spécialisés des mairies, à savoir les SPDL et les DST ont une certaine connaissance du mécanisme du FADeC-Agriculture, mais pas de façon approfondie particulièrement, le manuel actualisé. Ce qui peut expliquer en partie les faibles niveaux de consommation des dotations de FADeC-Agriculture. Les autres points d'attention à aborder pour améliorer l'efficacité de ce mécanisme sont la synergie d'action entre acteurs au niveau communal, le cadre institutionnel de gestion du mécanisme, le mode de répartition du FADeC-Agriculture, les modalités de mise à disposition des ressources et le renforcement des ressources humaines au niveau des services techniques.

Durabilité

Le mécanisme a un ancrage institutionnel qui garantit son existence pendant longtemps. Cet ancrage institutionnel assure aussi la programmation des dotations budgétaires chaque année. Mais la durabilité technique ne sera garantie que si le renforcement de capacité des acteurs communaux est rendu annuel pour tenir compte de la mobilité du personnel de ces structures.

Recommandations

Les recommandations ci-après issues des constats faits peuvent améliorer la performance de mise en œuvre du FADeC Agriculture si elles sont prises en compte dans les décisions à prendre :

- **Au MAEP**
 - *maintenir voire améliorer davantage les dotations annuelles transférées aux communes ;*
 - *demander aux ATDA d'instruire formellement leurs Chefs Cellule Communale respectifs, pour que ces derniers dans le cadre de l'assistance conseil aux communes, proposent aux Maires des projets pouvant entrer dans le financement FADeC-Agriculture en prenant appui sur les diagnostics déjà réalisés ou en cours sur les filières prioritaires ;*
 - *améliorer le mécanisme d'appui-conseil du MAEP aux communes pour leur montrer que le développement local des communes agricoles devrait être axé sur l'agriculture ;*
 - *poursuivre les actions de renforcement de capacités des acteurs de la chaîne de montage des dossiers de projets IAC à soumettre au financement de FADeC-Agriculture ;*
 - *mettre en place un système de suivi de la mise en œuvre du FADeC-Agriculture axé sur les indicateurs qui renseignent sur la planification des IAS, la demande de dotations FADeC-Agriculture, la consommation des dotations du FADeC Agriculture.*

- **Au MDGL**
 - *poursuivre à travers la CONAFIL, le renforcement de son partenariat avec la DPP/MAEP pour une célérité dans les appuis à apporter aux communes pour améliorer le niveau de consommation des dotations et le taux de réalisation des IAC*
 - *instruire les communes, grands bénéficiaires des différents FADeC dont le FADeC-Agriculture à accepter d'être accompagnées par les différentes actions concourant à la réalisation des IAC de leur priorité ;*
 - *informer et sensibiliser les communes à éviter autant que faire se peut les calculs politiques et marquer une plus grande disponibilité pour accueillir les différentes stratégies concourant à l'amélioration du taux de consommation des dotations reçues et le niveau de réalisation des IAC.*

- **Au MEF**
 - *instruire la DGTCP à mettre la célérité dans la notification des dotations de FADeC-Agriculture autant aux Receveurs Percepteurs qu'aux communes bénéficiaires ;*
 - *instruire les Receveurs Percepteurs des finances au niveau des communes pour plus de flexibilité en matière de procédures de passation des marchés tout en respectant le code des marchés publics en vigueur.*

Somme toute, il est important de revoir le mécanisme du FADeC-Agriculture pour le rendre performant et durable. Pour y arriver il faut mettre en application les recommandations issues de cette évaluation.

Table des matières

SIGLES ET ABBREVIATIONS	2
Note de politique	3
Résumé exécutif	4
1. Introduction	9
1.1. Contexte économique.....	9
1.2. Décentralisation et développement local.....	9
1.3. Agriculture, décentralisation et développement.....	10
1.4. Objectifs de l'évaluation	11
2. Méthodologie de l'évaluation.....	11
2.1. Approche globale	11
2.2. Approche spécifique : Collecte et analyse des données	11
3. Description du FADeC-Agriculture	12
3.1. Théorie du changement de l'intervention	13
3.2. Présentation du mécanisme d'allocation de ressources	16
3.2.1. Les acteurs de mise en œuvre et leurs Mandats	16
3.2.2. Dépenses éligibles et dépenses inéligibles	18
3.2.3. Critères de répartition des dotations annuelles	19
3.2.4. Procédures de sélection des projets communaux	19
4. Analyse de la performance du FADeC Agriculture.....	21
4.1. Pertinence du FADeC-Agriculture	21
4.1.1. Pertinence des objectifs par rapport au contexte	21
4.1.2. Pertinence par rapport à l'évolution du contexte.....	22
4.1.3. Pertinence du ciblage des bénéficiaires et des domaines d'intervention	22
4.1.4. Pertinence du mécanisme d'allocation.....	23
4.2. Cohérence.....	23
4.3. Efficacité	24
4.3.1. Importance de l'agriculture dans la planification communale	24
4.3.2. Importance du FADeC-Agriculture dans la réalisation des infrastructures agricoles planifiées ²⁵	
4.3.3. Efficacité dans les propositions de projet à financer par le FADeC-Agriculture	26
4.3.4. Efficacité du mécanisme de notification du transfert de ressources.....	26
4.3.5. Efficacité du système de collecte de taxes relatives aux infrastructures agricoles.....	27
4.4. Efficience.....	27

4.4.1.	Dotations du FADeC-Agriculture et besoins d'investissement agricoles structurants..	28
4.4.2.	Appropriation du mécanisme du FADeC-Agriculture.....	28
4.4.3.	Synergie entre les acteurs.....	29
4.4.4.	Transparence du mécanisme de sélection des projets et motivation du comité d'identification et de montage des projets d'IAS	29
4.4.5.	Optimalité de la répartition du FADeC-Agriculture.....	30
4.4.6.	Mise à disposition des ressources à bonne date	31
4.4.7.	Respect des textes en matière de compétence des communes pour l'exploitation des infrastructures agricoles : pratiques de mode de gestion	31
4.4.8.	Equité dans l'accès aux ressources naturelles et aux technologies améliorées de production	32
4.4.9.	Suivi technique assuré pour la construction et l'équipement des infrastructures	32
4.4.10.	Augmentation de ressources propres des communes dues à l'exploitation des IAS....	33
4.4.11.	Existence de marché d'écoulement des produits agricoles	33
4.4.12.	Contribution du FADeC-Agriculture à l'amélioration de la performance de gestion des communes (notamment les critères d'allocation des ressources et les audits)	33
4.5.	Durabilité	33
4.5.1.	Durabilité politique et institutionnelle.....	34
4.5.2.	Durabilité technique	34
4.5.3.	Durabilité financière	34
5.	Constats majeurs et recommandations issus de l'évaluation du FADeC-Agriculture	35
5.1.	Constats majeurs	35
5.2.	Recommandations	36

1. Introduction

1.1. Contexte économique

Entre 2016 et 2019, le taux de croissance de l'économie béninoise a augmenté de façon soutenue passant de 3,3% en 2016 à 6,4% en 2019, soit une croissance moyenne de 5,5% par an sur la période et un taux de croissance du PIB par habitant de 3,5 % (DGAE, 2020 ; Banque mondiale, 2020). Cette croissance a été tirée par l'agriculture, liée à une forte production de coton. La production de coton est passée de 450.000 tonnes en 2016 (record historique jamais enregistré avant 2016) à 678.000 tonnes en 2018 (DGAE, op. cit.). Ce qui a placé le Bénin au premier rang des producteurs de coton africain en 2018. La production hors coton a été aussi dynamique grâce à la mise en œuvre des réformes par lesquelles le Bénin a opté pour une gouvernance territoriale du secteur agricole. En d'autres termes, le Bénin a opté pour la construction d'un rapport étroit entre l'activité agricole et les caractéristiques du territoire, en lien avec les autres activités présentes. Cette option tente de mettre en relief le lien entre la décentralisation et le développement.

1.2. Décentralisation et développement local

Le lien entre la décentralisation et le développement a été mis en relief à travers les domaines dans lesquels les collectivités locales ont un avantage comparatif certain. Il s'agit, entre autres, de la promotion du développement local et de la sécurité alimentaire.

Le développement économique est essentiel pour générer des ressources et des emplois qui soutiendront les avancées sociales. Les pouvoirs locaux sont les mieux placés pour identifier le potentiel de développement économique sous-exploité, voire non exploité qui devrait générer des ressources et des emplois pour la communauté. Ils sont aussi au centre de la conception et de la mise en œuvre des stratégies de développement économique local. Ils sont particulièrement utiles lorsqu'il s'agit d'identifier la meilleure combinaison de ressources nécessaires à l'exploitation du potentiel de leur territoire et d'adapter les dépenses publiques à des situations et à des priorités particulières. Ils peuvent s'associer à des acteurs clé et former des partenariats public/privé souvent essentiels pour promouvoir le développement local. Ils peuvent enfin servir d'interface entre l'État Central et les citoyens, et déterminer les préférences en termes de choix de développement ; ce qui suppose des compromis concernant les objectifs et l'utilisation des ressources.

Les administrations locales sont particulièrement bien placées pour : (i) promouvoir des actions intégrées de **sécurité alimentaire**, à savoir, fournir les infrastructures de base qui expliquent la production et la distribution des produits alimentaires (y compris les routes, les puits, les barrages, les marchés, etc.) ; (ii) s'occuper des conflits fonciers ; (iii) offrir un forum d'échange aux groupes communautaires (notamment les coopératives agricoles) ; (iv) contrôler la sécurité alimentaire locale ; (v) arbitrer les compromis entre productivité agricole et viabilité environnementale. C'est aussi l'échelon gouvernemental le plus directement en contact avec

les petits exploitants agricoles qui sont un maillon crucial pour la mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire. Enfin, le niveau local est aussi l'échelon gouvernemental le plus apte à comprendre les conditions locales influençant la sécurité alimentaire, notamment les régimes climatiques et les cycles agricoles, les flux d'échanges locaux ainsi que les causes d'insécurité alimentaire chronique ou transitoire.

