

REPUBLIQUE DU BENIN

ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE

PROJET PNUD/FAO-SPPD/BEN/99/004

*D'ASSISTANCE A L'ELABORATION D'UN SCHEMA DIRECTEUR DU
SECTEUR DU DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL*

Volume I

**POLITIQUE ET STRATEGIE
GENERALES DU SECTEUR
AGRICOLE ET RURAL**

Document validé à l'atelier national

Cotonou, le 20-21 avril 2000

SDDR

*Option Fondamentales et Grandes
Orientations stratégiques d'une nouvelle
Politique de Développement Agricole et Rural*

Sommaire

	Pages
Remarque Introductive	10
Antécédents et justifications	12
Contexte	15
Approche Méthodologique	16
Thème 1 : <i>Création d'un environnement social et économique favorable au développement agricole et rural</i>	24
Thème 2 : <i>Harmonisation des orientations macro-économiques du secteur de développement agricole et rural</i>	30
Thème 3 : <i>Renforcement du secteur de développement agricole et rural comme base de la croissance économique du Bénin</i>	39
Thème 4 : <i>Rendre le développement agricole et rural durable</i>	45
Thème 5 : <i>Valorisation des atouts du Bénin dans le secteur rural et éradication des handicaps</i>	52
Thème 6 : <i>Promotion du secteur privé du domaine agricole et rural</i>	59
Thème 7 : <i>Adaptation des fonctions de contrôle et d'appui de l'Etat aux besoins des producteurs et des opérateurs du secteur agricole et rural</i>	64
Thème 8 : <i>Recherche, Formation et vulgarisation agricoles</i>	69
Thème 9 : <i>Sécurité alimentaire, nutrition et réduction de la pauvreté</i>	74

SIGLES ET AGRONYMES

ACP	:	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AFD	:	Agence Française pour le Développement
AGDSD	:	Agence de Gestion de la Dimension Sociale du Développement
AGeFIB	:	Agence de Gestion de Financement des Initiatives de Base
AMRT	:	Atelier Mensuel de Revue Technique
APEIF	:	Association Paysanne d'Entraide, d'Information et de Formation
APFP	:	Association pour la Promotion des Fruits et Légumes du Bénin.
APMB	:	Association des Producteurs de Mangues du Borgou
APV	:	Agent Polyvalent de vulgarisation
ASEG	:	Analyse Socio-Economique selon le Genre
ASF	:	Association de Services Financiers
ATBD	:	Aide Technique Bénévole au Développement
C/PANA	:	Chef Poste Alimentation et Nutrition Appliquée
CA	:	Chambre d'Agriculture du Bénin
CAR	:	Coopérative d'Aménagement Rural
CARDER	:	Centre d'Action Régionale pour le Développement Rural
CAT	:	Cellule d'Appui Technique du Comité National de Suivi de la Relance du Secteur Privé
CAVECA	:	Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérées
CBCE	:	Centre Béninois du Commerce Extérieur
CBDD	:	Centre Béninois pour le Développement Durable
CBDIBA	:	Centre Béninois de développement des Initiatives à la Base
CCIB	:	Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin
CEDEAO	:	Communauté Economique pour le Développement des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CePEPE	:	Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et Moyennes entreprises
CFD	:	Caisse Française de Développement
CFDAR	:	Cellule « Femme dans le Développement Agricole et Rural »
CHN	:	Centre Horticole et Nutritionnel
CLCAM	:	Caisses Locales de Crédit Agricole Mutuel
CNCA	:	Caisse Nationale de Crédit Agricole

CNCB	:	Conseil National des Chargeurs du Bénin
CNE	:	Caisse Nationale d'Epargne
COMAKO	:	Coopérative des Maraîchers de Kouhounou (Cotonou)
CORVO	:	Comité de Réception et de Vente d'Oignon (Malanville)
CPR	:	Centre de Promotion Rurale
CREP	:	Caisses Rurales d'Epargne et de Prêt
DAGRI	:	Direction de l'Agriculture
DANA	:	Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée
DAPS	:	Direction de l'Analyse, de la Prévision et de la Synthèse
DCE	:	Direction du Commerce Extérieur
DGBM	:	Direction Générale du Budget et du matériel
DGR	:	Direction du Génie Rural
DH	:	Direction de l'Hydraulique
DIFOV	:	Direction de la Formation Opérationnelle et de la Vulgarisation
DPDR	:	Déclaration de Politique de Développement Rural
DPLR	:	Direction de la Promotion et de la Législation Rurale
DPP	:	Direction de la Programmation et de la Prospective
DPQC	:	Direction de la promotion de la Qualité et du Conditionnement des produits
DPSE	:	Direction de la Prévision, du Suivi et de l'Evaluation des Entreprises.
ESA	:	Enquête Statistique Agricole
FAO	:	Organisations des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture

FECECAM	:	Fédération des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuel
FIJ	:	Fonds d'Insertion des Jeunes
FSA/UNB	:	Faculté des Sciences Agronomiques/Université Nationale du Bénin
FSNE	:	Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi
FUPRO	:	Fédération des Unions des Producteurs
GAJES	:	Groupe d'Action pour la Justice et l'Egalité Sociale
GEA	:	Groupement des Exploitants Agricoles du Bénin
GIE	:	Groupement d'intérêt Economique
GTZ	:	Office Allemand de Coopération Technique
GV	:	Groupement Villageois
GV/GF	:	Groupement Villageois/Groupement de Femmes
IEC	:	Information, Education, Communication
IFD	:	Intégration de la Femme au Développement
INRAB	:	Institut National de Recherche en Agriculture
INSAE	:	Institut National de Statistique et d'Analyse Economique
KFW	:	Kreditanstalt Fur Wiederaufbau (Banque Allemande pour le Développement)
LPDR	:	Lettre de Politique de Développement Rural
MCAT	:	Ministère du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme
MDR	:	Ministère du Développement Rural
MECCAG-PDPE	:	Ministère d'Etat Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Plan, du Développement et de la Promotion de l'Emploi
MEHU	:	Ministère de l'Environnement de l'Habitat et

		de l'Urbanisme
MFE	:	Ministère des Finances et de l'Economie
MISAT	:	Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de l'Administration Territoriale
MJLDH	:	Ministère de la Justice de la Législation et des Droits de l'Homme
MPREPE	:	Ministère du Plan de la Restructuration Economique et de l'Emploi
MPSF	:	Ministère de la Protection Sociale et de la Famille
MTPT	:	Ministère des Travaux Publics et des Transports
OCSD	:	Organisation Canadienne pour la Solidarité et le Développement
OHADA	:	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
OMC	:	Organisation Mondiale du Commerciale
ONASA	:	Office National d'Appui pour la Sécurité Alimentaire
ONG	:	Organisation Non Gouvernementale
ONS	:	Office National de Stabilisation et de Soutien des Prix des Produits
OP	:	Organisation Professionnelle
OPA	:	Organisation Paysanne Agricole
PADEL	:	Projet d'Appui au Développement Local
PADME	:	Projet d'Appui au Développement des Micro- Entreprises

PADSA	:	Projet d'Appui au développement du secteur agricole
PAGER	:	Projet d'Appui aux Activités Génératrices de revenus
PAMR	:	Projet d'Appui au Monde Rural
PAPME	:	Agence pour la Promotion et l'Appui aux petites et Moyennes Entreprises
PAS	:	Programme d'Ajustement Structurel
PASEC-BENIN	:	Produits Alimentaires Séchés
PDV	:	Programme de Départ Volontaire de la Fonction Publique
PEALFA	:	Projet d'Elaboration et d'Application d'une Législation Foncière Appropriée
PEB	:	Programme Entrepreneuriat-Bénin
PFR	:	Plan Foncier Rural
PIB	:	Produit Intérieur Brut
PILSA	:	Projet d'Interventions locales pour la Sécurité Alimentaire
PIP	:	Programme d'Investissements Publics
PISEA	:	Programme d'Insertion des Sans Emploi dans l'Agriculture
PME	:	Petite et Moyenne Entreprise
PMI	:	Petite et Moyenne Industrie
PNUD	:	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PPAB	:	Programme de Professionnalisation en Agriculture du Bénin
PROMIC	:	Projet de Micro finance et Commercialisation
PRSA	:	Projet de Restructuration des Services Agricoles

REGECA	:	Réseau Genre et Créativité en Afrique
SAD	:	Service Allemand de Développement
SAOP	:	Service d'Appui aux Organisations Paysannes
SCO	:	Société des Ciments d'Onigbolo
SNV	:	Organisation Néerlandaise de Développement
SONAPRA	:	Société Nationale Pour la Promotion Agricole
SSS	:	Société Sucrière de Savè
TEC	:	Tarif Extérieur Commun
TOFE	:	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TPU	:	Taxe Professionnelle Unique
TVA	:	Taxe sur la valeur Ajoutée
UDGF	:	Union Départementale des Groupements Féminin
UDP	:	Union Départementale des Producteurs
UE	:	Union Européenne
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire Ouest- Africaine
UICN	:	Union internationale pour la Conservation de la Nature
UNICEF	:	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UPAZ	:	Union des Producteurs d'Anacarde du Zou
UPROFEL	:	Union des Producteurs de Fruits et Légumes de Covè
USGF	:	Union Sous Préfectorale des Groupements Féminins
USPP	:	Union Sous Préfectorale des Producteurs
UTRAFEL	:	Union des Transformateurs Artisanaux de Fruits et Légumes du Bénin

UVS	:	Unité Villageoise de Santé
ZFI	:	Zone Franche Industrielle

REMARQUE INTRODUCTIVE

1. Sans nul doute, les acquis dans le secteur du développement rural sont fort nombreux au Bénin comme on le voit au chapitre des atouts disponibles (cf. chapitre V). Cependant l'insuffisance de réflexions communes, que ce soit entre partenaires locaux, entre partenaires étrangers ou encore les deux groupes de partenaires, l'existence de " plates-bandes protégées ", l'insuffisance d'approches intégrées, de démarches concertées et d'efforts partagés ont été souvent à l'origine d'improvisations, d'hésitation, voire de duplications, toutes choses préjudiciables à l'efficacité des actions. La population féminine rurale est une composante essentielle de la production et de toute promotion de ce secteur vital où elle s'adonne aux activités de production et prédomine dans celles des transformations agro-alimentaires. Cependant, peu d'actions ont été mises en œuvre pour faciliter leur intégration au processus de développement.

2. En effet, que d'options prises, de stratégies élaborées, de politique adoptées, de plans et programmes mis en œuvre depuis l'accession du Bénin à l'indépendance. A l'évidence, les résultats furent souvent mitigés et bien en deçà des attentes du monde rural. Les revues des secteurs agricoles, d'élevage et des forêts en avaient déjà fait le constat, tel que cela a été révélé lors de la récente revue bibliographique faite dans le cadre de l'élaboration du Schéma Directeur (SDDR).

3. C'est à cette lacune et à ces conséquences néfastes que s'est adressé le Schéma Directeur. La démarche est originale dans la mesure où elle est *évolutive, flexible et participative*. En effet, conçu comme un instrument de cohérence et de consensus, il offre le cadre approprié pour un dialogue fécond entre l'Etat, la Société civile et tous les partenaires au développement, étrangers et nationaux. C'est ainsi que depuis le démarrage du processus d'élaboration du SDDR, le travail s'est fait de manière concertée et participative, entre l'équipe du projet, le MDR, les partenaires étrangers et locaux. Chaque partenaire s'y est retrouvé, a identifié ses intérêts, après avoir émis ses observations.

4. Le Schéma Directeur, loin d'être un plan Directeur ou un instrument dirigiste au service de l'Etat, constitue surtout un outil de négociation *au service de tous* les partenaires impliqués dans le secteur du développement rural.

Aux uns et aux autres, le Schéma Directeur offre les avantages suivants :

i. L'Etat disposera, au terme de l'exercice dont l'étape présente ne constitue qu'une phase -c'est-à-dire après l'élaboration d'un plan d'action indicatif et d'un Programme d'Investissement- d'un cadre de référence du secteur agricole et rural pour ses négociations futures sur la base d'un tableau de bord qui lui permettra d'orienter ses décisions en vue d'améliorer l'efficacité de l'ensemble du secteur ;

ii. le monde rural, à travers les organisations des producteurs (OP), retrouvera une nouvelle raison d'espérer, car grâce à cet outil privilégié de concertation à l'élaboration duquel il a largement participé, il pourra désormais s'exprimer, maîtriser son destin et jouer le rôle de principal acteur de son propre devenir ;

iii. la société civile et le secteur privé quand à eux s'inséreront dans un système organisé pour pouvoir progresser et prendre davantage de responsabilités en matière de développement du secteur agricole et rural ;

iv. Les partenaires au développement, étrangers et locaux, devront cesser de travailler isolément, regardant chacun dans une direction différente. Les tentatives timides et presque informelles de concertations périodiques qui existent néanmoins ça et là, devraient être formalisées. De préférence, elles devraient pouvoir évoluer vers des commissions paritaires sectorielles ou générales entre le gouvernement et les partenaires en vue de concertations formelles pour un développement coordonné dans le futur ;

v. Le SDDR est un outil efficace qui permet de réorganiser la planification, amenant tous les intervenants à s'entendre constamment sur des démarches opportunes. C'est dire que les structures futures de planification dans le secteur rural devront être envisagées de manière à favoriser la poursuite de la concertation et de la réflexion stratégique sur tous les sous-secteurs du développement rural comme cela vient de commencer.

5. Le Schéma Directeur lui-même doit être, pour les autorités du 3^{ème} millénaire au Bénin et pour la société civile, un instrument privilégié capable de déclencher une dynamique de concertation et d'actions. Il devrait permettre de mieux orienter les interventions dans le secteur du développement rural et de créer les conditions d'une amélioration du cadre de vie du monde rural, préalables indispensables au développement durable du pays. Aussi quand nous parlons de producteurs, d'opérateurs économiques, de bénéficiaires ou d'acteurs à la base, cela concerne à la

fois les hommes et les femmes qui participent à travers leur rapport respectif à la promotion du secteur rural.

I. ANTECEDENTS ET JUSTIFICATIONS

6. La politique de développement rural au Bénin vise deux objectifs principaux à savoir : (i) élever le niveau de vie des populations et (ii) renforcer la participation du secteur rural au développement socio-économique du pays par le biais d'un accroissement quantitatif et qualitatif de la production, d'une conquête des marchés et d'une amélioration de la compétitivité aux plans national et régional.

7. Le gouvernement du Bénin s'est doté d'une lettre révisée de Déclaration de politique de Développement Rural (LDPDR) dont la toute dernière version date de décembre 1999, la première remontant du 31 mai 1991. Celle-ci, LDPDR, avait permis la mise en œuvre de plusieurs actions dont le projet de Restructuration des Services Agricoles (PRSA) et la tenue de la Table Ronde sur le secteur rural au mois de septembre 1995 ; ces deux actions ont entraîné des changements significatifs dans ce secteur de l'économie.

8. Les orientations de la politique économique du Bénin pour la période 1995-1997, sont contenues dans le document cadre de politique économique qui a fait l'objet d'un accord au mois de juin 1995 avec le FMI et la Banque Mondiale au titre du PAS II. Ce document était devenu depuis lors la référence du gouvernement pour les orientations et le cadre macro-économique dont les axes principaux sont :

- i. La réduction du rôle du secteur public ;
- ii. l'équilibre budgétaire ;
- iii L'encouragement du secteur privé en vue de consolider les bases d'une économie de marché.