1.3. Agriculture, décentralisation et développement

Il est clair que l'agriculture est au centre des relations entre la décentralisation et le développement. Le secteur agricole constitue la base de l'économie nationale en ce sens que sa contribution au PIB est très importante. Il contribue pour près de 23% au Produit Intérieur Brut (INSAE, 2019). Il est le secteur qui crée le plus d'emploi en ce sens que 70% de la population économiquement active y travaille (RNDH, 2015). Il fournit environ 75% des recettes d'exportation et 15% des recettes de l'État. Il est dominé par les petits producteurs qui font essentiellement l'agriculture de subsistance et assurent 95% de la production agricole. L'agriculture contribue considérablement à la croissance économique nationale et fournit les matières premières aux secteurs secondaire et tertiaire.

Le secteur agricole joue aussi un rôle important dans la transformation économique du pays. La transformation structurelle est un processus par lequel un pays peut changer ce qu'il produit et la manière dont il le produit en vue d'assurer sa croissance future. La transformation structurelle qui permet de diversifier le panier d'exportations, est associée à des changements dans les facteurs de production disponibles qui résultent de l'accumulation du capital humain, physique et institutionnel. Elle requiert plus de productivité et de valeur ajoutée dans la production et les exportations du point de vue des économies locales et de l'ensemble de l'économie. L'agriculture peut jouer un grand rôle dans ce processus, surtout en matière de diversification des exportations. Elle peut aussi jouer un grand rôle dans l'industrialisation en assurant la fourniture des matières premières. Ainsi, une agriculture efficace peut contribuer fortement à la transformation économique d'une nation. Mais pour qu'une agriculture soit efficace au point de jouer un rôle important dans la transformation structurelle, elle doit être bien financée.

De ce point de vue, toute politique visant à améliorer la performance de ce secteur contribue sans doute à l'amélioration des conditions d'existence d'une bonne partie de la population et à l'amélioration des performances de l'économie nationale. De même tout choc exogène qui perturbe le secteur perturbe aussi l'économie toute entière. C'est d'ailleurs à juste titre que le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG 2016 – 2021) a fait de ce secteur le principal levier de développement économique, social et environnemental.

C'est le cas du FADeC-Agriculture, un mécanisme de financement des investissements structurants dans le secteur agricole, dont la mise en œuvre efficace devrait contribuer à l'amélioration de la productivité agricole, de la transformation, de la commercialisation et de la qualité nutritionnelle des produits agricoles. Opérationnalisé depuis 2015, ce mécanisme connaît quelques dysfonctionnements qui empêchent la réalisation des infrastructures agricoles structurantes par les communes. Entre autres dysfonctionnements on a noté un faible taux de

consommation des fonds mis à disposition. Il convient donc d'identifier les facteurs qui expliquent ces dysfonctionnements afin de prendre les décisions qui s'imposent.

1.4. Objectifs de l'évaluation

L'objectif général de l'évaluation est d'analyser la performance du mécanisme de dotation des ressources du FADEC-Agriculture aux communes. Plus spécifiquement, il s'agit de :

- mesurer l'efficacité de la mise en œuvre du mécanisme FADEC-Agriculture y compris de ses organes d'exécution ;
- identifier les insuffisances éventuelles du mécanisme FADEC-Agriculture ;
- comparer la dotation en ressources financières du mécanisme FADEC-Agriculture par rapport aux besoins des communes en investissements agricoles structurants ;
- formuler des recommandations pertinentes assorties d'un plan d'opérationnalisation.

2. Méthodologie de l'évaluation

2.1. Approche globale

La méthodologie est fondée sur une approche participative, inclusive et itérative, et bâtie autour des points importants qui sont mentionnés dans les TDR. Elle est axée sur les résultats et permet de reconstituer la théorie du changement du mécanisme d'allocation du FADEC-Agriculture et d'apprécier sa performance en utilisant les critères standards que sont : la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité et l'impact. Le caractère participatif de l'approche est indispensable et permet d'associer toutes les parties prenantes, d'avoir leur contribution à chaque étape du processus. Le caractère inclusif de l'approche rassure qu'aucun acteur n'est laissé de côté. Enfin le caractère itératif permet de garantir la possibilité de se remettre en cause sur certains points lors de la mise en œuvre de la méthodologie.

2.2. Approche spécifique : Collecte et analyse des données

Les données utilisées proviennent de plusieurs sources : revue documentaire, collecte de données auprès des services spécialisés des mairies et collecte d'information auprès des informateurs clef.

La **revue documentaire** a permis d'identifier toutes les informations utiles à l'évaluation que l'on retrouve dans les documents des cellules de suivi et d'évaluation des deux ministères, MAEP et MDGL. De même, les documents des structures spécialisées telles que la CONAFIL ont été exploités.

Collecte de données. Les données ont été collectées en deux étapes. La première étape a consisté en la collecte des données sur les budgets des communes à l'aide d'un support électronique envoyé à tous les services de planification et développement local des mairies. Ce qui assure une couverture des 77 communes que compte le pays. Une fois remplis, ces supports sont retournés par la même voie. Au total huit communes ont fait le retour des fiches remplies, soit 10,39% du total de fiches attendues. Ce faible taux pourrait s'expliquer par plusieurs raisons : (i) la forte sollicitation du service de la planification et du développement local des mairies en fin d'année, par divers partenaires pour élaborer leur rapport de fin d'année ; (ii) l'insuffisance de ressources humaines compétentes pour accomplir toutes les tâches administratives et techniques de la mairie surtout au niveau du service de la planification et du développement local ; (iii) l'inexistence d'une base de données au niveau communal capable de générer toutes les informations de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du PDC.

La deuxième étape a été celle des interviews auprès des informateurs clef identifiés. Au total 20 communes ont été parcourues à cette occasion et les informations qualitatives ont été collectées pour apprécier et expliquer les résultats de la mise en œuvre du mécanisme FADeC Agriculture.

Analyse des données. Les données collectées ont été analysées en utilisant les techniques de statistiques descriptives.

3. Description du FADeC-Agriculture

De façon générale, le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) est un mécanisme d'allocation de ressources budgétaires de l'Etat aux communes créées par le décret n°2008-276 du 19 mai 2008 et qui vise à :

- mobiliser des ressources destinées au développement des communes et des structures intercommunales ;
- transférer des ressources additionnelles nécessaires aux communes pour exercer leurs compétences ;
- concourir à la correction des déséquilibres entre les communes par un système de péréquation ;
- financer des actions de renforcement institutionnel des communes ;
- harmoniser les procédures de financement des communes.

Il est alimenté par les ressources nationales et les ressources extérieures mises à disposition par les Partenaires Techniques et Financiers sur la base de conventions signées, soit avec les communes, soit avec les structures intercommunales ou encore avec l'Etat central. (Cf. articles 3 et 5 du décret n° 2008-276). Ces ressources sont inscrites dans le Budget Général de l'Etat sur des lignes budgétaires bien distinctes et non fongibles pour financer les investissements et le fonctionnement des communes : salaires et autres charges courantes, entretiens courants, maintenance et réparations.

On distingue deux types de FADeC : le FADeC non affecté et le FADeC affecté. Le premier est prévu par le ministère en charge de la décentralisation et le second est prévu par les autres ministères sectoriels pour prendre en charge les dépenses liées aux compétences transférées qui relèvent de leurs attributions.

Le Fonds d'Appui au Développement des Communes affecté à l'agriculture (FADeC-A) rentre dans la deuxième catégorie et, de ce point de vue, est destiné à financer la réalisation des investissements agricoles communaux d'appui et d'accompagnement des filières agricoles. Plus spécifiquement, il est destiné à financer les activités qui contribuent à améliorer la productivité agricole, la transformation des produits agricoles, la commercialisation des produits agricoles et la qualité nutritionnelle des produits agricoles (MAEP & MDGL, 2019)¹.

3.1. Théorie du changement de l'intervention

La théorie du changement reconstituée du FADeC-Agriculture vise à décrire la manière dont ce mécanisme est censé fonctionner pour produire les résultats désirés sous des hypothèses données (SGPR, 2018, p.41).

Dans le but d'assurer la prise en charge des dépenses liées au transfert des compétences et des ressources agricoles aux communes, le Fonds d'Appui au Développement des Communes affecté à l'agriculture (FADeC-Agriculture) a été créé par le décret n°2008-276 du 19 mai 2008.

La mise en œuvre du FADeC-Agriculture devra induire à court terme un accroissement de la productivité agricole qui entrainera à son tour une augmentation de la production agricole. Cette augmentation de la production agricole favorisera l'amélioration des recettes propres des communes, ce qui suppose la mise en place par celles-ci de systèmes de collecte de taxes efficaces. L'observation de ces effets immédiats est, du reste, un bon indicateur que la performance de gestion des communes s'améliore.

La combinaison de ces effets immédiats engendrera à moyen terme, la disponibilité et l'accessibilité en permanence des produits alimentaires de bonne qualité, favorisant l'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages, et, sous la condition de l'existence de marchés d'écoulement des produits agricoles, l'augmentation du revenu des ménages issu de l'agriculture.

A long terme, l'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages entrainera l'amélioration de leur sécurité nutritionnelle, à condition qu'ils adoptent de bonnes pratiques d'utilisation des aliments. La sécurité nutritionnelle des ménages, combinée avec l'augmentation de leur revenu issu de l'agriculture, sous l'hypothèse d'une utilisation adéquate, est gage de l'amélioration du bien-être des populations.

Pour provoquer ces différents changements à court, moyen et long terme, les ressources et efforts à consentir s'articuleront autour des moyens financiers, humains, organisationnels et

¹ Guide d'accompagnement et de suivi de la gestion des investissements agricoles communaux et du FADeC-Agriculture, avril 2019, p. 11

informationnels. Il sera impulsé une dynamique partenariale favorisant la synergie entre les acteurs, ainsi que l'appropriation et le respect des procédures du mécanisme du FADeC-Agriculture par ces derniers. A cette fin, des actions seront définies et mises en œuvre suivant les six composantes ci-après :

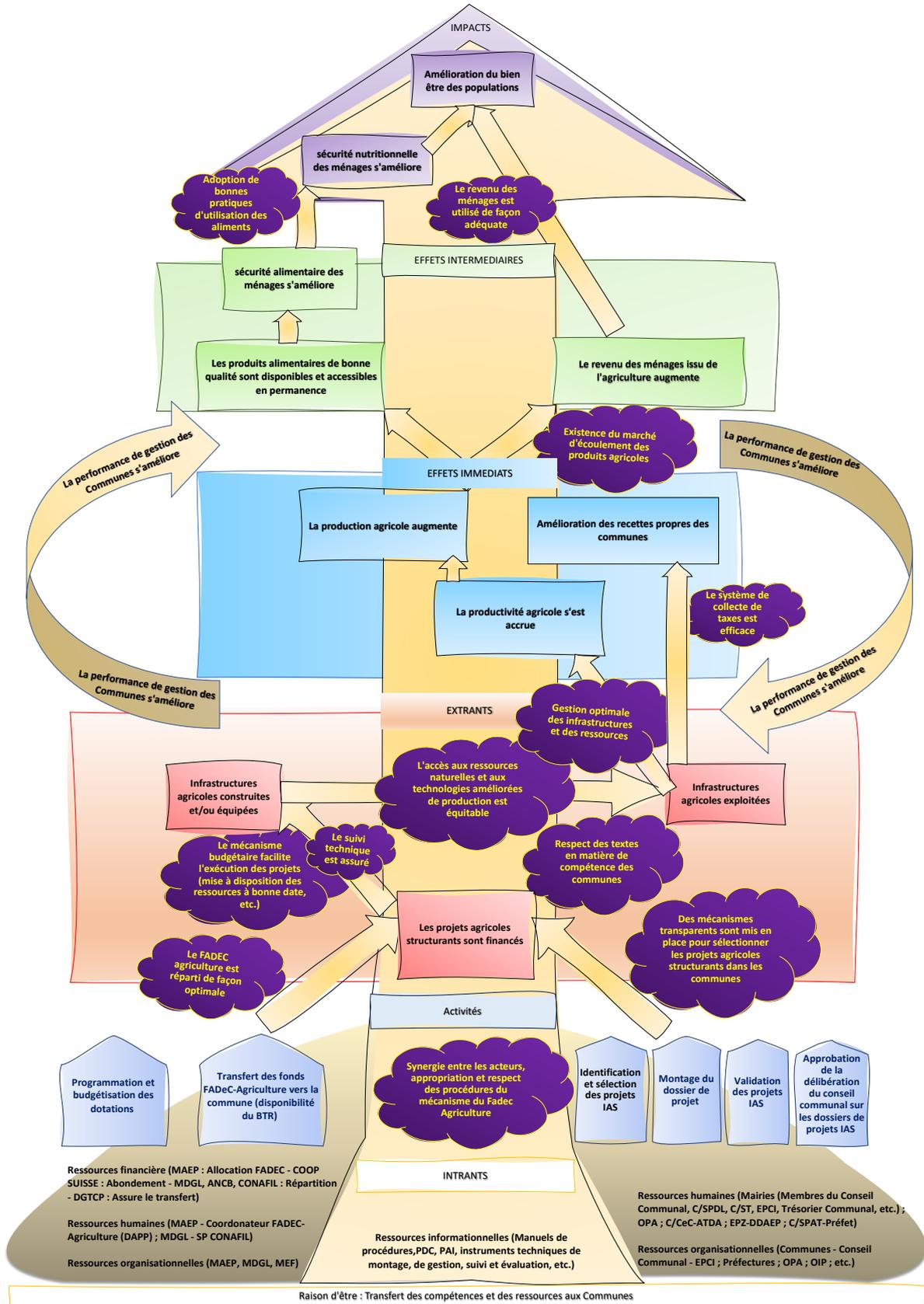
- Au niveau des acteurs de l'administration centrale :
 - 1) La programmation et la budgétisation des dotations ;
 - 2) Le transfert des fonds FADeC-Agriculture vers les communes, matérialisé par le Bordereau de Transfert des Ressources (BTR) ;
- Au niveau des collectivités territoriales :
 - 3) L'identification et la sélection des projets d'investissement agricole structurant (IAS) ;
 - 4) Le montage du dossier de projet ;
 - 5) La validation des projets d'IAS ;
 - 6) L'approbation de la délibération du Conseil communal sur les dossiers de projet d'IAS.

La réalisation effective de ces six composantes d'activités dépend de la synergie entre les acteurs, ainsi que l'appropriation et le respect des procédures du mécanisme du FADeC-Agriculture par ces derniers.

Les résultats (extrants) attendus de ces six composantes d'activités sont les suivants :

- les projets agricoles structurants sont financés, sous l'hypothèse d'une répartition optimale du FADeC-Agriculture au niveau de l'administration centrale, et de la mise en place de mécanismes transparents pour la sélection des projets d'IAS au niveau des communes.
- les infrastructures agricoles sont construites et/ou équipées, à condition que le mécanisme budgétaire facilite l'exécution des projets, et que le suivi technique soit assuré.
- les infrastructures agricoles sont exploitées, dans la mesure où l'accès aux ressources naturelles et aux technologies améliorées de production est équitable, et que le respect des textes en matière de compétence des communes soit effectif.

Théorie du changement du FADEC Agriculture



3.2. Présentation du mécanisme d'allocation de ressources

3.2.1. Les acteurs de mise en œuvre et leurs Mandats

Plusieurs acteurs sont impliqués dans la mise en œuvre du FADeC-Agriculture : les ministères, les structures sous tutelle et les acteurs locaux du secteur privé.

Les Ministères.

Les ministères impliqués dans la mise en œuvre du FADeC-Agriculture sont : le ministère chargé de l'agriculture, le ministère en charge de la décentralisation, et le ministère en charge des finances. Ils ont une mission centrale de mobilisation, de mise à disposition, de suivi-évaluation et de contrôle des ressources. Le ministère en charge de l'agriculture est le Président du Cadre de Concertation Intersectoriel du FADeC Agriculture dont le mandat est défini par un arrêté interministériel. Le ministère chargé de la décentralisation est la tutelle de la CONAFIL et membre du Cadre de Concertation Intersectoriel du FADeC Agriculture. Le ministère chargé des finances assure l'inscription au budget national, des dotations du FADeC-Agriculture, gère la mise à disposition des ressources du FADeC-Agriculture par la DGTCP et le transfert aux communes et participe à travers l'IGF, au contrôle de l'utilisation des ressources du FADeC Agriculture.

Les structures sous tutelle

Il s'agit de : (i) la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) ; (ii) les Agences Territoriales de Développement Agricole (ATDA) ; (iii) les Directions Départementales de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (DDAEP) ; et (iv) les communes. Ces structures ont en charge, conformément à leurs attributions, de conduire la mise à disposition des fonds, l'exécution des différents programmes, leur suivi et leur contrôle.

En particulier, la Commission Nationale des Finances Locales :

- ✓ assure la co-animation du Cadre de Concertation Intersectoriel du FADeC-Agriculture ;
- ✓ définit les orientations ainsi que les perspectives de développement du FADeC ;
- ✓ détermine les modalités de mobilisation des ressources du fonds ;
- ✓ examine et adopte conjointement avec le CCI les modalités d'octroi, les mécanismes et les critères de calcul ainsi que les montants des dotations aux communes ;
- ✓ assure conjointement avec le CCI le bon fonctionnement du FADeC-Agriculture notamment veille à la mise à disposition rapide des fonds qui sont alloués aux communes ;
- ✓ examine et adopte conjointement avec le CCI chaque année le programme FADeC-Agriculture ;
- ✓ examine, adopte et diffuse en collaboration avec le CCI le rapport d'activités annuel du FADeC Agriculture.

Les Agences Territoriales de Développement Agricole interviennent à deux niveaux : au niveau de la direction générale de l'ATDA et au niveau de ses cellules communales. La Direction générale des ATDA :

- ✓ assure au niveau du Pôle de Développement Agricole (PDA), la mise en œuvre de la politique de l'Etat dans le secteur agricole ;
- ✓ vérifie l'adéquation des dossiers d'investissement agricole avec le Plan de développement du PDA concerné avant sa validation par le Conseil Communal ;
- ✓ fournit l'assistance conseil aux communes à travers ses cellules communales ;
- ✓ participe au suivi-évaluation de la mise en œuvre des projets agricoles ;
- ✓ fait le point au Ministère chargé de l'Agriculture de la mise en œuvre du FADeC Agriculture.

Les Directions Départementales de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche assurent le contrôle de la qualité des investissements réalisés et jouent le rôle régalien sur les normes et l'environnement.

Les communes sont les Maîtres d'Ouvrages des investissements et activités agricoles. En cette qualité, chaque commune :

- ✓ assure, avec l'assistance des Structures déconcentrées de l'ATDA et de la DDAEP, l'élaboration des différents documents du secteur agricole ;
- ✓ assure la participation de tous les acteurs communaux (OPA, entreprises privées, PTF, ATDA, DDAEP) au choix et au montage des projets soumis au financement du FADeC-Agriculture ;
- ✓ décide, à travers le Conseil Communal, des projets à financer par le FADeC Agriculture, en consultation avec l'ATDA et la Préfecture concernées ;
- ✓ participe au suivi et à l'évaluation des projets en fournissant toutes les informations nécessaires au contrôle de la mise en œuvre du FADeC-Agriculture ;
- ✓ fait le point au MAEP, à l'intercommunalité et à l'ANCB de la mise en œuvre du FADeC-Agriculture ;
- ✓ diffuse dans le cadre des comptes rendus périodiques aux populations, les acquis dans la mise en œuvre du FADeC-Agriculture.

Les acteurs locaux du secteur privé

Il s'agit des Organisations Professionnelles Agricoles (OPA), de la Chambre Départementale d'Agriculture et des Organisations de la Société Civile. Les OPA jouent un rôle de coordonnateur des actions de production et un rôle de personne (morale) ressource. Dans leur rôle de coordonnateur, elles développent le lobbying et le plaidoyer pour s'assurer que les besoins des producteurs sont pris en charge. Dans leur rôle de personne ressource, elles :

- ✓ apportent son assistance aux autorités communales dans les différents domaines de sa compétence ;

- ✓ participent aux réflexions sur la promotion et le développement des filières au niveau communal ;
- ✓ exploitent et fait usage des ouvrages mis en place par le FADeC-Agriculture ;
- ✓ proposent des projets à soumettre au FADeC Agriculture.