9. Les effets attendus de ces mesures sont principalement l'accélération de la croissance du PIB réel qui devrait atteindre 6% à compter de 1996, ainsi que la poursuite des réformes fiscales.

10. Les mesures d'ajustement sectoriel agricole telles que définies dans le document cadre de politique économique devront être conduites selon quatre axes :

- i. La restructuration des institutions et des services publics agricoles, en vue d'améliorer leur efficacité, de réduire les coûts, de répondre davantage aux besoins des agriculteurs et de préserver l'environnement ;
- ii. La privatisation effective des industries et agro-industries : maïserie de Bohicon, unités de traitement de la noix de cajou, usine de concentré de tomate, complexe agrumicole ;
- iii. Le désengagement progressif de l'Etat des unités agro-industrielles d'huile de palme (SONICOG) et du secteur textile (COTEB-SITEX) , les activités d'égrenage et de commercialisation primaire du coton seront proposées aux privés, le capital de la société publique SONAPRA sera ouvert aux producteurs ;
- iv. La diversification agricole.

11. Les différents plans de développement du Bénin ont toujours considéré l'agriculture comme la base du développement national. Le potentiel de croissance du pays dépend largement de l'agriculture qui dispose de nombreuses terres arables et pâturables (8,3 millions d'hectares dont 1,3 million d'hectares seulement sont cultivés chaque année) et d'importantes ressources halieutiques et animales sous exploitées. La contribution du secteur agricole au PIB s'élevait entre 38 et 41 % selon les années.

Le Bénin est un pays ouvert sur l'extérieur mais qui est caractérisé par une exploitation très réduite de ses ressources naturelles, en particulier de ses potentialités agricoles, par l'étroitesse de sa base productive et par une capacité exportatrice quasiment limitée à un seul produit à savoir le coton (90% des recettes d'exportation agricole en 1994). L'élevage, principale activité de la zone Nord couvre environ 6% des besoins annuels de la population en protéines animales. Les cultures vivrières les plus importantes durant les cinq dernières années de la décennie écoulée sont le maïs (456.000 ha), le sorgho (136.000 ha), le manioc (118.000 ha) , l'arachide (95.000 ha), l'igname (93.860 ha), le niébé (89.700 ha), et le riz (8.360 ha). Elles occupent au total 70% des superficies cultivées.

12. Le défi à relever pour le secteur rural est de parvenir à une croissance agricole soutenue et d'assurer une meilleure couverture des besoins en protéine d'origine animale tout en garantissant une protection efficace des ressources naturelles et une amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des groupes vulnérables. Il s'agit en plus d'améliorer un tant soit peu les conditions d'emploi et d'existence en milieu rural dans le cadre d'un développement humain durable.

13. Le Gouvernement a résolument opté pour faire davantage du secteur agricole un des moteurs de la croissance économique du pays.

Cependant, il existe des contraintes exogènes et endogènes complexes, anciennes et nouvelles, ainsi que des blocages générés notamment par l'application des mesures plus ou moins récentes en matière de désengagement de l'Etat. Elles entravent depuis lors la performance des différents sous-secteurs du secteur rural. Afin de sortir de ce blocage, le Gouvernement a sollicité l'assistance technique de la FAO pour l'accompagner dans l'élaboration d'un Schéma Directeur. D'autres partenaires au développement en particulier la GTZ et la coopération Française se sont associés à la démarche.

14. L'objectif principal de l'assistance est d'aider le Gouvernement à élaborer de manière participative, avec tous les partenaires, un Schéma Directeur du secteur du Développement Agricole et Rural durable. Il s'agit d'un cadre de référence que le Gouvernement s'imposera à lui-même et qui s'imposera à tous les partenaires locaux et étrangers (bilatéraux, multilatéraux), pour toutes les actions futures à mener dans le secteur agricole et rural, en vue d'en améliorer la performance.

15. Le Schéma Directeur du secteur du Développement Agricole et Rural (SDDR) du Bénin a été élaboré par une équipe de consultants nationaux avec l'appui d'un consultant international, la contribution et une réelle implication de tous les partenaires, notamment l'Etat, la société civile (groupement des producteurs et autres organisations paysannes, ONG internationales et locales, bref tout le secteur privé etc), les bailleurs de fonds, en particulier les Coopérations Allemande (GTZ), Française et Danoise, les Agences des Nations Unies, etc.

La supervision de l'ensemble de l'exercice a été assurée par les services techniques compétents de la FAO, en particulier la sous-division d'Assistance aux politiques (RAFP) du Bureau Régional de la FAO basé à Accra.

II. CONTEXTE

16. Le souci du Gouvernement de disposer d'un cadre de référence pour pouvoir mettre de l'ordre dans le secteur rural a été confirmé et davantage justifié à travers tout le processus d'élaboration du Schéma Directeur.

L'équipe du projet a établi que l'Etat, à travers son Ministère du Développement Rural (MDR), se trouvait dans une transition difficile qui ne lui permettait plus de gérer harmonieusement le développement du secteur rural sur l'ensemble du territoire béninois. En effet, après avoir

pris connaissance de la très abondante littérature relative aux études du secteur rural et autres travaux élaborés depuis 1989/1990, aux mesures réglementaires déjà prises et en application et, après plusieurs contacts et réunions avec les partenaires au développement du secteur rural.

17. Cette transition a semblé de prime abord être caractérisée par les obligations liées aux accords signés par le Bénin avec le FMI et la Banque Mondiale. Elle a été caractérisée ensuite par l'approbation mitigée par les partenaires des résultats des études antérieures faites dans ce contexte macro-économique, pour notamment matérialiser le Programme d'Ajustement Structurel du Secteur rural.

C'est entre autres le cas de certaines priorités issues de la Table Ronde sur le secteur rural (1995), des mesures proposées dans le cadre du PASA (lesquelles ont soulevé des contradictions flagrantes entre opérateurs du développement rural), de l'exécution du PRSA et du PADSA. Ce dernier ayant eu apparemment pour mission d'améliorer le PRSA et de préparer la mise en œuvre du PASA.

Cette transition semble également avoir été rendue beaucoup plus difficile encore à gérer par le fait d'une application partielle et plus au moins hâtive de certaines mesures telles le désengagement de l'Etat de l'encadrement agricole qui s'est opéré à travers le PRSA. Il en serait de même de la grande incertitude du lendemain devant la proposition (sans beaucoup d'adhérents), de privatiser la recherche agronomique en République du Bénin ainsi que les Centres d'Action Régionale pour le Développement Rural (CARDERs) qui, hier encore avant le PRSA, étaient de puissants relais essentiellement techniques du MDR sur le terrain.

18. De ce diagnostic préliminaire, on peut en déduire que la maîtrise et le contrôle des actions de développement réalisées par différents partenaires sur le terrain ne pouvaient plus, dans ces conditions, être assurés parfaitement ni par l'administration ministérielle au niveau central, ni par les autorités politico-administratives de l'intérieur du pays. Cette situation est à la base de la confusion concernant les rôles des uns et des autres sur le terrain, une concurrence plutôt qu'une complémentarité dans l'action commune du développement et de nombreux méfais décriés par les organisations des producteurs, source de l'inefficacité générale remarquée dans le secteur rural. Ainsi, l'importance et l'urgence de disposer d'un cadre qui permettrait de mieux ordonner les actions dans ce secteur rural ne sauraient être mieux justifiées et plus opportunes.

III. APPROCHE METHODOLOGIQUE

19. Le SDDR devrait résulter d'un consensus des intervenants dans le secteur agricole et rural, afin de garantir la participation de tous dans sa mise en application. Pour cette raison, une *approche participative et itérative* était obligatoire dans le processus de son élaboration. De plus, *un encrage local, régional et national* était indispensable pour éviter que le SDDR puisse constituer un cheveu dans la soupe eu égard aux programmes et stratégies de développement socio-économiques en cours au Bénin.

Le processus d'élaboration du SDDR avait obéi à une approche méthodologique constituée des étapes ci-après :

- i. une phase de recherche bibliographique pour établir l'état des lieux de la situation présente en prenant en compte l'abondant référentiel technique sur le secteur rural qui existe au Bénin ;
- ii. une phase de diagnostic (atouts, problèmes, contraintes...) au plan politique, macro-économique, social et au niveau du secteur agricole et rural, du secteur privé, des organisations professionnelles agricoles et des partenaires au développement y compris les ONGs,
- iii. une phase d'information et de dialogue de tous les partenaires au développement, notamment à travers un comité de pilotage au niveau politique et un comité d'orientation au niveau technique ;
- iv. une phase de visite de terrain en vue de confronter le diagnostic livresque, c'est-à-dire celui découlant de la recherche bibliographique avec les réalités sur le terrain afin de préciser le diagnostic ;
- v. une phase d'ateliers départementaux de restitution et de validation du diagnostic établi avec la participation de tous et des éléments stratégiques proposés, et enfin ;
- vi. un Atelier National de validation du projet de Schéma Directeur en deux volumes dont le premier est celui-ci et le second traite des stratégies sous- sectorielles de développement agricole et rural.

20. Après avoir établi le diagnostic de la situation, quatorze (14) experts nationaux avaient été recrutés pour s'occuper chacun d'un des domaines sous sectoriels prioritaires étudiés à fond.

Il s'agit des domaines ci-après :

1. Contexte macro-économique du secteur agricole et rural

21. Il était capital de recentrer l'ensemble du secteur par rapport au cadre macro-économique dans lequel doit évoluer l'action de l'Etat et par rapport aux prévisions de l'évolution de ce cadre aux niveaux tant national, régional que mondial. En clair il fallait appréhender les détails de ce contexte et, ensuite, de proposer un développement institutionnel progressif au niveau de l'Etat (MDR) et des partenaires locaux ainsi que des mesures réglementaires susceptibles d'accélérer le développement. Il s'agissait également d'envisager des préalables à la mise en application de ces mesures afin de sortir l'Etat, à travers le MDR, de la situation de blocage actuel pour créer un environnement institutionnel et réglementaire et socio-économique incitatif au développement du secteur rural.

2. Communication pour le développement

22. Il ne semble exister nulle part de cadre permanent et effectif de concertation, de dialogue et d'échange d'informations sur le développement du secteur rural ni au niveau central ni en région, encore moins à la base, aussi bien pour l'Etat que pour les partenaires du secteur rural. Cela se traduit par un manque de coordination des actions sur le terrain et une impression de "désordre" de tout genre dans le développement rural. L'information sur les réalisations et les perspectives des uns et des autres ne circule pas ; de sorte que des études se redisent et restent inconnues, causant une perte de ressources financières et de temps.

3. Nutrition

23. Les efforts en matière de nutrition semblent être négligeables. Les considérations de production des nombreux programmes et projets sur la sécurité alimentaire font ombrage aux aspects purement nutritionnels du développement. Malgré un taux élevé de malnutrition, les questions nutritionnelles ne semblent pas avoir été promues conformément au plan d'action de suivi de la Conférence internationale sur la nutrition.

4. Infrastructures rurales de base

24. En dépit des efforts qui ont été consentis pour le développement du secteur rural dans le passé, le producteur béninois continue généralement d'attendre la pluie, malgré les énormes potentialités dont le pays regorge en matière de bas-fonds et autres superficies irrigables. Il continue d'user de la houe. L'agriculture béninoise est l'une des moins modernisées de la sous-région. Les infrastructures de base d'intérêt économique (aménagements hydrauliques, emmagasinage, transformation, pistes...) et sociales (écoles, centres de santé...) nécessaires à l'amélioration des

conditions d'existence en zones rurales manquent cruellement sur de vastes territoires à travers le pays.

5. Pêches continentales et aquaculture

25. Le territoire béninois offre d'énormes potentialités physiques pour un développement fulgurant des pêches continentales et de l'aquaculture en tant qu'activités génératrices de revenus et sources supplémentaires de protéines, avec possibilité de contribuer immensément à la sécurité alimentaire et aux recettes de l'Etat. Cependant seules de timides actions ont eu cours dans ce domaine jusqu'à ce jour par rapport aux potentialités existantes. En plus, on note très peu ou pas d'initiatives locales d'envergure.

6. Elevage

26. Les efforts financiers et autres formes d'appui de l'Etat, qui viseraient le développement de ce sous-secteur en tant que source de revenus pour les paysans ont plutôt, dans le passé, été orientés malheureusement vers une infirme minorité (plus ou moins 10%) de Béninois qui pratiquent l'élevage bovin. De ce constat se dégage la nécessité urgente de revoir cette option en faveur des élevages des espèces à cycle court (volaille et petits ruminants) pour concerner la majorité de la population d'éleveurs.

7. Culture vivrières

27. La production béninoise en matière de produits vivriers est tout à fait en deçà des potentialités que lui permettent ses conditions écologiques. Cette situation est d'autant plus regrettable que les producteurs, après les déboires causés par le coton, sont disposés à s'orienter résolument vers d'autres cultures comme ils l'avaient prouvé par le passé. Les contradictions qui entravent le développement de ce sous-secteur ainsi que toutes les contraintes inhérentes méritent d'être fermement et rapidement résolues.

8. Cultures d'exportation et diversification

28. Le territoire béninois bénéficie d'une écologie qui ne saurait aucunement justifier sa limitation à la seule culture du coton comme produit d'exportation. Les aléas du commerce international des matières premières ainsi que leurs conséquences imprévisibles sur les économies des Etats en développement, ne sauraient expliquer pourquoi le Gouvernement du Bénin a entretenu pendant si longtemps cette situation de « monoculture cotonnière ». Il s'agit ici d'identifier tous les goulots d'étranglement qui s'opposeraient au développement d'autres filières

agricoles et de proposer une diversification de la production agricole et des exportations.

9. Législation foncière

29. L'on ne saurait planifier raisonnablement la gestion des ressources naturelles et le développement durable du secteur rural si des étendues des eaux lacustres et des terres arables en quantités importantes continuent d'être soumises aux coutumes et lois restrictives non adaptées aux conditions modernes de gestion et d'exploitation. Des modes d'usage des terres qui offriraient une plus large accessibilité au bénéfice de tous pour le développement du Bénin devraient être déterminés rapidement. Une si importante démarche devrait reposer inévitablement et avant tout sur une révision à fond du cadre législatif y afférent avec tout ce que cela comporte de codes domaniaux, foncier, forestier, de pêche, de l'eau, code pastoral et autres législations connexes. En plus, cette démarche devrait éminemment prendre en compte les spécificités locales et régionales.

10. Forêt et Environnement

30. Si le mode d'exploitation forestière reste destructif, cette ressource qui détermine dans une large mesure les conditions environnementales générales, le développement édaphique et qui influence directement l'agriculture et notre vie aussi bien en zones rurales qu'en zones urbaines, va disparaître. Comment peut-on dans ces conditions planifier un développement durable respectueux de l'environnement ?

11. Institutions et Organisations rurales

31. Les institutions rurales et autres organisations paysannes paraissent dans leur ensemble être au début de leur existence. Elles ont besoin d'appuis multiformes pour leur permettre de s'organiser, de se gérer, d'animer leurs actions et de prendre progressivement en main leur propre développement dans une approche participative graduelle et démocratique. Des appuis de type « Programmes de Professionnalisation des Agriculteurs » leur permettraient également d'explicitier leurs rôles par rapport à ceux de l'Etat et des privés, pour pouvoir aplanir les conflits de compétence et promouvoir la complémentarité.