La Chambre Départementale d'Agriculture a pour mission de :

- ✓ organiser les rencontres des acteurs agricoles ;
- ✓ assister le Conseil Communal pour la définition des actions et leur mise en œuvre en qualité de personne ressource ;
- ✓ proposer des projets à soumettre au FADeC Agriculture.

Les Organisation de la Société Civile ont pour mandat de :

- ✓ veiller à la mise en œuvre cohérente des projets soumis au financement du FADeC-Agriculture ;
- ✓ accompagner les autres acteurs à poursuivre les dialogues sur les enjeux de la politique agricole et de gouvernance économique ;
- ✓ organiser le plaidoyer et le lobbying.

3.2.2. Dépenses éligibles et dépenses inéligibles

Les ressources du FADeC-Agriculture sont destinées à financer des activités qui relèvent des compétences transférées par le Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche (MAEP). Ainsi, certaines dépenses d'investissement agricoles communales sont classées éligibles et d'autres non éligibles au financement du FADeC-A. Cette règle concerne les investissements à réaliser à la fois par les communes et par les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.

Les **dépenses éligibles** sont classées en deux catégories : (i) les aménagements hydro-agricoles et les infrastructures agricoles et d'élevage, et (ii) les équipements et infrastructures de transport et de communication. Dans la première catégorie, on peut avoir des projets portant sur les points suivants :

- Réalisation des Plans Fonciers Ruraux ;
- Construction/Rénovation hydro agricole (bas-fonds, périmètres maraîchers) ;
- Construction/Rénovation de retenues d'eau, étangs piscicoles, puits/forages, barrages d'intérêt communautaire ;
- Construction/Rénovation de déchetteries et fosses à purin ;
- Réalisation de parc de vaccination.

Tandis que dans la deuxième catégorie, on peut avoir des projets qui portent sur :

- l'aménagement et l'entretien périodique de pistes rurales ;
- la construction et/ou la rénovation d'ouvrages de franchissement (en relation avec le Ministère des Travaux Publics et Transport) ;

- la réalisation des couloirs de transhumance pour les animaux.

Les dépenses inéligibles sur le FADeC-Agriculture concernent :

- (i) les dépenses qui, de par leur nature, sont susceptibles d'être portées par les organisations professionnelles agricoles (OPA) ou entrepreneurs de type privé. Il s'agit des investissements ne relevant pas du secteur public ;
- (ii) les dépenses relatives aux travaux de lotissement ;
- (iii) les dépenses relatives à la construction / réfection de bâtiments à caractère religieux, d'habitation du maire ou autres infrastructures d'hébergement ;
- (iv) les dépenses relatives à l'acquisition de matériels roulants ;
- (v) tout investissement ou acquisition qui ne relève pas des compétences de la commune ou en dehors de son ressort territorial.

3.2.3. Critères de répartition des dotations annuelles

Les ressources du FADeC-Agriculture sont allouées selon des critères qui permettent de déterminer le montant des différentes composantes des allocations. En termes de composantes, on distingue une dotation de base, une dotation de péréquation pour tenir compte des spécificités socio-économiques et une dotation de performance et de bonne gouvernance. En dehors de la dotation de base qui est fixe pour toutes les communes, la dotation de péréquation et la dotation de performance et de bonne gouvernance sont déterminées par des critères choisis au préalable. Les critères qui déterminent la dotation de péréquation sont la population, l'incidence de la pauvreté monétaire et niveau de sinistralité (commune sinistrée ou lacustre). La dotation de performance et de bonne gouvernance est déterminée par des critères basés sur le rendement des filières végétales retenues et le croît du cheptel, la célérité dans la production et la transmission du rapport d'exécution du FADeC-Agriculture et enfin la performance révélée par les audits effectués par l'Inspection Générale des Finances et/ou l'Inspection Générale des Affaires Administratives.

La clé de répartition des trois principales dotations, à savoir la dotation de base, la dotation de péréquation et la dotation de performance et de bonne gouvernance, est validée chaque année par le Cadre de Concertation Intersectoriel mis en place dans le cadre du FADeC Agriculture.

3.2.4. Procédures de sélection des projets communaux

Le processus de sélection des projets est bien décrit dans les manuels et guides mis à la disposition des communes. Il est résumé en quatre étapes ici : la présélection, la sélection, la validation et l'approbation du Préfet.

Présélection des projets

Elle est effectuée au cours des séances d'identification et de priorisation des idées de projets avec les acteurs des filières (y compris les OPA et les entreprises privées). Au plus, cinq idées de projets prioritaires sont retenues. Les cinq projets présélectionnés doivent respecter les quatre critères d'éligibilité suivants :

- ✓ **Le projet est de compétence communale** : compétences propres, partagées ou déléguées dans le secteur de l'agriculture ; le projet peut être initié par une commune (projet communal ou communautaire) ou un ensemble de communes ;
- ✓ **Le projet est inscrit dans le PDC de la commune ou PPDI de l'EPCI** : surtout faire l'objet d'une inscription dans le PAI de l'année N+1 ;
- ✓ **Le projet est à caractère agricole** et entre dans la typologie des projets éligibles au FADeC-Agriculture ;
- ✓ **Le projet contribue à résoudre au moins un problème** important ou à lever un goulot d'étranglement mis à jour dans le Plan de développement du PDA.

Sélection des projets

Cette étape consiste à faire une analyse de l'opportunité des cinq idées de projets pour en faire une priorisation suivant une grille. Cette analyse est faite par les services de la Mairie avec l'appui technique de la Cellule communale de l'ATDA. Le Maire signe les résultats de l'analyse. Cette grille d'analyse contient des éléments qui permettent d'apprécier la contribution attendue de la réalisation du projet d'investissement à la promotion des filières prioritaires ou à la diversification agricole dans le Pôle de développement agricole concerné. En d'autres termes, l'analyse prend en compte la plus-value du projet en matière de production, de transformation et de commercialisation. Ainsi, les projets sont classés par ordre d'importance aussi bien pour la filière que pour les bénéficiaires.

Validation

Elle se fait en conseil communal en présence de l'ATDA. Mais avant, les dossiers des projets doivent être montés par un comité technique ou par une personne ressource avec l'appui de la cellule de l'ADTA. En d'autres termes, le conseil communal valide les dossiers de projets – et non le choix des projets. Certains projets peuvent nécessiter des études de faisabilité approfondies (*économique, financière, environnementale, etc.*). Pour la réalisation d'étude technique, la contribution financière de la commune sera comprise entre 10-15% du coût de réalisation.

Approbation du Préfet

Les dossiers des projets validés par le conseil communal sont soumis à l'approbation du Préfet conformément aux textes en vigueur.

4. Analyse de la performance du FADeC Agriculture

Dans cette partie, nous analysons le mécanisme à travers les critères retenus : la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. La pertinence apprécie la mesure dans laquelle le FADeC-Agriculture à travers son objectif, correspond aux besoins et enjeux déterminés au départ. La cohérence analyse les synergies entre le FADeC-Agriculture et les stratégies sectorielles. L'efficacité apprécie le degré de réalisation des objectifs spécifiques du FADeC-A, ainsi que ses éventuels effets non attendus (effets positifs ou négatifs). Elle examine la mesure dans laquelle les réalisations permettent d'atteindre les objectifs spécifiques. L'efficience étudie la relation entre les moyens mis en œuvre et leurs coûts, d'une part, et les réalisations financées, d'autre part.

4.1. Pertinence du FADeC-Agriculture

La pertinence a été analysée selon le contexte au moment de sa création et par rapport à l'évolution de ce contexte, par rapport au ciblage des bénéficiaires et des activités financées et par rapport au mécanisme d'allocation des ressources. De l'Analyse, il ressort que :

Le FADeC-Agriculture est pertinent par rapport au contexte du secteur agricole. Toutefois, le processus d'allocation de ressources semble être peu pertinent. On aurait pu améliorer le mécanisme en définissant des priorités. Ceci permettrait d'allouer des ressources consistantes pour la réalisation des infrastructures agricoles structurantes selon les groupes de priorité retenus.

4.1.1. Pertinence des objectifs par rapport au contexte

Le FADeC-Agriculture a été conçu et mis en exécution expérimentale dans un contexte où le secteur agricole souffrait d'un faible niveau d'investissement structurant (aménagement et infrastructure de production) destinés à supporter la production agricole. Lorsque ces aménagements existent, ils ne respectent pas souvent les normes environnementales de conservation. De même, le secteur agricole souffrait aussi de la non-maîtrise de l'eau, de la faible capacité d'adaptation à la variabilité climatique et aux phénomènes climatiques extrêmes, de l'absence d'une politique de financement adapté aux caractéristiques de l'activité agricole. Par ailleurs, le diagnostic a révélé aussi l'appauvrissement des sols, surtout ceux des bas-fonds aménagés, l'enclavement des zones de production, l'impraticabilité d'un grand nombre de pistes, surtout pendant la saison pluvieuse, l'absence de magasins de stockage adéquats, et de marchés aménagés.

Le FADeC- Agriculture, en choisissant de financer (i) les aménagements hydro-agricoles et les infrastructures agricoles et d'élevage, et (ii) les équipements et infrastructures de transport et de communication, est dans la droite ligne de contribuer à la résolution des problèmes identifiés en ce moment et qui empêche le secteur agricole de jouer son rôle dans l'économie locale. Le

FADeC-Agriculture est de ce fait, pertinent par rapport au contexte dans lequel il a été mis en œuvre.

4.1.2. Pertinence par rapport à l'évolution du contexte

Le FADeC-Agriculture est resté pertinent malgré l'évolution du contexte qui est marqué par la mise œuvre du PAG et du plan stratégique de développement du secteur agricole (PSDSA) avec son plan d'action, le PNIASA. Ce plan a accordé une place de choix à l'amélioration de la productivité agricole avec toute ses implications. En effet, la promotion des aménagements hydro-agricoles, pastoraux et infrastructures de désenclavement constituent une importante composante de l'axe 1 du PSDSA et qui est relatif à l'amélioration de la productivité et de la production des produits végétaux, animaux et halieutiques des filières agricoles prioritaires. Mieux, le renforcement du Fonds d'Appui au Développement des communes, volet agriculture (FADeC-Agriculture) est une composante de l'axe 5 du PSDSA. En ce qui concerne le PAG, le Gouvernement a opté pour un investissement massif de 787,4 milliards de F CFA dans le secteur agricole pour relever les défis du secteur parmi lesquels, la gestion durable de la fertilité des sols. Entre autres stratégies de mise en œuvre, le PAG a choisi la maîtrise de l'eau pour une production continue. Il est clair que la pertinence du FADeC-Agriculture est restée inchangée malgré l'évolution du contexte.

4.1.3. Pertinence du ciblage des bénéficiaires et des domaines d'intervention

Les bénéficiaires du FADeC-Agriculture sont les communes. En ciblant les communes comme bénéficiaires du FADeC- Agriculture, les textes de la décentralisation sont respectés en ce sens que le développement de l'économie locale est une des compétences propres des communes. Or pour des communes essentiellement agricoles, le rôle de l'agriculture dans le développement local n'est plus à démontrer. Le FADeC-Agriculture vient juste compléter les ressources financières des communes pour leur permettre de mettre en place les infrastructures de production agricole pour améliorer la productivité dans les filières prioritaires de leur choix. Il convient de souligner aussi que les pouvoirs locaux sont les mieux placés pour identifier le potentiel agricole sous-exploité, voire non exploité qui devraient générer des ressources et des emplois pour la commune. Ils sont particulièrement utiles lorsqu'il s'agit d'identifier la meilleure combinaison de ressources nécessaires à l'exploitation du potentiel de leur territoire et d'adapter les dépenses publiques à des situations et à des priorités particulières. Ils peuvent s'associer à des acteurs clé et former des partenariats public/privé souvent essentiels pour promouvoir le développement local. De ce point de vue, leur ciblage pour bénéficier du FADeC-Agriculture est pertinent.

Le choix des investissements à financer par le FADeC-Agriculture est aussi pertinent. En effet, les aménagements hydro-agricoles sont souvent chers et ne sont pas à la portée des producteurs – ménage ou entreprise privée. Seuls les fonds publics sont adaptés pour réaliser ces infrastructures de production et les mettre en exploitation par ces derniers. Il en est de même des pistes rurales dont la construction, l'entretien et/ou la réhabilitation sont souvent du ressort des pouvoirs publics. De ce point de vue, le ciblage est pertinent.

4.1.4. Pertinence du mécanisme d'allocation

Le mécanisme d'allocation semble être peu pertinent. En effet, le mécanisme actuel ne privilégie aucune commune. En considérant systématiquement toutes les communes, y compris celles qui sont les moins agricoles telles que Cotonou, Porto-Novo et Parakou, on se plaçait dans un schéma où les ressources financières sont illimitées et la demande des communes pouvait être satisfaite quelle que soit sa taille. Par ailleurs, les besoins en infrastructures agricoles structurantes ne sont pas les mêmes d'une commune à une autre ou d'une année à une autre. De ce point de vue, on aurait pu améliorer le mécanisme en tenant compte des besoins réels de ces communes grâce à une analyse préalable des dotations naturelles en facteurs de production. Une classification des communes aurait pu être faite sur la base de ces dotations. Ainsi, dans un contexte de rareté des ressources financières pour le développement, les dotations seraient plus consistantes et correspondraient plus à la demande des communes. Ce qui permettrait de vite réaliser les infrastructures identifiées.

4.2. Cohérence

La cohérence interne et la cohérence externe ont été analysées ; ce qui a permis de noter que :

Le FADeC-Agriculture est cohérent par rapport aux objectifs du secteur. Toutefois, les allocations budgétaires ne sont pas en cohérence avec la demande des bénéficiaires. Lorsque les besoins d'investissement structurant des communes dans le secteur agricole se chiffraient à des dizaines de milliards de francs CFA par an, les dotations annuelles du FADeC-Agriculture ont rarement atteint deux milliards de francs CFA. Dans ces conditions, il ne sera pas possible de satisfaire chaque commune à la hauteur de ses espérances

Les objectifs du FADeC-Agriculture lus à travers les investissements à financer sont cohérents avec la plupart des axes stratégiques des plans stratégiques de développement du secteur agricole. En particulier, le FADeC-Agriculture est bien arrimé avec l'axe 4 relatif au financement accessible et l'axe 7 relatif à l'aménagement opérationnel du plan stratégique de relance du secteur agricole. Même avec l'évolution du contexte, le FADeC-Agriculture est toujours cohérent avec le PSDSA à travers son axe 1 relatif à la productivité et son axe 5 relatif à la mise en place de mécanisme de financement.

Toutefois, les allocations budgétaires ne sont pas en cohérence avec la demande des bénéficiaires. Lorsque les besoins d'investissement structurant des communes dans le secteur agricole se chiffraient à des dizaines de milliards de francs CFA par an, les dotations annuelles du FADeC-Agriculture n'ont jamais dépassé deux milliards de francs CFA. Dans ces conditions, il ne sera pas possible de satisfaire chaque commune à la hauteur de ses espérances. Les allocations annuelles de 15 millions de francs CFA observées ne sont pas encourageantes et pourraient même justifier le manque d'engouement pour leur consommation. Il y a lieu de revoir le système d'allocation et de penser à un système plus efficace déjà utilisé dans d'autres contextes comme celui du PSDCC ou ACCESS.

4.3. Efficacité

Les cinq dimensions ressorties par les questions évaluatives ont été analysées. Les constats faits ont permis de tirer la conclusion suivante :

L'efficacité des communes par rapport aux propositions de projet à soumettre au financement reste à améliorer. Les ATDA devraient s'impliquer davantage dans le montage des dossiers que les communes vont soumettre. L'efficacité du mécanisme de notification du transfert de ressources devra être améliorée aussi afin de réduire l'asymétrie d'information au niveau du personnel technique des communes.

4.3.1. Importance de l'agriculture dans la planification communale

Un des objectifs du FADeC-Agriculture est de développer l'économie locale en se basant sur les potentialités agricoles. Dans cette perspective, l'agriculture devrait être une priorité pour les communes, et ceci devrait être matérialisé dans tous les documents de planification de la commune, notamment le PDC. Les données collectées au niveau des communes ne soutiennent pas cette assertion.

Cas de la planification à moyen terme. Les communes qui ont fourni les données ont alloué en moyenne 16,6% des ressources de leur PDC à l'agriculture. Ce qui n'est pas négligeable si on se réfère à l'indicateur dit de « Maputo » qui prône qu'il faut allouer au moins 10% des ressources disponibles à l'agriculture et de façon soutenue avant de s'attendre à un taux d'accroissement du PIB agricole de 7% qui est nécessaire pour amorcer la réduction de la pauvreté monétaire. Toutefois, pour des communes essentiellement agricoles, on pourrait s'attendre à un taux d'allocation meilleur que cela. Les communes de Dassa-Zoumè et de Ouaké ont fait la différence en prévoyant 27,5% et 25,5% du montant de leur PDC aux actions agricoles. Quand bien même une analyse complète de la structure de coût des PDC n'existe pas, on peut dire sans risque de se tromper à partir de ces données, que la politique de développement locale des communes n'est pas axée sur l'agriculture.

Cas de la planification annuelle. La part de l'agriculture dans les plans annuels d'investissement des communes confirme bien que les communes n'ont pas placé l'agriculture au cœur de leur développement. A peine 9,4% du budget d'investissement des communes étudiées a été alloué aux actions agricoles. Parmi elle, celle qui a fait le plus grand effort a atteint un peu moins de 16%.

Tableau 1 : Importance de l'agriculture dans la planification communale

Année	Part de l'agriculture dans le PDC	Part de l'agriculture dans le PAI	Ratio FADeC-Agriculture demandé / PAI agriculture
2015	16,6	6,0	49,7
2016	16,6	7,1	27,3
2017	16,6	7,7	58,9
2018	16,6	12,0	33,4
2019	16,6	14,1	69,9

Total	16,6	9,4	49,7
-------	------	-----	------

Source : Calcul fait par les auteurs à partir des données collectées au niveau des SPDL

Les communes comme Savalou et Toucountounan n'ont même pas donné l'information. On peut supposer qu'elles n'ont rien prévu de spécifique pour l'agriculture.

Par ailleurs, les communes ne considèrent pas le FADeC-Agriculture comme la seule source de financement des investissements agricoles. En effet, environ 49,7% du coût des investissements planifiés ont fait l'objet d'une demande de financement par le FADeC-Agriculture. Ceci se comprend quand on sait que le FADeC-Agriculture ne finance que les IAS. Seule une étude approfondie de la structure des dépenses agricoles communales permettra de préciser la nature des dépenses agricoles que l'on retrouve dans les PAI des communes.

4.3.2. Importance du FADeC-Agriculture dans la réalisation des infrastructures agricoles planifiées

Tableau 2 : Taux de réalisation financière et taux de couverture du coût initial des IAS par le FADeC-Agriculture selon l'année de démarrage des travaux

Année de démarrage de la construction	Taux de réalisation avec FADeC-Agriculture base engagement	Taux de réalisation avec FADeC-Agriculture base décaissement	Taux de couverture du coût initial par le montant reçu de FADeC
2015	64,4	64,4	64,4
2016	100,0	100,0	
2017	100,0	100,0	100,0
2018	71,7	43,4	92,9
2019	82,1	88,0	78,6
Total	81,8	83,1	82,6

Source : Calcul fait par les auteurs à partir des données collectées au niveau des SPDL

Dans l'ensemble, FADeC-Agriculture a permis de réaliser les IAS que les communes ont soumis à son financement. En moyenne, le taux d'exécution financière (TEF) base engagement est de 81,8% et de 83,1% base décaissement. Le taux de couverture du coût initial des IAS est de 82,6% en moyenne sur la même période. Ainsi, le FADeC-Agriculture a permis de financer à plus de 80% les IAS soumis à son financement. Une analyse par niveau de réalisation (tableau 3) permet de constater que le FADeC-agriculture représente environ 81% du coût de l'IAS. Les communes n'ont fait qu'un effort de co-financement de 19% sur la période étudiée.