12. Financement rural

32. L'on devrait pouvoir mettre sur pied des structures de financement en faveur du secteur rural qui soient réellement adaptées aux conditions actuelles des producteurs et transformateurs, et distributeur par producteur et/ou par zone. Cela est particulièrement nécessaire en dehors des zones

de production cotonnière. Il serait, en effet, illogique de requérir des producteurs un accroissement de leur production ou leur productivité sans, dans le même temps, leur offrir la possibilité d'acquérir un minimum de capital nécessaire à l'amélioration de leurs conditions de travail.

13. Genre et Développement

33. Le concept du genre dans le développement et ses outils d'analyse et de planification du développement ne semblent pas être pris en compte, voire connus ni vulgarisés. Aucune d'entre les nombreuses études antérieures sur le secteur rural ne porte une analyse même statistique différenciée par genre. Aucune n'a usé de telles enquêtes pour suggérer un développement qui tienne compte de l'équité dans l'accès au capital et à son contrôle, aux moyens de production ou de transformation, aux opportunités pour améliorer leur connaissance et leur compétence, à la terre et autres facteurs de développement, équité dans la décision et dans le partage du bénéfice du développement.

Au Bénin la population compte environ 52% de femmes dont 95% sont des femmes rurales. En milieu rural elles s'adonnent essentiellement à l'agriculture où elles représentent 60% de la population agricole et 32% des actifs agricoles. Malgré leur importance elles sont faiblement intégrées dans le processus de développement et ne bénéficient que peu d'actions dans les programmes de développement. Pour corriger cette situation et donner à la femme la place qui lui revient dans la promotion du secteur rural il a été créé au sein du Ministère du Développement Rural une structure autonome de promotion de la femme dénommée Cellule Femme dans le Développement Agricole et Rural (CFDAR). Aujourd'hui on ne se borne plus seulement à rehausser le rôle de la femme sans tenir compte de son rapport avec l'homme, mais à corriger les disparités entre les hommes et les femmes en vue de réduire les inégalités à travers une nouvelle approche dénommée : Genre et Développement.

14. Fruits et Légumes

34. Le territoire béninois offre d'énormes potentialités pour le développement des fruits et légumes. Des infrastructures de transformation, notamment celles qui ont été fermées sans avoir fonctionné, pourraient être réhabilitées si cela est encore possible pour créer un débouché qui inciterait à l'accroissement de la production destiné au marché local ainsi qu'à l'exportation.

35. En conclusion, l'on ne saurait dire que les quatorze sous-secteurs retenus pour examen répondent de façon exhaustive à toutes les préoccupations de l'Etat, des partenaires, des producteurs et des autres groupes des populations rurales au Bénin. C'est pour cette raison que les questions qui, lors de l'élaboration du Bénin. C'est pour cette raison que les questions qui, lors de l'élaboration du Schéma Directeur, faisaient déjà l'objet de programmes et stratégies en cours de préparation ou d'application à travers le pays, seraient prises en compte par le SDDR.

36. Le Schéma Directeur doit constituer un cadre de référence pour toutes les actions futures à mener dans le secteur rural, et aucun des sous-secteurs mentionnés ci-dessus ne devrait être examiné isolément, mais plutôt en étroite complémentarité avec les autres.

Cela devrait permettre de sélectionner les contraintes fondamentales et les éléments essentiels de stratégies capables de **RENFORCER VERITABLEMENT LE SECTEUR DU DEVELOPPEMENT RURAL POUR EN FAIRE UN MOTEUR REEL DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE DU BENIN.**

37. L'élaboration du Schéma Directeur du Secteur de Développement agricole et rural a montré la nécessité **D'UNE HARMONISATION DES GRANDES ORIENTATIONS MACRO-ECONOMIQUES DU GOUVERNEMENT DEPUIS 1989.** Depuis lors une politique économique planifiée avait fait une large place au libéralisme, dans un contexte international favorable à la libre entreprise et à la libre concurrence. De l'analyse de la situation, l'on pourrait proposer au Gouvernement de la République du Bénin ce qui suit : **1) caractériser la situation actuelle en rapport avec le document de déclaration de politique de Développement Rural de 1999 ; 2) revoir et harmoniser les questions essentielles des exercices antérieurs ; 3) déterminer de nouvelles options fondamentales ainsi que de grandes orientations stratégiques à moyen et long termes ; 4) proposer et mettre en œuvre des MESURES REGLEMENTAIRES CORRECTIVES** ici et là pour améliorer l'efficacité générale dans le secteur agricole et rural.

38. Cela permettrait de **CREER UN ENVIRONNEMENT SOCIAL ET ECONOMIQUE FAVORABLE ET INCITATIF AU DEVELOPPEMENT.** La création d'un tel environnement exige entre autre une **ADAPTATION DES FONCTIONS DE CONTROLE ET D'APPUI DE L'ETAT AUX BESOINS DE DEVELOPPEMENT DES PRODUCTEURS EN MILIEU RURAL ET D'AUTRES OPERATEURS ECONOMIQUES PRIVES**

39. Dans le même ordre d'idées, s'inscrit **LA PROMOTION DE LA JEUNE SOCIETE CIVILE BENINOISE POUR QU'ELLE SOIT EN MESURE DE PRENDRE AVEC COMPETENCE PLUS DE RESPONSABILITES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT.**

40. C'est à ce prix que surviendraient logiquement une **MEILLEURE VALORISATION DES ATOUS DU BENIN DANS LE SECTEUR RURAL** ainsi que la détermination de principaux handicaps à éradiquer sur le parcours.

Les tendances maximalistes de production extensive qui sont destructrices de l'environnement céderaient le pas à l'intensification de la production par unité de surface en vue de rendre le **DEVELOPPEMENT DURABLE**. Cela contribuerait à **GARANTIR LA SECURITE ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE AINSI QU'A LA REDUCTION DE LA PAUVRETE**.

Thème 1

CREATION D'UN ENVIRONNEMENT SOCIAL ET ECONOMIQUE REpondant AUX BESOINS DES ACTEURS DU DEVELOPPEMENT

41. Le secteur rural embrasse près de 75% de la population Béninoise.

La création d'un environnement social et économique favorable à l'homme passe par l'identification et la compréhension des causes qui sont à la base des problèmes socio-économiques. Les causes essentielles qui ont été identifiées et discutées avec les populations à travers le pays sont les suivantes : insuffisance et mauvaise répartition des infrastructures de base ; mauvaise répartition des ressources de la nation ; mauvaise gestion des ressources humaines, matérielles et financières, difficultés liées au financement rural, à la promotion du secteur privé, difficultés de communication et manque de cadre de concertation. Il a donc été jugé nécessaire et indispensable d'élaborer une stratégie d'action susceptible de créer un environnement social et économique favorable au développement agricole et rural.

42. Une telle stratégie devrait être articulée autour des points suivants :

- i. la satisfaction des besoins de la population en infrastructures de base d'intérêt social et économique (centres de santé, centres scolaires, puits, forage, aménagement de sources, pistes de desserte rurales, équipement de stockage, de conservation et de transformation des produits agricoles, aménagements hydro-agricoles et pastoraux, etc.) ;
- ii. la gestion transparente des ressources humaines, matérielles et financières de l'Etat ;
- iii. la mise en place d'un système adéquat de financement rural qui permet le crédit et la promotion des activités génératrices de revenus ;

iv. l'équité dans la redistribution des fruits de la croissance et un financement adéquat permettant l'accès au crédit nécessaire à la promotion des activités génératrice de revenus ; et

v. des mesures de facilitation de la part de l'Etat en vue de la promotion du secteur privé.

Environnement social

43. Les acteurs du secteur rural sont l'Etat, les producteurs, les opérateurs privés les ONGs et les bailleurs de fonds. En plus de ce qui précède, ce secteur est caractérisé par l'absence d'un dispositif d'encadrement adéquat, et l'inexistence d'agents compétents capables d'apporter méthodiquement les mutations qu'exige un développement endogène et auto-entretenu.

44. Les infrastructures sociales bénéficient aujourd'hui de l'attention particulière des différentes structures concernées. Néanmoins, elles sont encore inégalement réparties et pour la plupart mal entretenues.

45. De plus les infrastructures de base ont fait dans le passé l'objet d'efforts considérables. Mais faute d'une politique de maintenance continue impliquant les bénéficiaires, la plupart d'entre elles ont été abandonnées. En réalité, elles n'ont pas connu une ascension régulière. Elles ont progressé en dents de scies et ont été souvent soutenues par l'aide financière internationale et par l'état.

46. ces infrastructures de base en milieu rural ne sont pas bien connues ni bien répertoriées. Les contraintes majeures qui minent le développement harmonieux de ces infrastructures sont d'une part, l'insuffisance et le manque de gestion, et d'autre part, la léthargie au niveau de leurs comités de gestion.

Stratégie générale pour la création d'un environnement social stable et favorable pour le développement

47. Il est important de rappeler que la présence stratégie doit prendre toutes les politiques et stratégies nationales déjà définies par les institutions publiques qui interviennent relativement dans le monde rural en vue d'assurer un développement social sain, ou être en conformité avec les différentes politiques et stratégies nationales.

Ressources humaines

48. Avant le PRSA, le cabinet du Ministre de Développement Rural s'occupait de la gestion administrative du personnel. La Direction des Ressources

Humaines n'existait pas. Avec ce projet, un accent particulier avait été mis sur la création d'une Direction des ressources humaines et de la formation, pour mieux prendre en compte la dimension humaine dans la gestion du personnel. Il a été créé également au sein des CARDER un Service chargé des ressources humaines.

49. La situation actuelle est caractérisée par :

- i. l'insuffisance en quantité et en qualité du personnel ;
- ii. l'absence des plans de carrières ;
- iii. l'insuffisance de sessions de formation et de recyclage ; et
- iv. la politisation de la gestion technique des cadres.

Stratégie globale en matière de gestion des ressources humaines

50. En matière de gestion des ressources humaines, la stratégie permettra de motiver les agents en les plaçant vraiment au centre des activités, ce qui permettra d'assurer surtout un dispositif d'encadrement adéquat de la base.

Orientations politiques et stratégiques générales pour une gestion adéquate des ressources humaines

51. **Motiver les agents** en les plaçant vraiment au centre des activités. Pour cela, il faudra :

- i. Définir un **plan de carrière pour les agents**
- ii. **Dépolitiser la gestion technique des cadres** en mettant la personne qu'il faut à la place qu'il faut (en tenant compte de la compétence et de la probité surtout pour les postes à haut risque)
- iii. Prévoir un volet **formation et recyclage des agents**.

Infrastructures sociales : Situation passée et présente.

Stratégie globale en matière de promotion des infrastructures

Organisation au niveau des différents acteurs intervenant dans le secteur

52. Bien souvent, les différents acteurs intervenant dans le secteur du développement rural et agricole ont des visions différentes, pouvant conduire à des interventions anarchiques.

Afin d'harmoniser les interventions des différents acteurs dans le secteur, il s'avère indispensable de créer un cadre de concertation à leur niveau, d'organiser les structures à la base. Pour cela il faudra : définir le rôle de l'état du secteur privé, des femmes, des ONG.

Rôle de l'état :

53. Il doit intervenir pour orienter, restructurer, réglementer le développement rural et en organiser le financement autant que possible. Il permettra aux producteurs de choisir librement leurs activités de production tout en assurant par les mesures d'accompagnement la viabilité de telles activités. Son objectif final restera le désengagement des activités à caractère commercial et de production.

Rôle du secteur privé

54. le concept privé désigne ici les individus, les coopératives, les groupements ainsi que les sociétés commerciales et/ou industrielles. Ce sont eux qui, en fonction de leurs besoins et de la conjoncture économique doivent concevoir, élaborer, financer, exécuter et gérer leur programme avec le cas échéant, assistance de l'Etat. Les organisations paysannes joueront le même rôle que le privé.

A ce titre, il sera indispensable de constituer les corps d'entrepreneurs des travaux ruraux.

Rôle particulier des femmes

55. les politiques de développement rural tendent généralement à privilégier les hommes, implicitement considérés comme chefs de famille. Si l'on veut que les politiques de développement rural atteignent effectivement leurs objectifs, il est essentiel d'accorder une attention particulière aux femmes par un accès facile aux ressources en terre et en eau ainsi qu'aux autres facteurs de production.

Rôle des bailleurs de fonds, ONG et autres

56. Leur intervention dans le cadre réglementaire défini par l'Etat compensera la réduction du rôle de celui-ci surtout en ce qui concerne l'encadrement et les financements des actions entreprises par des groupements bénéficiaires.

Orientations, politiques et stratégies générales pour la promotion des infrastructures de base

- i. **Prise en compte des politiques et stratégies nationales définies par les institutions publiques** intervenant dans le secteur rural.

- ii. **Recherche de l'harmonie dans ce domaine, notamment par la mise sur pied d'un cadre de concertation** entre les différentes institutions impliquées à savoir : les Ministère du Développement Rural, de l'Energie des Mines et de l'Hydraulique, de la Santé, de la Protection Sociale et de la Condition Féminine, de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique, des Travaux Publics et des Transports, avec la participation de la société civile.
- iii. Réaliser la Synthèse des informations reçues à partir des stratégies d'intervention de chacune des institutions impliquées dans le développement des infrastructures de base.
- iv. Formulation de manière participative, en impliquant des bénéficiaires, des programmes de réhabilitation et d'entretien.
- v. Envisager le financement conjoint des infrastructures (réalisation, réhabilitation, entretien) par l'Etat, les organisations locales et les bailleurs de fonds.

Environnement économique

58. il est caractérisé par le financement du secteur à travers la réalisation des infrastructures économiques.

En effet les infrastructures de stockage de conservation et de transformation des produits agricoles permettent au paysan de ne pas brader ses produits agricoles, à survivre pendant les temps de pénurie et à créer de la valeur ajoutée après leurs transformations et la commercialisation de ces produits. L'impact de la réussite d'une telle politique sera une amélioration de l'environnement économique du paysan. Il en découlera une amélioration manifeste des conditions de vie du paysan et l'effet sera bénéfique pour l'économie nationale.

Stratégie générale relative aux ressources matérielles et financière

59. En ce qui concerne les ressources matérielles et financières la situation est préoccupante, étant donné que la plupart des projets qui assuraient les financements sont arrivés à terme sans que l'Etat ait pris la relève. En outre le peu de financement encore disponible pour la fin des projets en cours est mal géré.

Pour être précis, les problèmes à ce niveau sont :

- i. l'insuffisance de matériel et d'équipement ;

- ii. le manque de financement ;
- iii. le manque d'entretien du matériel et de l'équipement ;
- iv. une gestion peu orthodoxe de l'existant.

Orientations politiques et stratégiques relatives aux ressources matérielles et financières

60. Ressources Matérielles et financières

- i. Création au niveau central et décentralisé par l'Etat d'un service de contrôle permanent de l'utilisation des ressources matérielles et financières ;
- ii. Recherche de financements pour l'acquisition et l'entretien de ressources matérielles ;
- iii. Création d'un système de contrôle de gestion permanent et autonome.