Ainsi, la réponse à la question évaluative devient simple. Les communes ont réalisé des infrastructures agricoles planifiées dans le cadre du FADEC-Agriculture. Toutefois, tout ce qui est planifié n'est pas couvert par les dotations du FADeC. A peine 49% de la prévision des investissements agricoles dans le PAI est couvert par les dotations du FADeC. Qui plus est, la contribution de ce fonds à la réalisation des IAS est de 81%.

Tableau 3 : Taux de réalisation financière et taux de couverture du coût initial des IAS par le FADeC-Agricultureselon le niveau de réalisation des travaux

Indicateurs	Niveau de réalisation	Année de démarrage de la construction				
		2015	2016	2018	2019	Total
Taux de réalisation avec FADeC-Agriculturebase engagement	Achevé	64,4	100	71,7	85,5	81,2
	Non achevé ou non entamé				68,1	68,1
	Total	64,4	100	71,7	82,1	79,8
Taux de réalisation avec FADeC-Agriculturebase décaissement	Achevé	64,4	100	43,4	85,0	78,3
	Non achevé ou non entamé				100,0	100,0
	Total	64,4	100	43,4	88,0	81,0
Taux de couverture du coût initial par le montant reçu de FADeC	Achevé	64,4		92,9	79,3	81,3
	Non achevé ou non entamé				77,5	77,5
	Total	64,4		92,9	78,6	80,4

Source : Calcul fait par les auteurs à partir des données collectées au niveau des SPDL

4.3.3. Efficacité dans les propositions de projet à financer par le FADeC-Agriculture

Globalement, sur la période sous revue, 75,4% des projets soumis par les communes sont financés par le FADeC-Agriculture. Ce taux est de 66,7% en 2017, 62,5% en 2018 et 73,3% en 2019.

Tableau 4 : Taux de financement des activités agricoles des communes par le FADeC-Agriculture

Année	2015	2016	2017	2018	2019	Total
%	100	100	66,7	62,5	73,3	75,4

Source : Données de terrain, décembre 2020

Ainsi, le renforcement des capacités des communes a porté ses fruits. Il s'agit d'un renforcement par une assistance technique offerte par le personnel des ATDA pour rendre le processus d'élaboration des dossiers à soumettre au Comité départemental de validation des projets plus efficace. Ceci n'est que la mise en application des recommandations.

4.3.4. Efficacité du mécanisme de notification du transfert de ressources

Pour l'ensemble des communes, le mécanisme de notification du transfert n'est pas efficace. De l'avis des points focaux du FADeC-Agriculture, l'arrêté de répartition des dotations de FADeC-Agriculture est disponible dans les communes avec beaucoup de retard. Ce qui pose le problème de l'efficacité du mécanisme d'information mis en place. Il faut aussi signaler que la connexion Internet dans les Mairies n'est pas toujours fiable et certains agents se plaignent du fait qu'ils paient leur propre connexion « *sur leurs maigres ressources* » avant de pouvoir travailler et avoir accès à l'information par les plateformes créées grâce aux réseaux sociaux.

Les principaux acteurs ne reçoivent pas l'information sur les transferts des ressources du FADeC-Agriculture de façon simultanée. C'est le trésorier communal qui informe le maire par courrier officiel. « *Sans les BTR envoyés, la mairie n'est informée de rien. Mais aujourd'hui, il y a une plateforme mise en place par la CONAFIL par laquelle ils peuvent être informés. Il existe aussi un forum pour les C/SAF et celui des C/SPDL qu'on pourrait valoriser* ». Dans certaines communes comme Tori, c'est beaucoup plus le C/SAF, le SG et le trésorier communal qui sont les premiers à avoir l'information. Pour remédier à cette insuffisance qui crée une asymétrie d'information, la CONAFIL pourrait s'organiser pour informer les points focaux qui sont les C/SPDL de l'émission des BTR.

4.3.5. Efficacité du système de collecte de taxes relatives aux infrastructures agricoles

Pour la plupart des communes interviewées, le système de collecte de taxes relatives aux infrastructures agricoles n'est pas efficace. En effet, les objectifs de collecte de taxe ne sont jamais atteints par défaut de ressources humaines et matérielles (moyens de déplacement) suffisantes pour la collecte desdites taxes. Pour les réalisations des pistes, les ouvrages de franchissement, les hangars de marchés et les magasins de stockage, les prélèvements de la TDL sont envisagés chaque jour de marché, mais ces infrastructures ne sont pas encore pleinement exploitées et d'autres sont en cours d'aménagement. Cette contrainte d'insuffisance de ressources humaines et matérielles crée des manques à gagner importants pour les communes. A titre d'exemple, à Lokossa l'exploitation d'un hangar rapporte un minimum de 6.000 F par jour de marché tous les 5 jours, soit un minimum de 36.000 F par mois et par hangar. Alors, pour un marché à 10 hangars, le manque à gagner pourrait atteindre un minimum de 360.000 F par mois.

4.4. Efficience

Les 12 préoccupations soulevées par les questions évaluatives ont été traitées et il en ressort la conclusion suivante :

Des efforts importants restent à faire pour améliorer l'efficience du mécanisme. Le niveau d'appropriation du mécanisme est faible. Les autres faiblesses constatées qui influencent l'efficience du FADeC-Agriculture sont : faible synergie d'action entre acteurs au niveau communal, cadre institutionnel de gestion du mécanisme peu opérationnel, mode de répartition du FADeC-Agriculture peu réaliste, modalités de mise à disposition des ressources peu réaliste et faible capacité des ressources humaines au niveau des services techniques.

L'efficience est analysée du point de vue institutionnelle. En d'autres termes, l'analyse a mis l'accent sur le fonctionnement du cadre institutionnel du mécanisme. Le mécanisme fonctionnera bien si un certain nombre de conditions sont remplies. Il s'agit par exemple de l'appropriation de sa mise en œuvre par les acteurs, l'existence de synergie entre les acteurs, la transparence du mécanisme de sélection des projets, la motivation du comité d'identification et de montage des projets d'IAS, etc.

Avant cette analyse, nous avons cherché à répondre à la question évaluative suivante sur la base des données collectées : « Dans quelle mesure les dotations actuelles permettent-elles aux communes de faire face à leurs besoins d’investissements agricoles structurants ? ».

4.4.1. Dotations du FADeC-Agriculture et besoins d’investissement agricoles structurants

Les dotations actuelles du FADeC-Agriculture ne permettent pas aux communes de faire face à leurs besoins d’investissement agricoles. Le montant des ressources du FADeC-Agriculture demandé représente en moyenne sur une période de cinq ans 49,7% du plan annuel d’investissement des communes. Par rapport à la tendance, les années 2017 et 2019 ont connu les valeurs les plus élevées de cet indicateur. Le taux de couverture de la demande par l’offre est du même ordre avec des valeurs supérieures à la moyenne en 2016, 2017 et 2019. En termes de mobilisation réelle, le montant effectivement obtenu du FADeC-Agriculture ne fait que 19,4% du coût planifié.

Tableau 5 : Evolution de quelques ratios.

Année	Ratio FADeC-Agriculture demandé / PAI agriculture	Ratio FADeC-Agriculture obtenu / PAI agriculture	Taux de couverture demande par l'offre FADeC agriculture
2015	49,7	27,5	28,7
2016	27,3	16,9	80,0
2017	58,9	21,1	68,5
2018	33,4	15,5	22,4
2019	69,9	13,9	51,2
Total	49,7	19,4	49,7

Source : Calcul fait par les auteurs à partir des données collectées au niveau des SPDL

Les communes doivent développer des stratégies propres pour mobiliser le reste des besoins, près de 80% si elles veulent vraiment aller au bout de la mise en œuvre de leur politique agricole. Des études complémentaires sont nécessaires pour savoir ce que les communes ont pu faire dans ce sens. Néanmoins, sachant que ces derniers n’ont pas axé leur politique de développement sur l’agriculture, il est aisé de déduire qu’aucun effort particulier n’aurait été fait par les communes dans ce sens. Cet état de choses peut être expliqué par plusieurs facteurs, notamment ceux institutionnels analysés dans le rapport.

4.4.2. Appropriation du mécanisme du FADeC-Agriculture

Les acteurs du FADeC-Agriculture se sont appropriés le mécanisme de façon diversifiée. La plupart du personnel des services spécialisés des mairies, à savoir les SPDL et les DST ont une certaine connaissance du mécanisme du FADeC-Agriculture, mais pas de façon approfondie particulièrement, le manuel actualisé. Le même constat est effectué au niveau des autres acteurs, à savoir les OPA, les ONG et les Cellules communales des ATDA. On note une certaine implication des services spécialisés de la Mairie dans la mise en œuvre du mécanisme, mais

elle n'est pas suffisante pour donner de bons résultats. Généralement, le chef du SPDL, retenu comme Point Focal de FADeC-Agriculture, se retrouve seul sur toutes les questions liées au FADeC-Agriculture. Toutefois, les OPA, les ONG et les Cellules communales des ATDA ont une meilleure connaissance du mécanisme en raison de leur appartenance au Conseil Communal d'Orientation et de Suivi (CCoS²) qui a bénéficié de plusieurs communications sur le mécanisme de FADeC-Agriculture. Les faibles niveaux de consommation des dotations de FADeC-Agriculture pourraient donc s'expliquer en partie par la faible appropriation des procédures décrites dans le manuel actualisé. Pour corriger cet état de chose, il se déroule actuellement sur le terrain les actions de renforcement des capacités des acteurs impliqués dans la chaîne d'identification et de montage des dossiers de projet.

4.4.3. Synergie entre les acteurs

Il y a de plus en plus de synergie entre les acteurs si l'on veut comparer les deux périodes délimitées par l'ancien et le nouveau manuel de procédure du FADeC-Agriculture. De l'avis des acteurs interrogés, au cours de la première période, les projets avaient été choisis sans l'implication de tous les acteurs. Mais actuellement, l'implication de tous les acteurs est une réalité. Les réunions du CCoS semblent être le cadre idéal pour réunir tous ces acteurs sur les questions du FADeC-Agriculture, même si le manuel ne l'a pas stipulé explicitement. Toutefois, les choix de projets opérés posent parfois de difficultés en termes de disponibilité et de sécurisation à temps des sites d'implantation des IAC retenus dans certaines communes.