Redistribution des ressources naturelles

61. Les aménagements hydroagricoles, les pistes de dessertes rurales augmentent respectivement la production et permettent l'écoulement des produits vers les centres urbains, les marchés ruraux etc. Cette augmentation de la production et cette facilité pour écouler ses produits constituent pour le paysan un moyen d'encouragement de la production. Il en découlera à la longue pour la nation une auto-suffisance alimentaire. De plus le paysan disposera de l'argent liquide pour résoudre ses autres problèmes. Ainsi, les infrastructures socio-économiques jouent un très grand rôle dans l'économie nationale car elles soutiennent le paysan et sous-tendent les actions au niveau du secteur agricole et rural dont le poids dans l'économie nationale est important.

62. les difficultés au niveau de la programmation des infrastructures de base proviennent d'une mauvaise planification tant au niveau de l'Etat qu'au niveau des populations à la base bénéficiaires des ouvrages.

63. De même le manque d'entretien au niveau de ces infrastructures de base est consécutif aux difficultés rencontrées dans le financement des aménagements et le non implication des bénéficiaires.

64. les possibilités offertes par la décentralisation aideront à impliquer les populations locales dans l'identification, la planification, dans la gestion (notamment dans l'entretien) et le financement des infrastructures de base.

65. Orientations stratégiques pour une équité dans la redistribution des ressources nationales

- i. Créer un environnement social favorable au développement du secteur rural implique entre autre **que les fruits de la croissance économique nationale puissent profiter à tous et concourir à la réduction de la pauvreté.**
- ii. Augmenter le taux de croissance de l'économie. Les **efforts de croissance et de diversification agricole, d'amélioration des recettes de l'Etat** et autres y participent implicitement ; il en est de même de la promotion du secteur privé.
- iii. **Procéder à la redistribution équitable des ressources de la Nation à travers des mesures appropriées qui s'inscrivent dans le contexte de la promotion du secteur privé et de la réduction des interventions de l'Etat des activités de production et de commercialisation.**
- iv. Prendre des mesures susceptibles de répondre efficacement aux problèmes sociaux épineux tels la santé, l'emploi et la corruption.

CONCLUSION

66. L'homme à travers les principaux axes de l'étude a été considéré au centre de tout développement en tant qu'acteur et bénéficiaire. Il a besoin d'un environnement favorable et incitateur sur le plan social que sur le plan économique, c'est-à-dire les conditions qui lui permettent d'être en mesure d'exprimer toutes ses potentialités, pour pouvoir produire dans le respect de l'environnement et donc en vue d'un développement durable. Le secteur rural embrasse près de 75% de la population avec plusieurs acteurs ayant des divisions souvent différentes à son actif.

Thème II

HARMONISATION DES ORIENTATIONS MACRO-ECONOMIQUES DU SECTEUR DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

67. Le contexte international dans lequel s'insère l'économie béninoise est marquée au cours de la dernière décennie du xx^{ième} siècle par le fléchissement de la croissance de l'économie mondiale sous l'effet de la crise asiatique, l'accélération enregistrée par les économies en transition, l'Afrique et le Moyen orient, la baisse des cours des matières premières, l'aggravation des problèmes de la dette, la baisse de la part de l'Afrique dans le commerce mondiale et la dévaluation du FCFA.

68. Les faits qui continueront d'influencer l'environnement économique international sont les avancées dans la mise en place des instruments de l'Union Européenne, la création de l'OMC, les négociations ACP-UE et la mobilisation de la communauté internationale en faveur de la résolution des problèmes de l'endettement.

69. Au plan sous- régional, les paramètres à prendre en considération sont l'harmonisation de la politique fiscale à travers la mise en vigueur du Tarif Extérieur Commun (TEC), les avancées dans le cadre de l'OHADA, la liberté d'installation des entreprises dans l'espace communautaire, l'existence de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM), la mise en œuvre du Pacte de croissance, de convergence, de stabilité et de solidarité ainsi que l'établissement prochain de la zone de libre échange proposé par quelques Etats membres de la CEDEAO. Ces paramètres détermineront l'avenir des transactions commerciales et des mouvements de capitaux.

70. L'économie béninoise a enregistré respectivement au cours des périodes 1990-1994 et 1995- 1998 un taux de croissance moyen annuel de 3,96% et 4,98%. Pendant les même périodes, le secteur primaire a connu des taux de croissance de 4,84% et 5,28%, le secondaire 5,42% et 3,15% et enfin, le tertiaire 2,82% et 5,38%

71. De 70% en 1990, le taux de couverture des importations par les exportateurs a atteint 80% en 1997 et 1998 en raison des exportations de produits agricoles et du coton-fibre dont les exportations ont dépassé le seuil de 75% de l'ensemble des exportations.

72. L'assainissement des finances publiques renforcé dans le cadre des mesures d'ajustement engagée depuis 1989 se poursuit. Les actions sur les recettes et sur les charges ont permis de redresser le solde primaire qui a momentanément enregistré un déficit en 1997. Sur les 578,05 milliards de FCFA que l'Etat a consacré aux investissements publics de 1990 à 1998, 76,70% sont affectés aux secteurs productifs et 21,62% au secteur rural.

Selon le Recensement Général de la population et de l'Habitat de février 1992, le secteur primaire occupe 56% de la population active avec 66,70% d'hommes et 41,6% de femmes. Il contribue 36,03% à la formation du produit Intérieur Brut (PIB) et pour un peu plus de 50% aux recettes d'exportations sur la période 1992-1998. Son importance dans la vie économique et sociale nationale explicite toute l'attention dont le secteur fait l'objet du point de vue des stratégies de développement qui sont mises en œuvre depuis les indépendances.

73. Depuis 1990, les politiques dans le secteur sont marquées par :

i. la lettre de déclaration de politique de développement Rural (LDPDR) adoptée en 1991 qui a pour objectif d'élever le niveau de vie des populations à travers la conquête des marchés et l'amélioration de la compétitivité du paysan plutôt que d'une autosuffisance alimentaire nationale et régionale.

ii. la table ronde sur le développement rural, tenue en septembre 1995, qui a défini les actions prioritaires nécessaires pour atteindre les objectifs de la LDPDR et établi un programme quinquennal d'investissement.

74. La production du secteur agricole s'accroît mais l'organisation de plusieurs filières se fait toujours attendre. Les résultats des actions entreprises sont pour le moment limitées au développement de la filière du coton avec un prix au producteur de 225 FCFA/Kg (ramené à 185F/kg en janvier 2000), l'installation des unités d'égrenage privés, la libéralisation progressive des activités dans la filière. En dehors du coton, le palmier à huile voit sa production reprendre timidement et l'ananas est toujours en proie aux problèmes de compétitivité liés au coût élevé du fret aérien.

75. Les techniques culturales essentiellement traditionnelles rendent l'agriculture très vulnérable aux conditions climatiques marquées par deux saisons de pluie et deux saisons sèches au Sud contre une seule saison pluvieuse et une sèche dans la partie septentrionale du pays. L'acuité et la durée de la saison sèche au Nord du Bénin obligent les éleveurs nationaux et des pays voisins à recourir à la transhumance pour assurer la pâture et l'abreuvement du cheptel bovin et ovin avec comme conséquence de nombreux conflits qui éclatent entre les agriculteurs et les éleveurs des régions frontalières. Des ouvrages d'hydraulique agropastorale ont été construits notamment dans le Nord qui est la zone de prédilection de l'élevage ; mais ils ont largement en deçà des besoins.

76. L'examen des performances économiques du secteur primaire dans la formation du PIB depuis des années a montré combien ce secteur dépend de la pluviométrie. Cela est symptomatique d'une agriculture encore traditionnelle et soulève, de ce fait même, la nécessité du développement de l'irrigation agricole et pastorale.

77. Le commerce extérieur du Bénin est caractérisé par une balance commerciale structurelle déficitaire. A l'inverse, la balance commerciale agricole enregistre un solde excédentaire. Le coton concourt substantiellement à ce résultat avec 82,2% de l'ensemble des exportations sur production locale entre 1995- 1998.

78. Les dépenses publiques (fonctionnement + investissement) au profit du secteur sont caractérisées depuis 1990 par une baisse tendancielle des montants effectivement décaissés. En effet, de 14,63% de l'ensemble des dépenses publiques entre 1992 et 1995, elles sont passées à 11,07% de 1996 à 1998. Ainsi, le ratio dépenses publiques du secteur /PIB a diminué de 2,29% au cours de la première période à 1,57% pendant la seconde. Cette situation est imputable à la restructuration des services agricoles qui a provoqué le départ de 2439

agents, soit 40% de l'effectif des structures du Ministère. Le déficit qui s'en était dégagé est de 260 agents dont 223 pour les CARDER.

79. De 1992 à 1998, la répartition sous-sectorielle des actions d'investissement public indique que la part affectée aux programmes « appuis aux services agricoles », « vulgarisation, recherche et développement intégré » et « gestion des ressources naturelles » est passée de 78,4% en moyenne entre 1992-1995 à 69,57% du PIP sectoriel entre 1996 et 1998. On note également la hausse au niveau du sous-programme « appui à la sécurité alimentaire ».

80. L'examen de l'incidence du PIP sur le secteur à travers des régressions montre généralement que la répartition actuelle des dépenses d'investissement à chacun des sous-programmes examinés ci-dessus n'est pas optimale, soit parce que les ressources allouées à chacun des sous-programmes sont insuffisantes, soit celles-ci ne sont pas utilisées pour des actions capables d'affecter favorablement l'évolution de la production dans le secteur.

81. En 1995-1996, aucun crédit à long terme n'a été accordé au secteur et moins de 0,50% de l'ensemble des crédits à moyen terme lui ont été destinées. Cette situation est le résultat des coûts prohibitifs du crédit (taux d'intérêt débiteur 15 à 17% en vigueur aussi bien au niveau des banques que la FECECAM. Il faut en conséquence envisager la mise en place des structures d'octroi de crédits plus adaptées aux conditions du milieu rural.

82. En ce qui concerne les incitations au secteur, les données disponibles indiquent que les produits du secteur sont protégés, que ce soit du point de vue fiscal (taux de protection Nominal) que du point de vue de la protection global sur les produits et sur les consommations intermédiaires utilisées par chacune des branches (taux de protection Effectif).

83. Dans le cadre du désengagement de l'Etat à caractère commercial et de production, on enregistre une réhabilitation du système de crédit agricole, mutuel, la mise en place des Coopératives d'Aménagement Rural (CAR) créées pour développer la culture du palmier à huile au Bénin, l'installation de plusieurs unités privées d'égrenage de coton, la libération du système d'approvisionnement des intrants agricoles de la commercialisation du coton-graine et la privatisation de la SONICOG.

84. Quand aux prix au producteur des produits agricoles d'exportation, ils ont été en situation d'amélioration entre 1991 et 1995, notamment avec l'arachide en coque (de 64 à 78 FCFA), les palmistes (de 30 à 40 FCFA), le coton graine (de 95 à 140 FCFA) et le karité (de 20 à 76 FCFA). Après cette période, le prix du coton est monté en 1998 à 225 FCFA après avoir été de 200 FCFA de 1995 à 1997. Il est actuellement de 185 F/KG à la chute des cours sur le marché international.

85. Les progrès notables observables au niveau de la fonction de formulation des stratégies contrastent avec ceux qui prévalent au niveau de la fonction de suivi/évaluation. Les services en charge de celle-ci sont dans un total dénuement avec comme conséquence l'absence quasi généralisée des indicateurs de suivi des progrès enregistrés au niveau des différents maillons du secteur.

86. Par ailleurs, il convient de signaler que l'absence de cadre de référence dans ce secteur et d'outils d'orientation des différents acteurs a pour conséquence l'arachide dans les interventions et la persistance des insuffisances connues depuis longtemps. Les interventions « qualifiées d'anarchiques » des Organisations Non Gouvernementales (ONG) dans les différentes localités en sont l'illustration.

87. Le dynamisme dans l'accomplissement de cette fonction tient aux acquis du SNISA en matière de conséquences humaines formées et de méthodologie de conduite mises en place. Il tient aussi aux moyens que les différents projets consacrent à l'information et à la communication pour le développement rural.

88. Le plan d'orientation 1998- 2002, le Programme d'Ajustement Structurel, le Programme d'Action du Gouvernement et l'ensemble des stratégies sectorielles constituent le cadre de référence d'intervention des politiques économiques et sociales du gouvernement pour les années à venir. Ce cadre prévoit :

- i. une croissance économique durable à travers la diversification des sources de croissance et la création d'emploi ;
- ii. une viabilité financière grâce au renforcement des politiques financières avec la dynamisation des structures de recettes et la mise en vigueur du TEC ;
- iii. la libéralisation de l'économie pour promouvoir l'épargne nationale et les investissements privés ;
- iv. le renforcement de la vocation du Bénin en tant que pays de transit ;
- v. l'accroissement des ressources allouées aux secteurs prioritaires de l'éducation et de la santé.

89. Les projections qui sont effectuées tiennent compte des réalités nationales et des objectifs du pacte de croissance, de convergence, de stabilité et de solidarité de l'UEMOA. Ces projections prévoient de :

- i. atteindre un taux de croissance moyen de plus de 6,00% en prenant en compte les mutations attendues du TEC, la mise en place des Zones Franches Industrielles (ZFI), la poursuite des efforts de suppression des distorsions dans l'économie et le succès dans les actions de diversification de la production ;

- ii. contenir le taux d'inflation à un niveau inférieur à 3,00% ;
- iii. améliorer la gestion des ressources de l'Etat en vue d'accroître la part des investissements financés sur ressources internes et l'accès aux services sociaux de base. Par conséquent, les recettes atteindront une moyenne annuelle de 17,00% du produit Intérieur Brut à partir de 2002.
- iv. enregistrer un solde budgétaire de base (recettes totales dépenses primaires - investissements financés par l'extérieur) excédentaire à partir de 2002 ;
- v. financer 25% des investissements publics sur ressources internes.

90. Le taux d'investissement augmenterait aussi progressivement, tel que projeté avant le TEC, de 19,52% du PIB en 2000 à 20,57% en 2010. Le taux de couverture des importations par les exportations évoluerait de 80,37% en 2000 à 96,42% en 2010.

Pour qu'ils soient réalisés, ces objectifs prendront appui sur la poursuite des réformes dans le secteur des entreprises publiques, de la justice et de la formation publique pour rendre l'environnement institutionnel réglementaire et judiciaire performant et efficace.

91. C'est dans ce contexte que la Déclaration de politique de Développement Rural a été élaborée et dont les objectifs sont :

- i. le renforcement de la participation du secteur rural au développement socio-économique du pays en contribuant au rétablissement des équilibres macro-économiques, à la création d'emplois et à la valorisation des potentialités agro-écologiques;
- ii. la contribution à l'amélioration du niveau de vie des populations par l'augmentation du pouvoir d'achat des producteurs, la lutte contre la pauvreté, le contrôle de la qualité et l'innocuité des aliments ;
- iii. le maintien de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans un contexte de croissance démographique estimée aujourd'hui à 3,2% l'an ;
- iv. la diversification agricole et l'augmentation de la productivité ;
- v. la protection du patrimoine écologique ;
- vi. l'amélioration des rapports homme/femme au sein des communautés rurales suivant l'analyse « Genre et Développement ».

92. Le cadrage macro-économique du secteur rural prévoit une croissance moyenne de 6,83% au cours de la période 2000-2005 et 7,55% entre 2006 et

2010. Le taux de croissance du PIB du secteur primaire passera de 6,80% en 2000 à 8,10% en 2010. La production végétale connaîtra un accroissement de 7,60% en 2000 et de 8,50% en 2010. A ces années respectives, le taux de croissance de la production animale sera de 7,21% et 6,00%.

93. La contribution attendue du secteur à la formation du PIB enregistrera une diminution. Ainsi, de 38,38% en 2000, elle sera de 37,15% en 2010. Les productions végétale et animale y contribueront respectivement pour 31,17% et 7,21% en 2000 puis, 31,29 et 5,86% en 2010. Cette évolution résultera de l'impact attendu des actions de diversification, de mise en place des infrastructures et d'appui aux différents acteurs du secteur.

94. Le taux de couverture des importations par les exportations de produits agricoles tel que projeté avant le TEC passerait de 718,20% en 2000 à 1046,81% en 2010. Ces chiffres traduisent la forte contribution du secteur à l'amélioration de la balance commerciale.

95. La part du budget de fonctionnement de l'Etat qui sera allouée au secteur connaîtra une amélioration progressive qui la fera passer de 3,95% en 2000 à 6,50% en 2010. Cette évolution qui est en dessous des 10% préconisés par la DPDP tient compte :

- i. de l'augmentation de l'allocation budgétaire au secteur en compensation de l'arrivée à terme du Projet de Restructuration des Services Agricoles qui prenait en charge une partie du fonctionnement du ministère ;
- ii. des rigidités de la structure de dépenses publiques qui ne sont pas favorables à des modifications substantielles à court ou à moyen terme.

96. Cependant, les ressources budgétaires projetées en faveur du secteur sont suffisantes, quantitativement et qualitativement, l'accomplissement des activités du Ministère, dans le domaine de la vulgarisation et du suivi/évaluation, tout en restant dans le contexte d'une réduction de l'Etat et d'une promotion du secteur privé.

97. Les investissements publics dans le secteur représenteront en moyenne 17,60% du PIP entre 2000 et 2005 et 20,00% de 2006 à 2010. Les montants qui seront investis par l'Etat dans le secteur atteindront 175,86 milliards entre 2000-2005 et 265,45 milliards de 2006 à 2010. Ce schéma de répartition répond aux objectifs de l'Etat de développer la production du secteur rural en vue de permettre au pays de jouer le rôle d'exportateur de produits agricole dans la sous région.

98. L'allocation intra-sectorielle des ressources dégagées devra être orientée vers les sous- programmes :

- i. Diversification et relance des filières ;
- ii. Infrastructures et aménagements ruraux ;
- iii. Appui aux OP ;
- iv. Appui aux services agricoles
- v. Vulgarisation, Recherche et Développement intégré ;
- vi. Gestion des Ressources Naturelles.

99. En ce qui concerne l'investissement privé, des mécanismes (structures, modalités, lignes de crédit, bonification...) devront être mis en place pour :

- i. remédier à la situation d'inexistence de banque de crédit agricole capable d'appuyer effectivement les acteurs opérant dans le secteur ;
- ii. favoriser le développement des grandes exploitations par l'octroi de bonification et des crédits spécifiques.

Les grandes orientations politiques et stratégiques au plan économique.

100. A la suite du diagnostic qui a été fait, il est proposé principalement les orientations stratégiques suivantes :

- i. Maîtrise des coûts de production à travers la mise en œuvre d'une politique fiscale appropriée (diminution des taxes sur les intrants) et la vulgarisation des techniques et des systèmes d'exploitations qui assurent des rendements élevés et la préservation du patrimoine écologique ;
- ii. Poursuite des efforts de libéralisation des différents maillons de l'économie nationale. A ce titre, le programme de privatisation ou l'ouverture du capital aux opérateurs économiques privés doit s'étendre à tous les secteurs et branches de l'économie nationale ;
- iii. Libération des composantes des prix, en particulier des prix des produits et des intrants agricoles ;
- iv. Alignement des prix sur les cours mondiaux afin de faire jouer les effets de compétitivités au niveau des branches et sous branches de production des biens destinés à l'exploitation ;
- v. Renforcement des capacités des institutions du secteur à assumer les fonctions appropriées ;

- vi. Amélioration de la productivité, de la santé et de la nutrition des couches vulnérables ;
- vii. Amélioration de l'accès des intervenants, notamment les groupes défavorisés aux ressources productives ;
- viii. Renforcement de la recherche agronomique et des services de vulgarisation ;
- ix. Promotion d'une intensification durable de l'agriculture et la gestion des ressources naturelles ;
- x. Développement des marchés efficaces d'intrants et de produits agricoles
- xi. responsabilisation des intervenants du secteur.
- xii. Mise en place d'un système de sécurité sociale en faveur des acteurs du secteur rural.
- xiii. Adoption de l'approche genre dans les programmes et projets du secteur ;
- xiv. Coordination des programmes et projets avec les autres organisations et institutions qui interviennent dans le développement du secteur rural.

CONCLUSION

101. Dans la plupart des cas, les politiques sectorielles sont bien conçues sur le plan théorique, mais dans leur mise en œuvre, les mesures d'accompagnement font défaut ; si bien que les objectifs ne sont pas toujours atteints. C'est par exemple le cas du PRSA.

102. Les analyses sur le plan macro- économique cachent souvent d'autres contraintes implicites qui entravent le développement du secteur agricole ; on peut relever à cet égard notamment, la maîtrise de l'eau, la mécanisation agricole, le financement du secteur, l'encadrement des producteurs, l'accès à la terre, etc.

103. Depuis les indépendances, le République du Bénin a connu la pratique de deux monocultures, à savoir, la culture du palmier à huile et la culture du coton. La plupart des réformes du secteur se sont fondées sur ces deux cultures sans ouvrir des perspectives ni à la diversification agricole réelle, ni à la promotion des exportations. L'objectif principal de la promotion des exportations serait de valoriser toutes les potentialités agro-écologiques et les atouts nécessaires à l'élargissement de leurs bases pour un développement régional relativement plus équilibré. Le Schéma Directeur, pour être utile, a été réalisé avec une approche

participative qui a pris en compte les besoins réels des acteurs, notamment ceux des producteurs.

Thème III

RENFORCEMENT DU SECTEUR DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL COMME BASE DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE DU BENIN.

104. Le secteur rural est considéré comme le secteur clé de l'économie du Bénin. Les performances de cette économie dépendent en effet des résultats des productions agricoles, c'est-à-dire des productions végétales, animales, halieutiques et forestières.

105. Depuis le temps colonial jusqu'aux années 60 et 70, la vitalité de l'économie du pays dépendait essentiellement de la production du palmier à huile, production pour laquelle le Bénin (Dahomey d'alors) était d'un des principaux exportateurs de la sous région. Les principaux investissements du pays étaient réalisés en faveur du palmier à huile à travers des Sociétés Nationales d'Etat (SNADAH, SONADER, SOBEPAHL). A côté du palmier à huile, le pays exportait le ricin, le tabac et l'arachide.

106. Durant les années 80, la production du palmier à huile avait commencé à décliner, les performances économiques du Bénin étaient inférieures aux attentes. La croissance générale du PIB dépassait à peine 2,6%. La croissance sectorielle était très contrastée : 6,6% pour le secteur primaire (agricole), 1,7% pour le secteur secondaire et 0,7% pour le secteur tertiaire. Pendant cette période, et comme les statistiques le montrent, c'est le secteur rural (secteur primaire) qui, malgré ses problèmes, était le principal soutien de l'économie nationale. Les recettes à l'exploitation provenaient essentiellement de la filière de coton, à côté du pétrole et des autres produits agricoles tels que l'huile de palme, le beurre de karité et le café.

107. les années 90 ont été marquées par l'avènement du libéralisme économique, la restructuration conséquente du secteur rural ainsi que la dévaluation du franc CFA. Pendant cette période, le rôle du secteur agricole dans la promotion de l'économie nationale s'est renforcé. Les espoirs fondés entre temps sur le pétrole ont été déçus avec le dessèchement des puits qui ne

permettait plus au Bénin de continuer ses exportations de pétrole. La part des recettes d'exploitations dues au secteur agricole est montée à plus de 50% des recettes totales d'exploitation pendant cette période.

108. Ce secteur a contribué à la formation du PIB à concurrence de 35,12% entre 1990 et 1993 et 37,1% la période suivante, de 1994 à 1999. La production agricole s'est accrue grâce surtout à la réhabilitation de la filière de coton et au début de relance de la filière de palmier à huile. Le taux de croissance annuel du secteur agricole a été de 4,84% entre 1990 et 1994 et de 5,28% entre 1995 et 1998. La balance commerciale agricole a enregistré un solde nettement excédentaire à côté de la balance commerciale qui a connu un déficit sur le plan structurel. Considérant les statistiques, le secteur agricole et rural a gardé sa place comme base de l'économie du pays.

109. Cependant, cette relative performance du secteur rural ne doit pas faire perdre de vue la réalité d'aujourd'hui selon laquelle la croissance agricole est due essentiellement à une seule production, le coton et, dans le passé, le palmier à huile. Cela met en relief la vulnérabilité de l'agriculture du Bénin qu'il convient de corriger à travers des solutions appropriées aux nombreuses contraintes qui épuisent la mise à profit des nombreuses potentialités et les atouts que renferme le territoire national.

110. Le renforcement du rôle du secteur rural comme base de la croissance économique dépend de la capacité du pays à lever ces contraintes au nombre desquelles se trouvent :

- i. la non maîtrise de l'eau
- ii. l'archaïsme des moyens de production
- iii. la faible modernisation de l'agriculture
- iv. la baisse de fertilité des sols
- v. l'accès difficile aux terres
- vi. la faible productivité agricole
- vii. l'insuffisance du financement rural
- viii. l'enclavement de certaines zones de haute potentialité agricole
- ix. la dégradation du support de production.

111. En ce qui concerne particulièrement les produits à l'exploitation, les problèmes de compétitivité, de promotion de la qualité, de marketing

d'inorganisation des filières devraient être résolus afin de créer des conditions favorables à la promotion et à l'élargissement de la base exportations et améliorer ainsi les recettes d'exportation et la balance des paiements.

112. Le Développement de la capacité du secteur rural comme à l'économie nationale passe aussi par la résolution des problèmes de transformation des produits agricoles. Il faut en effet renforcer la promotion de l'agro-industrie comme base du tissu industriel du Bénin.

113. Le renforcement du secteur rural dans son rôle du moteur de la croissance économique implique la mise en œuvre d'une politique rationnelle avec des choix stratégiques permettant d'induire une croissance agricole durable, compétitive et capable de soutenir une promotion active et dynamique des Exportations et de l'Agro- industrie. Le renforcement du secteur agricole en appui à la croissance économique contribuera au rétablissement des équilibres macro économiques, notamment à la création d'emplois et à une meilleure valorisation des potentialités agro écologiques du pays.

GRANDES ORIENTATIONS POLITIQUES ET STRATEGIQUES

114. Orientations politiques stratégiques pour une croissance agricole en qualité et en quantité

i. **Maîtrise de l'eau** à travers la promotion des micros aménagements hydro agricole à la portée des petits et moyens producteurs, la réhabilitation des anciens périmètres aménagés et la petite irrigation pour les cultures de contre saison. Une stratégie nationale effective d'irrigation est requise, ainsi qu'une structure appropriée de mise en œuvre de cette stratégie, qui soit conçue dans le respect du cadre macro- économique actuel qui invite à la promotion progressive du secteur privé. Une approche de structure mixte Etat-Société civile pourrait être mûrie en vue de résoudre ce problème d'antan dont les solutions restent éparses et leur impact au plan national plutôt loin en deçà des attentes.

ii. **La Mécanisation Agricole Progressive** et raisonnée après analyse des causes de la non adoption de la mécanisation agricole, notamment la culture attelée. Il s'agira également de prendre en compte le niveau socio économique des producteurs et les conditions de dégradation des sols. La mécanisation progressive ira de la culture attelée à la grande mécanisation en passant par la petite motorisation (motoculteurs).

iii. **Fertilité des sols** : La FAO appuie, dans la cadre d'un Programme de Coopération avec la Banque Mondiale, (FAO/CP), l'initiative sur la fertilité des sols au Bénin. Le SDDR fait siennes les recommandations prioritaires issues de l'atelier national organisé à cet effet, en particulier les études à mener sur les trois thèmes principaux à savoir les technologies disponibles, les problèmes

fonciers et les intrants. Le SDDR appuie la stratégie qui consiste dans les actions pilotes villageoises sur les sites choisis et recommande l'extension de cette expérimentation pratique à travers le territoire pour pouvoir mieux maîtriser les exigences micro-écologiques et surtout édaphiques des coins et recoins du pays.

iv. **Modernisation Agricole** à travers l'élaboration et la vulgarisation des paquets technologiques améliorés, performants et adaptés aux besoins et aux conditions environnementales des producteurs (variétés améliorées, techniques culturales pour intensification agricole, intrants spécifiques).

Le développement durable de la production agricole proviendra de la promotion des systèmes améliorés de production adaptés aux différentes conditions agro-écologiques des technologies adaptées au milieu qui, non seulement procurent des productions suffisantes pour l'alimentation et les rentes, mais également permettent une gestion rationnelle de la fertilité des sols et des ressources naturelles.

Tout cela implique la sédentarisation et la professionnalisation progressive des agriculteurs et éleveurs de type nouveau, dont le système de production serait basé sur l'amélioration de la productivité par unité de surface. Cela permettrait notamment de limiter la désertification et de promouvoir l'intégration agro-sylvo-pastoral par des méthodes agro forestières qu'il conviendra de généraliser.

v. **Sécurisation de l'accès à la terre** par les producteurs. Cela passe par le règlement du problème foncier en zones rurales. Il faudrait, pour ce faire, adopter une approche participative au niveau des localités et responsabiliser les acteurs à la base dans la gestion de leurs terroirs notamment en mettant en présence les propriétaires terriens, les chefs traditionnels, les élus locaux et les producteurs. L'adoption d'une législation foncière nationale servirait de base et d'appui aux règlements locaux.

vi. Les efforts entamés dans ce domaine, qui ont abouti au séminaire sur le foncier rural, en particulier les résultats relativement encourageant en la matière, qui avaient fait l'objet de recommandations au cours de ce séminaire méritent d'être poursuivis.

vii. **Amélioration de la Productivité** par une meilleure maîtrise des coûts de production grâce à la formation des producteurs, au renforcement et à l'amélioration de leur encadrement.

viii. **Etablissement de structures appropriées pour le financement du secteur rural.** La promotion de l'épargne villageoise nationale, la mobilisation des ressources locales et extérieures, et la mise en place de structures locales et appropriées de crédits contribueraient à améliorer l'accès des producteurs au

crédit et en conséquence permettait le renforcement des investissements productifs.

ix. La coordination des nombreux efforts épars déjà en cours de réalisation sur le terrain et des réflexions ou études sur cette question capitale du développement rural est indispensable. Les institutions gouvernementales telles les ministères responsables des finances, du plan et du développement rural ainsi que les agences des Nations Unies (PNUD, FIDA, FAO, Banque Mondiale) et les ONGs internationales et locales oeuvrant dans ce secteur devraient pouvoir éviter d'œuvrer isolément en matière de financement rural. Une véritable plateforme de concertation sur cette question importante.