4.4.4. Transparence du mécanisme de sélection des projets et motivation du comité d'identification et de montage des projets d'IAS

Le mécanisme de sélection des projets est transparent car il exige que tous les acteurs communaux soient impliqués dans le processus de sélection. Toutefois, la majorité des projets en cours sont déjà choisis depuis 2015 ou 2016 avec peu d'implication des acteurs communaux et validés sous l'ancienne procédure. Concernant les nouveaux projets, la sélection des idées de projets se fait en présence des acteurs communaux et sur la base des actions planifiées dans le PDC, le PAI, etc.

En ce qui concerne la motivation, les textes du FADeC-Agriculture n'ont prévu aucune motivation pour les acteurs chargés de l'identification et du montage des projets. Toutefois, les mairies ont tendance à mettre en place par arrêté communal un comité afin de pouvoir les rémunérer sur fonds propre. Malheureusement, pour les communes qui ont pu mettre en place le comité, le manque de ressources n'a pas permis de motiver les cadres. Généralement, le travail de montage des documents de projets se fait plus par le CSDPLS et le CCeC avant le partage du contenu au groupe élargi voire le comité mis en place par arrêté.

² Organe mis en place dans la commune par le MAEP pour adresser les questions de développement agricole

4.4.5. Optimalité de la répartition du FADeC-Agriculture

Le FADeC-Agriculture est conçu pour être réparti de façon optimale. C'est ce qui justifie l'utilisation des critères pour déterminer le montant des dotations. Cependant, les acteurs interrogés ne sont pas unanimes sur le caractère optimal de la répartition des Fonds. Deux tendances se dégagent des déclarations de ceux-ci. Pour certains, il s'agit de garder le mode de répartition actuel qui garantit à chaque commune des ressources même si elles ne sont pas consistantes. Pour d'autres, il faut encourager la performance en mettant l'accent sur les critères de performance surtout en termes de bonne consommation des dotations du FADeC-Agriculture.

Cette deuxième option semble être la meilleure façon d'avoir de bons résultats car les meilleures communes seraient récompensées à la hauteur de leur performance. Ainsi, plus la commune est performante, plus elle a de ressources financières. Ce qui faciliterait l'exécution des projets. Logiquement, ceci devrait inciter toutes les communes à la performance. Toutefois, la performance limitée à la consommation de crédit n'est pas la bonne formule car il y a plusieurs façons de consommer les crédits sans faire des réalisations consistantes.

Par ailleurs, pour certaines communes les critères de superficie et de population ne sont pas pertinents pour juger des besoins en dotation de chaque commune. Une commune à petite superficie avec une petite population agricole peut avoir besoin de plus de dotations budgétaires pour financer son projet d'IAS.

Au-delà de cette analyse basée sur l'opinion des acteurs, il faut reconnaître qu'il y a lieu de repenser le mode de répartition du FADeC-Agriculture pour le rendre plus efficace. Un rapport de suivi de la mise en œuvre de ce fonds a permis de constater qu'entre 2015 et 2018, les communes ont mobilisé 86% des dotations financières sur le FADeC-Agriculture, soit 4.133.290.717 F CFA pour une dotation cumulée de 4.830.120.086 F CFA. Mais, elles n'ont réellement dépensé que 28%³. Ce qui a permis d'engager la réalisation de 201 projets d'investissement agricole communal (IAC), dont seulement 33% entièrement réalisés, 20% en cours de réalisation et 47% non réalisés (tableau 2 du même rapport, page 17). A première vue, on a l'impression que le FADeC-Agriculture a favorisé un saupoudrage de ressources qui auraient pu être mieux utilisées. En quatre ans, la capacité offerte par ce mécanisme n'a pas permis de réaliser un projet en moyenne par commune. Dans ces conditions, pourquoi « *donner de l'argent* » à chaque commune ? Il est pressant de définir une nouvelle stratégie de partage du FADeC-Agriculture qui prendrait en compte des priorités. Dans chaque classe de priorité, il y aura un nombre bien connu de projets à réaliser. Une telle stratégie contribuerait à régler le problème de report de crédit noté au niveau de beaucoup de communes ; elle devrait aussi accroître le nombre de projets réalisés sur une période donnée.

³ MAEP (2019). *Rapport Synthèse Nationale de la Mission de suivi et de localisation des investissements agricoles communaux dans le cadre des FADEC-Agriculture, 2015- 2018, Période : 18 Novembre au 08 Décembre 2018.*, Cotonou

4.4.6. Mise à disposition des ressources à bonne date

Le mécanisme budgétaire du FADeC-Agriculture ne facilite pas l'exécution des projets. En effet, les ressources transférées déjà jugées insuffisantes par rapport aux besoins, viennent en retard. Selon le rapport MAEP 2019 cité plus haut, la première tranche est mise en place en juin ou juillet au lieu de février. Ce qui met à mal toutes les planifications basées sur février. Qui plus est, elles sont libérées en deux (2) tranches, conformément aux arrêtés interministériels portant répartition des dotations du FADeC des années fiscales 2017, 2018 et 2019. La plupart des communes estiment que l'idéal serait de transférer les dotations en une seule tranche et de préférence avant la fin du premier semestre de chaque année.

4.4.7. Respect des textes en matière de compétence des communes pour l'exploitation des infrastructures agricoles : pratiques de mode de gestion

Dans l'exploitation des infrastructures en général la loi N° 97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin confère à ces dernières en ses articles 87, 88 et 89, l'aménagement, la gestion et la maintenance d'aménagement, d'infrastructures et d'équipements qui relèvent de son patrimoine. Cela suppose dans le cas du FADeC-Agriculture, que la maîtrise d'ouvrage intégrale par la commune était requise dans la réalisation desdits aménagements/infrastructures. Diverses pratiques de modes de gestion existent dans les communes.

Le **contrat d'affermage** est un mode de gestion qui permet d'exploiter les sites aménagés. Il est signé entre la mairie et les producteurs impliqués dans l'exploitation du site. Dans ce cas, la mairie reçoit des fermiers une redevance de 50.000 F CFA par hectare et la TDL payée sur la production groupée. Cette pratique est déjà en cours dans certaines communes telles que Toviklin et Lokossa. Des problèmes surgissent déjà et sont essentiellement liés à la faible capacité des fermiers à exploiter le site. C'est le cas typique de Lokossa où le fermier a des difficultés pour acquérir les intrants et du carburant pour faire fonctionner la pompe. Le fermier parcourt aussi une longue distance pour rejoindre son domicile car il habite loin de la ferme. L'idéal serait d'avoir de local d'habitation sur le site.

D'autres mairies ont signé des **contrats de gestion avec les bénéficiaires** qui paient 100.000 F CFA par hectare dont 50% versé dans les caisses de la mairie, 35% aux propriétaires terriens et 15% au comité de gestion du site. La mairie utilise sa part pour les travaux d'entretien du site et pour faire d'autres investissements. Cette pratique est observée dans la commune de Comè. Il convient de faire remarquer que les bénéficiaires n'ont jamais payé et posent de sérieux problèmes aux propriétaires terriens qui attendent d'être payés.

Dans d'autres communes comme Djakotomey, l'espace aménagé est exploité par les producteurs organisés en coopérative. La coopérative paie des redevances dont une partie est versée aux propriétaires terriens et une pour l'amortissement. Dans le cas des aménagements hydroagricoles, la mairie a fait des négociations avec un propriétaire terrien pour aboutir à un

contrat de délégation de gestion par une coopérative. Malheureusement, les clauses de ce contrat ne sont pas respectées.

En clair, il existe de bonnes pratiques de gestion des sites aménagés pour la production agricole. Toutefois, les mairies n'ont pas encore les capacités nécessaires pour gérer convenablement les contrats de gestion.

4.4.8. Equité dans l'accès aux ressources naturelles et aux technologies améliorées de production

Dans plusieurs communes au sud du pays, de grands domaines sont acquis par les fonctionnaires et d'autres personnes nanties financièrement. Ces domaines sont « thésaurisés » et, par conséquent, sont pour la plupart inexploités. Ce qui met à mal la disponibilité des terres pour les jeunes qui ont envie de démarrer un projet. Par ailleurs, les pratiques agricoles destructrices de l'environnement sont toujours en cours. Ce qui complique l'accès aux terres aptes à la production agricole durable. Par ailleurs, certaines communes (Houéyogbé, Torri-Bossito) ont signalé ne plus disposer de réserves administratives en matière de terres pour l'installation de jeunes ou de la remise de sites en cas de besoin.

Pour ce qui est de l'accès aux technologies améliorées de production, les communes ne se sont pas prononcées. Toutefois, les récentes études faites dans le secteur montrent que le taux d'accessibilité à ces technologies est faible, de l'ordre de 25% pour les semences et plants améliorés, 62%, 63% et 39% respectivement pour les engrais chimiques, les herbicides chimiques et les pesticides chimiques. Le taux d'accès à la traction animale (culture attelée) est 20% contre 10% pour la traction motorisée exploitants. L'irrigation des cultures est pratiquée dans seulement 4% des exploitations agricoles au Bénin.⁴

4.4.9. Suivi technique assuré pour la construction et l'équipement des infrastructures

Dans la plupart des cas, le suivi technique est assuré lors de la construction et l'équipement des infrastructures. Plusieurs cas de figures existent et déjà expérimentés par les mairies. En général, la CONAFIL a exigé un cabinet de contrôle indépendant pour les ouvrages non standard. Dans les autres cas, c'est-à-dire le cas des ouvrages ordinaires, le suivi et le contrôle pendant la réalisation des travaux sont assurés par la DST de la Marie. Ceci est observé par exemple au niveau des mairies de Djakotomey, Lokossa et Ouidah. D'autres communes telles que Aplahoué et Tori-Bossito envisagent d'aller dans ce sens en raison des montants faibles des dotations du FADeC-A. Dans d'autres communes c'est un bureau de contrôle qui a été engagé pour le suivi et le contrôle. Il est payé avec 5% du montant du marché. Parfois, la mairie sollicite l'ATDA et surtout la DDAEP pour le suivi de la conformité des travaux (le cas de Comè). Dans

⁴ MAEP (2019). Elaboration de la Situation de Référence sur les Conditions Actuelles d'Accès des Agricultrices/Agriculteurs à quatre Services Clés au Bénin. Rapport d'analyse, Cotonou

d'autres cas, le contrôle est fait par des experts qui sont payés sur les ressources du FADeC-Agricole (le cas de Toviklin).