115. Orientations politiques et stratégiques pour la promotion des exportations agricoles et la gestion de la qualité.

i. **Gestion de qualité** : Jusqu'ici, le Bénin a légitimement mis l'accent sur les aspects quantitatifs de la production. Cela n'a pas favorisé l'émergence d'un système d'assurance qualité et par conséquent d'exploitations de produits agricoles. La conquête des marchés régionaux et internationaux dépend de la mise en place d'un système de gestion de la qualité des produits agricoles qui s'appuiera sur la force structurante des divers acteurs concernés. Il faut un appui conséquent aux opérateurs économiques, une sensibilisation et une formation des producteurs afin que les exigences en matière de qualité soient prises en compte sur toute la chaîne dès la production jusqu'à la commercialisation et l'exportation. Les services compétents devront être renforcés à cet effet en leur fournissant des ressources humaines, des équipements et autres moyens d'accompagnement nécessaires. Ces services ainsi que leurs actions encore dispersées méritent d'être réorganisés et si possible unifiés pour pouvoir créer un réel impact et fournir une contribution véritable à la promotion des exportations du Bénin et ce, dans le strict respect des options macro-économiques actuels en faveur de la promotion du secteur privé et du rôle régalién de l'Etat.

ii. **Amélioration de la Compétitivité des produits à l'exportation par la formation et l'encadrement des producteurs** en vue d'une meilleure gestion des exploitations agricoles et de la maîtrise des coûts de production. Elle sera aussi assurée à travers l'allègement de la fiscalité et la mise en œuvre par l'Etat de mesures réglementaires non contraignantes au profit des opérateurs économiques.

iii. **Promotion du Marketing en vue de la conquête du marché extérieur, à travers une meilleure connaissance de ce marché.** La maîtrise des débouchés passe par la coordination et le renforcement des actions de la Chambre de Commerce et de l'Industrie du Bénin, du Centre Béninois du Commerce

Extérieur, du Conseil National pour Exportation, des Associations professionnelles agricoles. Dans tous les cas, l'on devrait renforcer la complémentarité de l'action pour le développement à travers la concertation.

iv. **Organisation des filières sous la responsabilité du secteur privé.** Cela nécessite principalement la mise en place des circuits commerciaux et de collecte. Cela met en jeu les groupement et associations des producteurs dans un partenariat avec les exportateurs. Ensuite vient l'appui à la promotion des infrastructures de concertation et de stockage et l'institution d'un cadre de concertation des acteurs par filières. Cela exige également la création par l'Etat d'un cadre incitatif à l'opération économique et favorable à la promotion du secteur privé.

L'élargissement de la base des produits agricoles à l'exploitation pour la promotion de nouvelles filières agricoles qui permettront de mieux valoriser les potentialités agro écologiques du pays. A ce titre il s'agira :

- **de consolider la filière coton** par la poursuite des réformes engagées, notamment la privatisation de la sous filière intrants ;
- **de réhabiliter les filières palmiers à huile, arachide, maïs karité ;**
- **de dynamiser les filières noix de cajou, niébé, et**
- **de relancer les filières fruits et légumes, manioc et bois.**

Orientations politique et stratégiques pour la promotion de l'agro-industrie

116. Renforcement de la transformation des produits agricoles. Ce renforcement participe à la consolidation du rôle moteur de l'agriculture dans la croissance économique du pays, elle donne une valeur ajoutée, permet de réduire les importations et la sortie des devises, renforce la capacité nationale d'exporter des produits finis dans la sous région avec l'avènement du Tarif Extérieur Commun (TEC).

Les grandes options politiques et stratégiques dans ce domaine portent sur ce qui suit :

- i. **Mise en œuvre d'une politique de soutien aux petites et moyennes entreprises** en vue de renforcer leurs capacités dans le domaine de la transformation ;
- ii. **Soutien aux producteurs dans leurs efforts pour fournir des matières premières** répondant aux normes de qualité exigées ;

iii. **Appui aux promoteurs dans la réalisation des infrastructures de stockage**, de conservation, de conditionnement et de fabriques d'emballages ;

iv. **Privatisation des unités de transformation abandonnées**, en favorisant la mise sur pied d'un partenariat entre les opérateurs économiques et les groupements de producteurs, les premiers pour prendre en charge les plantations et les seconds pour s'engager à produire les matières premières ;

v. **Appui à la promotion du secteur privé** par la révision du code des investissements.

Conclusion

117. Sans aucun doute, le développement de l'économie béninoise ne peut prendre son appui que sur le secteur rural. Cela doit se faire dans un contexte de compétitivité qui exige une parfaite organisation des filières et des choix stratégiques pouvant permettre un développement tout aussi compétitif tant au plan intérieur qu'extérieur et qui soit durable pour le bénéfice des générations futures.

Thème IV

RENDRE LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL DURABLE

118. Avant, le Bénin disposait de ressources naturelles suffisantes (sol, eau, flore, faune) pour satisfaire ses besoins élémentaires. Des prélèvements s'y opéraient et les ressources conservaient toute leur capacité de régénération grâce à des règles sociales et à certaines pratiques culturelles ancestrales (jachères de longue durée). L'équilibre écologique ainsi obtenu était compatible avec une faible densité de la population aux ambitions économiques limitées qui caractérisaient cette époque.

119. Aujourd'hui, avec le développement de l'économie de change, la course effrénée des uns et des autres pour obtenir de meilleures conditions de vie et de revenus, l'augmentation de la population et l'apparition de nouveaux outils de production, des pressions plus grandes sont exercées sur les ressources naturelles. Les besoins en terres cultivables ont augmenté entraînant la réduction de la durée des réserves aux pâturages. On note une augmentation de l'effort de pêche sur les différents plans d'eau surtout du Sud-Bénin à cause de l'augmentation des populations des pêcheurs. Le couvert végétal recule à cause des agressions exercées sur les forêts dues à l'agriculture à la transhumance, aux exploitations forestières incontrôlées, aux feux de brousse.

Sous secteur forestier et gestion des ressources naturelles

120. La faune et la flore sont soumises à un dommage sans pitié, à une destruction sans mesure de leur habitat. La faune se rencontre aujourd'hui dans les aires protégées (rares) et zones cynégétiques où elle bénéficie des conditions de survie (habitat, nourriture, eau, sécurité...) plus ou moins assurées. Toutefois, elle reste sérieusement harcelée par les braconniers. En conséquence, l'Etat doit prendre des dispositions pour sauvegarder les ressources aussi bien fauniques que floristiques.

121. Il résulte de la situation ainsi décrite une dégradation des ressources naturelles entraînant :

- i. un recul de la couverture végétale et un appauvrissement des forêts en produits ligneux de valeur ;
- ii. un comblement des plans d'eau et une baisse de la production et de la productivité halieutiques ;
- iii. une diminution des pâturages ;
- iv. une diminution de la fertilité des sols, avec une dégradation de leur structure et une forte érosion.

122. La gestion des ressources, autrefois en équilibre avec le milieu dans des conditions de très faible densité de la population est donc aujourd'hui dépassée. Une autre approche de gestion doit être envisagée, celle qui préserve les ressources et enclenche un développement durable dans le secteur rural.

123. Beaucoup d'actions ont été entreprises et d'importants efforts ont été déployés pour développer le secteur rural. Les résultats obtenus restent mitigés. Les contraintes liées à une telle situation ainsi que et les orientations stratégiques à adopter pour les lever et permettre le développement dans le domaine des ressources naturelles sont présentées ci-dessous.

124. La mauvaise gestion et la mauvaise utilisation des ressources forestières proviennent de l'absence ou de l'insuffisance de données sur celles-ci, de l'inexistence de plans d'aménagement et du prélèvement frauduleux des produits forestiers.

La faible intégration des populations dans la gestion des ressources forestières fait suite au faible degré de prise en compte de leurs préoccupations dans les textes régissant la gestion des ressources forestières et du niveau insuffisant de leur sensibilisation à la foresterie.

125. Orientations politiques et stratégiques pour rendre le développement agricole et rural durable :

- i. Promotion de l'adhésion des populations à la gestion des ressources forestières et au développement des communautés à la base ;
- ii. Gestion rationnelle des ressources forestières garantissant la pérennité du patrimoine forestier par la mise en œuvre des plans d'aménagement des forêts et des plantations ;
- iii. Protection des ressources génétiques par le développement des aires protégées pour la conservation de la diversité biologique ;
- iv. Renforcement du cadre institutionnel et réorganisation du sous-secteur forestier par le renforcement des capacités d'intervention et l'ouverture du sous-secteur forestier aux organisations rurales et aux particuliers ;
- v. Réduction de la pression démographiques, promotion des énergies nouvelles, vulgarisation de foyers améliorés et création d'activités génératrices de revenus pour les populations riveraines des forêts classées ;
- vi. Développement des plantations, agro-forestières villageoises, réhabilitation des forêts reliques ;
- vii. Gestion de la transhumance.

Sous-secteur Pêches

126. Ce sous-secteur occupe plus de 43000 pêcheurs dont 4000 sur les eaux maritimes d'une étendue de 3100 km² 39000 pêcheurs sur les eaux continentales couvrant 6700 ha. Les produits halieutiques s'élèvent à 42000 tonnes et la consommation de poissons avoisine 56000 tonnes entre 1995 et 1999. Le sous-secteur pêches fait vivre plus de 300.000 personnes. Malgré cette importance socio-économique, celui-ci fait l'objet de peu d'attention et son développement rencontre des problèmes qui ne sont pas toujours résolus et dont voici les principaux :

- i. **Au niveau de la pêche maritime artisanale** : il existe de grandes difficultés, notamment le franchissement de la barre, le manque de moyens adéquats de conservation et de transformation voire des problèmes d'écoulement des produits de pêche.
- ii. **Au niveau des pêches continentales** : on note surtout une dégradation de l'environnement fluvio-lagunaire due à la sédimentation et du comblement des plans d'eau. Une forte pression démographique, une mauvaise gestion des plans d'eaux, une prolifération de végétaux flottants sur les plans d'eau,

une faible promotion des pêches dans certaines régions surtout celles du Centre et du Nord.

iii. **Au niveau de l'aquaculture** : l'aquaculture est l'activité la moins développée. On constate l'inexistence de politique pour sa promotion, l'absence de tradition piscicole surtout dans les Départements du Centre et du Nord ; l'absence de moyens (crédit, encadrement) ; la mauvaise connaissance des espèces à élever. Par ailleurs, les investissements en aquaculture sont coûteux.

Orientation politiques et stratégiques relatives à l'aquaculture

- i. Réorganisation de l'administration des pêches et renforcement de sa capacité d'intervention ;
- ii. Développement et aménagement des pêches artisanales ;
- iii. Développement durable de l'aquaculture ;
- iv. Meilleure valorisation des produits de pêche.

Sous-secteur foncier

1) Accès à la terre

127. Globalement, le Bénin dispose de ressources en terres importantes pour son agriculture. Sur un total de 6.186.000 ha de terres arables (y compris les aires protégées et forêts classées) et 4.814.000 ha de terres réellement cultivables, seulement 1.000.000 d'hectares sont exploités annuellement. Cette situation ne traduit pas les disparités qui existent entre les départements et à l'intérieur de ceux-ci.

128. Dans les départements du Nord, les terres sont encore disponibles. La situation est relativement moins bonne dans le Zou Nord et critique dans les départements du Zou Sud.

129. La pression démographique au Sud du Bénin, déjà élevée, est continuellement aggravée par la migration des populations du Nord vers le Sud ainsi que par celle des pays voisins notamment le Nigéria :

130. Différents modes d'accès à la terre ont cours sur le territoire béninois, à savoir : l'héritage, la donation, l'achat-vente, le métayage, la location, la mise en gage.

Les trois premiers modes donnent un accès permanent à la terre et ils confèrent aux bénéficiaires le droit de propriété reconnu par les membres de la famille

concernée. Les autres modes permettent une jouissance plutôt précaire de la ressource terre.

131. Toutes les transactions foncières, en milieu rural ne pas régies par des mesures législatives et réglementaires modernes ; et elles sont basées sur des pratiques coutumières.

132. Les difficultés d'accès à la terre, identifiées à travers les différents modes d'occupation et d'utilisation se ramènent aux points suivants :

- i. la monétarisation de la valeur de la terre ;
- ii. l'achat et le maintien en friche de grandes étendues de terre pour des fins spéculatives ;
- iii. l'émiettement poussé des terres, ce qui empêche la modernisation de l'agriculture ;
- iv. l'exclusion de la femme et de sa fille du droit d'héritage de la terre ;
- v. l'accès difficile au Plan Foncier Rural (PFR) ;
- vi. l'occupation égoïste des plans d'eau et l'utilisation d'engins de pêche prohibés ;
- vii. la résistance des riverains à l'occupation des terres ;
- viii. l'absence et l'insuffisance de base juridique appropriée ;
- ix. l'indifférence vis-à-vis du système d'immatriculation foncière.

133. Les nombreuses contraintes qui freinent l'accès à la terre méritent que soit mise en place une stratégie qui pourrait aboutir à des programmes efficaces qui s'attaqueraient aux handicaps majeurs bien connus.

2) Réduction de la fertilité des terres

134. La réduction de la fertilité des terres est due à la mauvaise gestion des ressources forestières, la forte pression sur les terres, l'absence sinon la forte réduction de la durée de la jachère, la pratique des feux de brousse, les mauvaises pratiques culturelles, l'érosion, etc.

Orientations politiques et stratégiques relatives au sous-secteur foncier

135. Ici, un appui réel devrait être donné au plan Foncier Rural qui est en cours d'élaboration. Ce plan devrait être préparé avec la participation des populations

rurales et constituer un cadre de référence pour la résolution des problèmes fonciers spécifiques aux localités.

Orientations politiques et stratégiques relatives à la fertilité des sols

La stratégie porterait sur les points suivants :

- i. Aménagement des terres pour la production agricole ;
- ii. Intensification de l'agriculture et amélioration des rendements (peu de place exploitée pour un même niveau de production) ;
- iii. Modernisation des méthodes de culture et sédentarisation de l'agriculture ;
- iv. Pratique des systèmes agro-forestiers par le recours aux cultures en couloirs ;
- v. Recours à des jachères de longues durées selon la disponibilité des terres ;
- vi. le recours à des jachères améliorées par l'usage des plantes améliorantes (scara, lencaera, etc).

Les travaux en cours dans le cadre du programme « Initiative Fertilité des Sols-IFS » contribueront à la mise en œuvre des stratégies pratiques pour la restauration de la fertilité.

Sous-secteur de l'élevage

136. Au Bénin, on peut répartir la quasi-totalité des animaux d'élevage en deux systèmes d'élevage traditionnel, les systèmes pastoral et agropastoral. Le cheptel national estimé en 1997 à 1.345.000 bœufs, 1.641.000 petits ruminants, 470.000 porcs et 10.000.000 de volaille (toutes espèces confondues) est conduit selon le système pastoral. Les animaux appartiennent à des races et sujets issus des croisements. Toutes les races sont rustiques et adaptées aux conditions climatiques locales. On remarque chez les races locales de bovin, ovin, caprin, porcine et de volaille, une trypanotolérance certaine.

Il existe néanmoins un élevage commercial relativement réduit, basé sur l'utilisation de facteurs de production importés. Ce type d'élevage concerne surtout le lapin, l'aulacode, la volaille et le porcine de souches importées.

137. Les pâturages naturels sont d'une productivité variable selon les zones agro-écologiques. D'autres aliments pour bétail proviennent de l'agriculture et des résidus de récolte. En ce qui concerne l'abreuvement des animaux, il est assuré principalement par les sources d'eau naturelles à savoir les mares et cours

d'eau de courte durée pour la plupart. Mais grâce à certains aménagements en d'hydraulique pastorale, l'abreuvement des animaux domestiques de fait aussi à partir des retenues d'eau, en nombre encore insuffisant.

138. L'apport du sous-secteur élevage à la production alimentaire nationale a été estimé à 42.000 tonnes de viande (bovin, petits ruminants, porcine et volaille), 11.227.387 millions de litres de lait et 40.140.000 œufs au titre de l'année 1997. La production de viande la plus élevée provient du bovin. Les espèces à cycle court connaissent aussi une progression importante.

139. Les principales contraintes au développement de l'élevage sont :

- i. la persistance des maladies diverses dues aux conditions climatiques ;
- ii. la faiblesse de l'intensification et de la diversification des productions animales ;
- iii. la politique inappropriée de développement de l'élevage priorisant le bovin au détriment des autres espèces animales ;
- iv. la faible intégration de l'élevage et l'agriculture.

Orientations politiques et stratégiques relatives au sous-secteur élevage

- i. Maîtrise des épizooties ;
- ii. Intensification et Diversification des produits d'élevage
- iii. Intégration agriculture et élevage ;
- vi. Définition d'une politique de promotion de l'élevage selon les potentialités régionales.

La décentralisation et le développement du secteur agricole et rural

140. Avec la décentralisation, les communautés rurales vont se livrer à l'exercice de la démocratie à la base et à la promotion du développement local.

L'exercice de la démocratie à la base devrait être orienté vers les quatre objectifs essentiels suivants :

- i. la participation du citoyen à la gestion de la chose publique ;
- ii. le rapprochement de l'administration du citoyen ;
- iii. la prise en charge à la base par la population de ses propres affaires ;

iv. la mise en valeur du potentiel économique de chaque localité en vue de son développement

141. Les communautés rurales auront un rôle primordial à jouer dans la gestion des ressources naturelles qui seraient intégrées dans les plans communaux de développement conçus par elles. La commune aura en charge la maîtrise d'œuvre, la mise en œuvre, le financement des plans et l'adaptation de la réglementation locale.

142. L'on devrait cependant craindre une mauvaise gestion des ressources naturelles parce que sources de revenus. Pour éviter cette situation, l'Etat devra développer des fonctions d'appui et de conseil en direction des acteurs communaux. Ceux-ci seront appuyés dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement : cela permettra d'assurer le contrôle et de veiller au respect des dispositions légales dans la gestion des ressources naturelles.

143. Orientation et stratégie dans le cadre de la décentralisation

i. Etendre sur le territoire national l'approche participatif niveau village (APNV) en tant que l'un des outils de planification des programmes de développement des communautés rurales dans le cadre de la future décentralisation. Cette approche permettra d'analyser les contraintes au niveau des paysans pour améliorer leurs systèmes de production agricole, et la gestion des ressources naturelles. Elle favorisera également une planification participative et remontante d'actions de développement avec l'ensemble de tous les partenaires.

ii. Préparer les communes naissantes à assumer leurs fonctions techniques et administratives, notamment par la formation des agents communaux en techniques de planification.

Thème V

VALORISATION DES ATOUTS DU BENIN DANS LE SECTEUR RURAL ET ERADICATION DES HANDICAPS

144. Les réserves en terres et en eau, les conditions agro-écologiques variées, les ressources génétiques végétales, animales et halieutiques et l'importance des ressources humaines en milieu rural ainsi que leur savoir faire, prédisposent l'agriculture du Bénin à une production variée.

145. Cependant force est de constater que jusqu'à présent, ces atouts ne sont pas suffisamment valorisés au profit d'un développement réel de l'agriculture et ce, en raison de la diversité des stratégies mises en œuvres sans coordination et à cause de la persistance de certains handicaps.

Principaux Atouts du Secteur Agricole

146. Les facteurs considérés comme atouts ou potentialités pour le développement du secteur agricole sont plusieurs ordres :

Sur le plan physique

147. Le Bénin dispose d'importantes réserves en terre non encore exploitées. Sur 8.300.000 ha, seulement 1.375.000 ha soit 17% sont annuellement mis en culture. Ce qui offre des possibilités d'accroissement de la taille des exploitations au-delà de 0,5 à 2 ha, qui est la moyenne observée actuellement.

148. Le pays dispose de 60.000 ha environ de bas fonds dont 7.000 ha, soit 11%, sont aménagés et exploités.

149. Le Bénin est doté d'un vaste réseau hydrographique comprenant 2000 ha de fleuves, environ 1900 hectares de lacs et un système lagunaire de plus de 2800 ha.

Sur le plan agro climatique, le Bénin est favorisé par une diversité de climats, de sols et de ressources naturelles permettant d'identifier huit (08) zones agro écologique offrant des opportunités d'activités agricoles très variées.

150. Sur la base de ces atouts physiques, des producteurs vivrières et de rente (surtout le coton), animales et halieutiques ont été réalisées soit pour satisfaire les besoins alimentaires ou pour l'exportation.

Mais les niveau de production sont restés faibles et les spéculations très peu diversifiées en raison de la faible valorisation de certains atouts majeurs comme :

- i. les bas fonds très peu exploités pour développer les productions de contre saison, la riziculture, les cultures maraîchères etc. ;
- ii. les ressources en eau disponibles, (non maîtrise de l'eau) pour rendre l'agriculture moins tributaire de la pluviométrie améliorer la gestion des pâturages en vue d'accroître les productions animales et halieutiques.

151. Par ailleurs, les mauvaises pratiques culturales, l'érosion et les feux de brousses ont contribué à l'appauvrissement et à la dégradation des sols originellement fragiles, peu profonds et très peu fertiles.

152. *Pour l'avenir, l'objectif serait de valoriser au mieux tous ces atouts dans l'optique d'une diversification agricole en vue de permettre au secteur agricole*

de contribuer au développement d'une économie diversifiée et créatrice d'emplois, et à l'assurance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Pour atteindre cet objectif, il conviendrait de mettre en œuvre les stratégies suivantes :

153. Maîtrise de l'eau : l'eau étant un facteur capital le développement agricole, il s'agira à travers le développement de technologie simple, d'assurer la mise en place de micro- aménagements et des retenues d'eau à but agricole, piscicole et pastoral.

Ce faisant, les conditions seront créées pour favoriser le développement de certaines filières comme le riz, les produits maraîchers et fruitiers, l'aquaculture (surtout la crevette) et les élevages non conventionnels.

154. Restauration des sols : le déclin graduel de la fertilité des sols est l'un des facteurs essentiels de la baisse de plus en plus prononcée des rendements.

Il doit être envisagé une politique innovatrice de technologie d'utilisation combinée d'intrants chimiques associés à la fumure organique pour un impact durable sur la productivité agricole et la conservation des ressources naturelles.

Sur le plan des ressources humaines

155. D'après le deuxième Recensement Général de la Population et de l'Habitat effectué en 1992, environ 63% de la population totale du Bénin vit en milieu rural.

La population active agricole a été évalué à environ deux (2) millions de personnes pour une population agricole totale de trois (3) millions soit environ 80%.

156. A côté de la masse de producteurs traditionnels il est observé l'émergence d'une classe d'exploitants agricoles composés de diplômés de tous ordres, de jeunes issus des centres de formation agricole professionnelle et qui ont choisi de faire carrière dans l'agriculture.

157. Cette population active agricole qui constitue les acteurs principaux à la base est appuyée par un dispositif d'encadrement composé d'importantes ressources humaines possédant une formation technique diversifiée, venant des services publics.

Par ailleurs, il est importants de signaler ces dernières années, qu'un grand nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) ont vu le jour au Bénin travaillent à la base dans le secteur agricole. Elles ont des raisons sociales très diverses allant de la formation à l'octroi de crédit et autres.

158. Nonobstant cette pluralité de ressources humaines, il est à souligner que le secteur agricole et rural est confronté à un certain nombre de difficultés qui ont trait à :

- i. l'analphabétisme des population agricoles, ce qui limite leur participation à l'élaboration, à l'adoption et à la mise en œuvre des technologies devant contribuer au développement de leurs activités et partant de leurs revenus ;
- ii. la faiblesse quantitative et qualitative du personnel d'encadrement des services publics notamment depuis la mise en œuvre du PRSA. Ce personnel vieillissant manque de formation, de recyclage et se contente de la routine. Il est de surcroît mal géré actuellement suite à la politisation de l'administration du secteur de développement rural ;
- iii. la faible compétence sur le plan qualitatif et quantitatif des ONG et le manque de coordination et de concertation avec les services publics chargés d'appliquer la politique agricole de l'Etat limite la portée de leurs interventions.

159. Le développement du secteur agricole ne peut se faire sans ressources humaines disponibles, compétentes et efficaces. Il conviendrait qu'une attention particulière soit accordée à la promotion du facteur humain tant au niveau de l'appareil de l'Etat qu'à celui des autres acteurs. Pour ce faire, il faudrait assurer une formation adéquate aux différents acteurs et instaurer un cadre d'échanges et de concertation pour les différents acteurs en vue de limiter leurs interventions sur le terrain.

Orientations politiques et stratégiques

160. La stratégie serait basée sur :

- i. **Formation des producteurs (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs etc.) dans l'optique d'une professionnalisation effective des agriculteurs.** Ceci fait appel à une intensification de l'alphabétisation fonctionnelle et à la post-alphabétisation ;
- ii. **Renforcement de la formation des jeunes agriculteurs** dans les établissements de formation agricole,
- iii. **Renforcement des effectifs du personnel des services publics** (recrutement des contractuels et agents permanents de l'état) d'une part, le recyclage et le perfectionnement d'autre part ;
- iv. Sélection des ONG susceptibles d'appuyer efficacement les producteurs ;

v. Instauration d'un cadre de concertation pour une harmonisation des interventions.

Sur le plan technique

161. Le Ministère du Développement Rural a consenti jusqu'à présent beaucoup d'efforts pour réaliser plusieurs études couvrant les domaines les plus divers du secteur agricole. Au nombre de ces études, on peut retenir celles ayant eu cours durant la dernière décennie à savoir :

- i. les études de préparation, de mise en œuvre et d'évaluation du PRSA ;
- ii. les études effectuées dans le cadre de la table ronde sur le secteur rural tenue en 1995 ;
- iii. les études ayant abouti à l'élaboration du Programme d'Appui au Secteur Agricole (PASA) ;
- iv. les études de filières sur le manioc, l'anacarde, le riz, le maïs, le piment, les haricots, l'arachide, le lait ;
- v. les études ayant abouti à la définition des zones agro-écologiques ;
- vi. les études sur les stratégies en matière de sécurité alimentaire.

162. Toutes ces études ont permis de capitaliser des informations d'ordre technique permettant d'avoir une meilleure connaissance de chacun des domaines du secteur agricole. Elles ont également abouti à l'élaboration des recommandations et des options stratégiques susceptibles de développer chaque sous-secteur.

163. au niveau de la recherche agricole de nombreux résultats ont été obtenus suite aux travaux et expérimentations conduits par les chercheurs notamment depuis les dix dernières années grâce à la place importante accordée à la recherche-développement. Ainsi, de nombreuses technologies ont été élaborées et rendues disponibles pour être vulgarisées au niveau des producteurs. Ces technologies concernent essentiellement les cultures telles que le palmier à huile, le manioc, le coton, le niébé, l'igname, l'arachide etc.

164. le sous-secteur de l'élevage n'a pas été en marge de la recherche. Ainsi, des technologies ont été élaborées sur l'alimentation, l'habitat, le suivi sanitaire et les élevages non conventionnels (aulacodiculture, héliciculture etc.).

165. les différentes innovations technologiques visaient à améliorer les performances du monde agricole. Mais il est à noter que ces atouts techniques existants et disponibles ont très peu contribué à l'amélioration du secteur. Les

conclusions et recommandations stratégiques des grandes études n'ont pas été parfaitement mises en œuvre. C'est ce qui explique l'inexistence d'un cadre de référence pour le secteur du développement agricole et rural.

De la même manière, les innovations technologiques ont connu une adoption mitigée en raison de leur faible adaptation aux réelles préoccupations des producteurs, ainsi que de la banalisation des connaissances endogènes qui auraient dû être prises en compte.

La principale mesure stratégique dans ce domaine viserait à créer un cadre unique de référence pour les différents acteurs du secteur d'une part et, d'autre part, à faire de la recherche agricole un outil performant et adapté aux préoccupations du monde rural.

En conséquence, il s'agirait notamment :

- i. d'assurer la mise en œuvre effective de la politique de la recherche agricole définie dans le schéma directeur ;
- ii. d'associer intimement les bénéficiaires au processus de conception, d'élaboration et de mise en œuvre de cette politique.

Sur le plan institutionnel

166. les institutions qui ont en charge la gestion du secteur du développement agricole et rural sont :

- i. Au niveau national : le Ministère du Développement rural et ses directions techniques. Le MDR a pour mission l'élaboration et la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière de développement du secteur agricole.
- ii. au niveau départemental : les CARDER

167. Ceux-ci sont les répondants du MDR dans chacun des départements et regroupent de ce fait les services décentralisés des directions techniques nationales du MDR. Les CARDER sont structurés de telle manière qu'ils sont représentés jusqu'au niveau village où les agents de base, les APV, appuient directement les producteurs.

168. Le rapprochement des services techniques du MDR des producteurs avant l'avènement du PRSA avait créé un climat de confiance mutuelle entre encadreurs et producteurs, ce qui avait contribué à l'amélioration des performances et à l'accroissement des productions, avant l'avènement de PRSA.

169. Il ne fait alors aucun doute que les CARDER sur le plan structurel, avaient constitué un outil précieux d'encadrement du monde paysan béninois.

Cependant, il est à souligner que les espoirs placés dans les CARDER à leur création par l'Etat se sont très tôt émoussés en raison de la non allocation de ressources pour leur fonctionnement. En effet, les CARDER ont pu subsister jusqu'à ce jour grâce à l'aide extérieure à travers le financement des projets.

Il suffit d'un arrêt ou d'une suspension de l'aide extérieure orientée désormais directement vers les bénéficiaires à la base que les CARDER se retrouvent sans ressources.

170. cette situation s'est trouvée aggravée avec l'exécution du projet PRSA.

Il y a eu en effet une réduction drastique de l'effectif du personnel du MDR en général et des CARDER en particulier au point où, à l'heure actuelle, moins de 10% de producteurs à la base bénéficient de l'encadrement.

171. L'orientation politique et stratégique générale consisterait à inviter l'Etat, en tant qu'acteur au même titre que le secteur privé, à continuer d'exercer ses prérogatives pour le développement du secteur.

172. Les CARDER ont besoin d'une définition claire de leurs responsabilités.

Sur le plan organisationnel

173. Le Bénin jouit actuellement d'une expérience riche et variée d'organisations socio-professionnelles paysannes à la base avec une structuration verticale à plusieurs niveaux qui forme un mouvement paysan assez dynamique. Le monde rural béninois dispose d'organisations paysannes de services depuis le village jusqu'au niveau du département en passant par la sous-préfecture. L'objectif est d'assurer aux membres l'approvisionnement en intrants et en équipements agricoles nécessaires à leurs activités.