4.4.10. Augmentation de ressources propres des communes dues à l'exploitation des IAS

Les IAS peuvent contribuer à augmenter les ressources propres des communes à travers la TDL et droit de place de marché (DPM). Par exemple, la réfection/réalisation des pistes et ouvrages de franchissement peuvent contribuer à améliorer le niveau de collecte de ces taxes du fait de l'augmentation du flux des passagers des véhicules qui vont emprunter ces axes routiers. Mais, ce qui se passe actuellement ne donne pas encore satisfaction aux mairies en termes de taxes collectées.

Cette situation se justifie aussi par un manque de suivi, « *or quand il y a un suivi régulier et que les membres du comité de suivi sont motivés, ils peuvent mettre la pression et comme cela, les ressources vont rentrer* » (Propos recueillis à Tori).

4.4.11. Existence de marché d'écoulement des produits agricoles

Toutes les communes visitées ont au moins un grand centre de marché et d'autres marchés secondaires facilitant les transactions commerciales tant des productions agricoles que d'autres produits qui ne sont pas nécessairement agricoles.

4.4.12. Contribution du FADeC-Agriculture à l'amélioration de la performance de gestion des communes (notamment les critères d'allocation des ressources et les audits)

Chaque année, trois audits sont réalisés (IGA (Inspection générale de l'administration) sur les procédures, Audit FADeC-Agriculture et OMIDELTA). Les audits qui sont réalisés sont toujours assortis de recommandations qui permettent d'améliorer d'année en année la performance des mairies. Toutefois, les mairies ont souhaité que les dotations soient consistantes pour permettre aux communes de faire de bons et vrais investissements agricoles.

4.5. Durabilité

L'analyse des préoccupations de la durabilité a permis de se rendre compte que :

Le mécanisme a un ancrage institutionnel qui garantit son existence pendant longtemps. Cet ancrage institutionnel assure aussi la programmation des dotations budgétaires chaque année. Mais la durabilité technique ne sera garantie que si le renforcement de capacité des acteurs communaux est rendu annuel pour tenir compte de la mobilité du personnel de ces structures.

4.5.1. Durabilité politique et institutionnelle

La durabilité politique du FADeC-Agriculture (entendre politique de développement) est assurée car ce mécanisme s'est aligné sur le PSDSA et contribue à sa mise en œuvre. La durabilité institutionnelle est totalement assurée en ce sens que c'est la DPP-MAEP qui coordonne les activités du mécanisme. Les attributions de la DPP inscrites à l'article premier de l'arrêté portant organisation et fonctionnement de la DPP montrent qu'elle est la structure la plus indiquée pour gérer durablement le FADeC-Agriculture. Le FADeC-Agriculture représente aujourd'hui, l'instrument phare d'opérationnalisation du Plan Décentralisation Déconcentration (P2D) pour le secteur agricole, document de planification dont la DPP coordonne la mise en œuvre et indirectement du FADeC-Agriculture qui constitue son principal contributeur.

De ce point de vue, le mécanisme a un ancrage institutionnel qui garantit son existence pendant longtemps. Cet ancrage institutionnel assure aussi la programmation des dotations budgétaires chaque année. Toutefois, certains acteurs du secteur agricole auraient souhaité que le FNDA gère ce mécanisme sans évoquer les raisons qui justifient leur proposition. Cette proposition, si elle était validée, ne respecterait pas les textes qui encadrent la décentralisation. En effet, le FADeC-Agriculture est une des composantes affectées du FADeC, et de ce point de vue, ne doit pas avoir des interlocuteurs autres que ceux prévus par les textes.

4.5.2. Durabilité technique

Le MAEP est en train d'exécuter des activités de renforcement des capacités de ces structures déconcentrées et décentralisées afin que le mécanisme soit bien connu et que les rôles et responsabilités de ces structures soient joués avec la performance nécessaire. Ce renforcement de capacité assure la durabilité technique du mécanisme. Toutefois, il mérite d'être annuel pour tenir compte de la mobilité du personnel de ces structures.

4.5.3. Durabilité financière

Elle est assurée en ce sens que la part du budget national est importante dans ce mécanisme. Il convient de maintenir cette tendance qui pourrait encourager les partenaires au développement à mieux contribuer. Ce qui augmenterait le montant total à allouer aux communes.

5. Constats majeurs et recommandations issus de l'évaluation du FADeC-Agriculture

5.1. Constats majeurs

Depuis le démarrage en 2015 du mécanisme de FADeC-Agriculture, certaines difficultés continuent d'entraver le bon fonctionnement du mécanisme et peuvent être structurées en quatre (4) catégories :

- **Mise à disposition des ressources**
 - retard dans la mise à disposition des BTR. Il arrive que les BTR parviennent aux communes après l'arrêt des engagements par le MEF tel le cas en 2020 ;
 - insuffisance des dotations allouées pour assurer le financement des projets structurants montés par les communes.

- **Phase de montage des dossiers d'investissements agricoles**
 - faible appropriation des nouvelles dispositions du nouveau manuel de procédure FADeC par les acteurs ;
 - faible implication des OPA dont les besoins ne sont souvent pas priorités au niveau des communes dans l'identification des projets ;
 - le dysfonctionnement des comités communaux de rédaction des projets qui se résument souvent au C/SPDL voire C/CeC ;
 - non élaboration à temps (année n-1) des dossiers de projets à financer par a dotation de l'année n au niveau des communes ;
 - insuffisance de personnel qualifié dans les services de planification ;
 - difficulté à réunir et assurer la prise en charge des différents acteurs du dispositif (séance d'identification- séance de priorisation etc..) ;
 - insuffisance d'expertise technique pour le montage de certains projets spécifiques ;
 - difficulté à assurer le financement des études de faisabilité technique et financière des projets.

- **Phase de passation des marchés**
 - le faible niveau de compétence des membres des organes communaux de passation des marchés ;
 - la lenteur dans les procédures de passation des marchés publics notamment du début au lancement des DAO ;
 - la mauvaise appréciation des délais d'exécution des marchés par les responsables communaux.

- **Phase de l'exécution des projets et de leur entretien (Exécution)**
 - difficulté à recruter des entreprises spécialistes dans le secteur de l'agriculture ;
 - difficultés de mise en services des ouvrages réalisés ;

- faible niveau d'entretien des infrastructures/Ouvrages par les bénéficiaires ;
- mode de gestion inefficace des infrastructures/Ouvrages mises en place ;
- difficulté pour la commune de recouvrer les redevances
- faible niveau managérial et de qualification des entrepreneurs locaux ;
- insuffisance dans la reddition de compte spécifiquement au secteur agricole ;
- insuffisance de ressources pour effectuer les visites techniques des chantiers ;
- non disponibilité de rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du FADeC-Agriculture au niveau des communes bénéficiaires;

5.2. Recommandations

Au vu de ces difficultés de mise en œuvre du FADeC-Agriculture et particulièrement, de la consommation des dotations déjà mises en place et qualifiées d'insuffisantes face aux besoins importants des communes, il est préconisé les recommandations ci-après :

- **Au MAEP**

- maintenir voire améliorer davantage les dotations annuelles transférées aux communes ;
- demander aux ATDA d'instruire formellement leurs Chefs Cellule Communale respectifs, pour que ces derniers dans le cadre de l'assistance conseil aux communes, proposent aux Maires des projets pouvant entrer dans le financement FADeC-Agriculture en prenant appui sur les diagnostics déjà réalisés ou en cours sur les filières prioritaires ;
- améliorer le mécanisme d'appui-conseil du MAEP aux communes pour leur montrer que le développement local des communes agricoles devrait être axé sur l'agriculture ;
- poursuivre les actions de renforcement de capacités des acteurs de la chaîne de montage des dossiers de projets IAC à soumettre au financement de FADeC-Agriculture ;
- mettre en place un système de suivi de la mise en œuvre du FADeC-Agriculture axé sur les indicateurs qui renseignent sur la planification des IAS, la demande de dotations FADeC-Agriculture, la consommation des dotations du FADeC Agriculture.

- **Au MDGL**

- poursuivre à travers la CONAFIL, le renforcement de son partenariat avec la DPP/MAEP pour une célérité dans les appuis à apporter aux communes pour améliorer le niveau de consommation des dotations et le taux de réalisation des IAC
- instruire les communes, grands bénéficiaires des différents FADeC dont le FADeC-Agriculture à accepter d'être accompagnées par les différentes actions concourant à la réalisation des IAC de leur priorité ;

- informer et sensibiliser les communes à éviter autant que faire se peut les calculs politiques et marquer une plus grande disponibilité pour accueillir les différentes stratégies concourant à l'amélioration du taux de consommation des dotations reçues et le niveau de réalisation des IAC.
- **Au MEF**
 - instruire la DGTCP à mettre la célérité dans la notification des dotations de FADeC-Agriculture autant aux Receveurs Percepteurs qu'aux communes bénéficiaires ;
 - instruire les Receveurs Percepteurs des finances au niveau des communes pour plus de flexibilité en matière de procédures de passation des marchés tout en respectant le code des marchés publics en vigueur.

Avec l'appui du projet



Evaluation Rapide Du Mecanisme De Dotation Des Ressources Du Fadec- Agriculture Aux Communes



TWENDE MBELE

www.twendembele.org

TWENDE MBELE is a multi-country peer-learning partnership centred on country government priorities for building national evaluation systems in an effort to improve government performance and accountability to citizens.

Telephone: +27 (0) 11 717 3453 | **Email:** cara.waller@wits.ac.za
CLEAR-AA, University of Witwatersrand, Johannesburg

The Oval Building, University of the Witwatersrand
2 St David's Place, Parktown, Johannesburg
Telephone: +27 11 717 3157; Fax: +27 86 765 5860
E-mail: CLEAR.AnglophoneAfrica@wits.ac.za



@TwendeMnE



<http://www.twendembele.org>