174. Les organisations paysannes, dans leur forme actuelle, constituent des partenaires indispensables pour ce développement du secteur. C'est à ce titre que le MDR dans le cadre du désengagement de l'Etat a procédé au transfert d'un certain nombre d'activités vers ces organisations.

175. De par leur existence ces OP contribuent au développement de nombreuses œuvres à travers la construction d'infrastructures scolaires, de santé,... à partir des ressources mobilisées sur les ristournes et les plus-values.

L'émergence de ces organisations paysannes offre l'occasion aux partenaires au développement d'avoir des interlocuteurs directs à la base pour l'exécution de certaines actions d'intérêt communautaire.

176. Malheureusement, ces OP sont confrontées à certains problèmes majeurs qui ont trait entre autres à la mauvaise gestion de leurs activités, au fonctionnement peu démocratique et au manque d'esprit d'initiative et d'entreprise.

177. Pour assurer un développement équilibré et durable du monde rural avec la participation de tous les intervenants, la stratégie future consisterait à la promotion agricole avec un accent particulier sur la professionnalisation.

Il s'agirait de :

- i. doter les OP d'une législation conforme aux nouvelles orientations et mutations en cours,**
- ii. développer un programme de formation diversifiée et appropriée en vue de permettre aux OP d'assurer leurs nouvelles responsabilités dans le cadre de transfert de compétences.**

Thème VI

PROMOTION DU SECTEUR PRIVE DU DOMAINE AGRICOLE ET RURAL

178. La notion de secteur privé est complexe. Les acteurs sont difficilement identifiables. Dans le cas présent sont considérés comme acteurs de la composante « agriculture » du secteur privé, les ONG, les Organisations professionnelles agricoles, les Collectivités, les Associations de développement et les opérateurs économiques individuels. Il s'agit de tous ceux qui exercent librement leurs activités à caractère agricole en entreprises ou non.

La plupart des opérateurs de l'économie béninoise sont constitués d'acteurs privés :

- i. le secteur primaire est animé par l'ensemble de petits agriculteurs et exploitants ;**
- ii. le secteur secondaire est composé des unités étatiques et des entreprises privées ;**
- iii. le secteur tertiaire est animé par les commerçants et les services marchands.**

179. Ces acteurs se retrouvent, soit dans des entreprises juridiquement constituées, soit dans des structures relativement plus petites et évoluent dans l'informel.

180. Une analyse rétrospective de l'évolution du secteur privé rural permet de distinguer quatre (4) grandes périodes :

181. Au lendemain de l'indépendance, et pendant longtemps, l'instabilité politique n'a pas permis au secteur privé de prendre forme et de jouer un rôle appréciable dans l'économie nationale. Au cours de cette période, les textes fondamentaux qui régissaient les entreprises dataient de l'époque coloniale. Néanmoins, l'on a ajouté quelques nouvelles réglementations nationales.

182. La période de 1975 à 1986 a été celle de l'option marxiste de développement, caractérisée par un monopole d'Etat. Le secteur privé a alors été affaibli.

Cependant, il s'est organisé progressivement autour de l'autosuffisance alimentaire et l'approvisionnement en matières premières des industries de transformation naissantes. La croissance a été progressive jusqu'en 1986. et la contribution du secteur privé PIB a été de 33,4%.

183. De 1987 à 1989, il a subi d'abord les effets de la crise sociale avant de décoller à nouveau grâce aux structurations du PAS 1 qui lui ont permis de contribuer au PIB pour 36,8%.

184. A la faveur de la Conférence des forces vives de la Nation de février 1990, la stratégie de développement dans le secteur a été précisée dans la première lettre de Politique de Développement Rural de 1991. Les textes ont été modifiés et le secteur privé a été déclaré « moteur du développement ». Du coup, l'un des résultats atteints grâce aux actions engagées fut la relance du secteur cotonnier.

185. Ainsi, depuis cette date, il a été décidé de passer d'une économie centralisée à une économie libérale, et d'amener le secteur privé à devenir le moteur du développement. Dès lors, le secteur privé est au centre des débats, des analyses et études en vue de son développement et du renforcement de ses capacités pour atteindre ses objectifs. Il s'agit alors de répondre à deux questions essentielles : que faire et comment faire pour une relance durable du secteur privé ? En d'autres termes comment faire pour que ce secteur prenne plus de responsabilité en matière de développement ? Mieux cette relance économique ne devait-elle pas se baser sur la diversification des filières agricoles, l'information des acteurs sur les opportunités, la levée des contraintes pour un réel développement du secteur privé ?

186. La conférence économique nationale a offert une rare occasion à tous les acteurs de la vie économique, de se retrouver ensemble pour partager et définir les actions adéquates pour soutenir le développement économique du Bénin. De nouvelles conditions sont donc créées et peuvent se résumer comme ci-après :

Le cadre réglementaire :

187. L'environnement légal des entreprises est constitué de textes de loi vétustes, de dispositions dispersées et caduques mais qui n'ont pas été abrogées. De plus il existe des pratiques peu orthodoxes appliquées par certaines administrations, sans aucun texte légal ou réglementaire.

Une autre caractéristique est la faible circulation de l'information relative à l'élaboration des textes, à leur diffusion et à leur application. Dès lors, certains usagers les perçoivent comme des décisions autoritaires et unilatérales parce que conçus et mis en œuvre sans leur participation.

Pour la création de toute entreprise ou modification de textes, les formalités sont nombreuses, difficiles à remplir et parfois coûteuses.

Mais fort heureusement le PNUD dans son programme cadre en cours au Bénin a initié des actions permettant de lever ces contraintes. Il s'agit :

- du renforcement des capacités institutionnelles et de gestion du Ministre de Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme ;
- du programme de relance du secteur privé avec la création du GUICHET UNIQUE à la CCIB qui permet de réduire les formalités et le délai pour accomplir celui-ci passant de 3 à 6 mois à 10 jours en moyenne.

Enfin l'analphabétisme des populations constitue une entrave à la diffusion desdits textes.

L'environnement administratif :

188. Les structures étatiques (CARDER, DPLR, Ministères de l'Intérieur, de la justice etc.) restent les lieux de toutes les démarches. L'accès à l'information et surtout à l'information juste est difficile ; à l'origine, se trouvent l'ignorance et la mauvaise foi des agents.

L'environnement judiciaire :

189. C'est dans le secteur privé à caractère agricole que se trouvent le plus grand nombre de victimes d'un système judiciaire dont les dysfonctionnements sont devenu inquiétant. Les jugements sont sinon rarement prononcés. Et quant ils le sont, c'est avec une forte implication politique ou de l'administration. Les plus faibles sont toujours les perdants.

L'environnement fiscal :

190. La fiscalité est aujourd'hui lourde et inadaptée. Il n'existe pas encore une politique fiscale conséquente, visant à relancer le secteur privé. Les impôts et taxes sont nombreux, et payés dès la création de l'entreprise et sans base réelle de calcul.

La fiscalité reste encore un domaine où l'arbitraire et l'agressivité sont entretenus. L'information ne circule pas.

Le dispositif d'appui et d'encadrement :

191. Les appuis apportés aux privés par l'Etat sont de trois (3) ordres :

- i. la formation, le recyclage et le perfectionnement
- ii. l'appui à la création et au développement des PME et micro entreprises
- iii. l'assistance, information et conseil.

192. Les cadres institutionnels dans lesquels les opérateurs économiques du secteur privé agricole s'organisent pour défendre leurs intérêts sont les Organisations professionnelles agricoles, la Chambre d'Agriculture, le CNEX et le CBCE. Mais ces structures sont souvent mal organisées et souffrent d'une insuffisance de ressources suffisantes et qualifiées.

Le financement :

193. Dans le contexte actuel, le financement se fait par :

- i. Des banques commerciales et les crédits octroyés sont souvent de court terme.
- ii. Des projets ou institutions qui octroient directement le crédit aux PME ou facilitent leur accès aux banques.
- iii. La FECECAM pour le crédit essentiellement agricole.
- iv. Les mutuelles d'épargne et de crédit pour le crédit aux artisans.

194. Les crédits à moyen et long termes sont beaucoup moins accessibles. Les demandes de financement sont beaucoup plus importantes que les possibilités d'octroi de crédit.

195. Notons enfin que le Bénin dispose d'énormes potentialités non encore exploitées entièrement. Il s'agit des cossettes de manioc, du gari, du niébé, du piment, du sésame, de l'ananas et d'autres fruits.

Option stratégique pour la relance du secteur privé :

La fiscalité :

196. l'Etat devra revoir et mettre en cohérence la fiscalité avec les objectifs de la Déclaration de Politique de Développement Rural. Toutes les mesures devront être prévues y compris les subventions. Dans ce cadre, une étude de l'impact de la fiscalité sur le développement du secteur rural devra être menée. A cet effet il est nécessaire de prévoir une simplification, une rationalisation et un allègement de la fiscalité.

Le budget de fonctionnement des structures étatiques :

197. Pour permettre aux structures compétentes du Ministère du Développement Rural et d'autres Ministères d'être efficaces auprès du secteur privé, il est nécessaire de prévoir une déconcentration des budgets.

Le financement du secteur privé :

198. Les mesures ci-après devront être prises pour améliorer le financement du secteur privé :

- i. Favoriser la création des banques spécialisées dans le financement agricole ;
- ii. Développer un partenariat entre le public et le privé en vue du financement de certains investissements au niveau du secteur ;
- iii. Aider au renforcement des institutions financières existantes et à la diversification des sources de crédit, en vue de les adapter aux conditions des petits exploitants ;
- iv. Favoriser la mise en place de crédits de moyen terme, nécessaires notamment à l'acquisition de matériels et aux activités de stockage, de transformation et de commercialisation ;
- v. Favoriser la mise en place d'un mécanisme de soutien ou de garantie des crédits agricoles ;
- vi. Favoriser l'octroi de crédits de campagne aux productions agricoles autres que le coton notamment par les réseaux des CRCAM ;
- vii. Favoriser l'accès des femmes et des jeunes au crédit, à travers un appui à toutes les structures de financement de proximité telles que les Associations de Service Financier et les Caisses Rurales d'Epargne et de prêt.

La capacité d'auto-développement :

Il s'agit de :

- i. Développer les filières agro-industrielles et industrielles ;
- ii. Créer un Centre National de Normalisation et de Gestion de la Qualité ;
- iii. Rendre fonctionnel les capacités et dynamiser les activités du CBCE ;
- iv. Mettre en œuvre le projet d'appui institutionnel en faveur du CNEX ;
- v. Mettre en place un Organisme d'Assurance à l'exportation.

L'Administration

199. D'une manière générale, il faudra contribuer à améliorer les performances de l'Administration et favoriser ainsi le développement des activités économiques du pays. A cet égard, il importe de :

- i. Adapter l'administration publique aux nécessités et problèmes du secteur privé ;
- ii. Faire mieux connaître le rôle d'appui et d'encouragement de l'Etat aux activités du secteur privé.

Conclusion

200 Le secteur privé constitue un groupe hétérogène appelé à remplir des fonctions variées en matière de services agricoles d'approvisionnement, de production, de commercialisation et de transformation, etc. son développement nécessite la création d'un environnement juridique, réglementaire et administratif sain, transparent et adapté aux exigences du secteur privé.

Thème VII

ADAPTATION DES FONCTIONS DE CONTROLE ET D'APPUI DE L'ETAT AUX BESOINS DES PRODUCTEURS ET DES OPERATEURS DU SECTEUR AGRICOLE ET RURALE

201. Le rôle Régalien de l'Etat à travers le Ministère du Développement Rural est celui d'orientation, de programmation, d'appui, de contrôle, de suivi et d'évaluation. Ce rôle, de nos jours, n'est pas assuré de manière satisfaisante. Or, l'avenir du secteur rural dépend largement de l'efficacité et la pertinence des services que le MDR offre à ses clients, notamment en matière de contrôle et d'appui.

202. Depuis l'accession du Bénin à l'indépendance jusqu'à une date récente, l'Etat a été l'acteur central du processus de développement économique et social du pays. En effet, en l'absence d'infrastructures et de moyens financiers suffisants, seul l'Etat était à même de forger d'abord une conscience nationale et d'assurer de façon concomitante, la planification et la coordination nécessaires des actions de développement dans tous les secteurs de la vie nationale. L'Etat a été amené à imaginer des structures de contrôle et d'appui où les populations n'ont été que très peu associées.

203. L'Etat avait joué un rôle trop prépondérant qui n'a malheureusement pas permis aux communautés de s'identifier pleinement aux actions de développement notamment de contrôle et d'appui initiées à leur profit. Les différentes structures étatiques chargées du contrôle et de l'appui aux communautés de base ont développé une approche très sectorielle et n'ont pas pris en compte les autres secteurs d'activités nécessaires aux populations concernées. Cette situation perturbe les communautés à la base qui ont une approche globale de leurs problèmes de développement. L'ensemble des fonctions liées au contrôle et à l'appui de l'Etat n'ont donc pu s'exercer que timidement et sans grande efficacité.

204. Pour rompre avec cette situation peu reluisante, le Bénin a entrepris ces dernières années des réformes importantes qui s'inscrivent dans le cadre du libéralisme économique.

205. Le Bénin entend asseoir désormais son développement économique et social sur la promotion des communautés à la base en se fondant sur une approche participative.

206. Les réformes entreprises dans le contexte du libéralisme économique concernent en particulier le désengagement de l'Etat des fonctions à caractère commercial et de production. Dans ce cadre, les actions ont porté entre autre sur la restructuration des services agricoles. Cet exercice n'a pas été accompagné d'une politique adéquate de recrutement, et entraînant de ce fait, une réduction de plus en plus prononcée du personnel de contrôle et d'appui.

207. Le (PRSA) a mis un accent particulier sur les activités non exclusives de l'Etat, notamment la vulgarisation et l'appui aux groupements de producteurs (transfert de compétences) et, dans une moindre mesure, sur les activités relatives aux missions exclusives de l'Etat (orientations, suivi évaluation, contrôle, réglementation...). Le PRSA a réussi à :

- i. faire le transfert des activités industrielles et commerciales au secteur privé
- ii. alléger les structures du MDR, mais malheureusement ces structures ne fonctionnent plus parfaitement.

208. Le désengagement de l'Etat et le transfert des compétences souffrent de contraintes liées au manque de professionnalisme et à l'insuffisance de ressources financières au niveau des opérateurs privés et des organisations professionnelles. Les organisations mises en place (les groupements professionnels, les unions sous-préfectorales et départementales) sont sans base solide, puisque étant privé de pouvoir de décision réelle par rapport à l'organisation de leur profession. Cela ne favorise pas un démarrage facile de la professionnalisation de l'agriculture.

209. Le processus a permis notamment l'émergence et la responsabilisation de nouveaux acteurs (organisations paysannes, artisans, industriels..) dans les domaines de la production de semences, du transport, du crédit, de la transformation.

210. La situation des organisations paysannes montre de réels atouts qui les prédisposent à assumer les responsabilités qui leur sont confiées conformément à l'esprit de la politique de restructuration des services agricoles. Cependant, on relève un certain nombre de contraintes au sein des organisations paysannes qui pour l'instant, les empêchent de jouer pleinement le rôle qui leur est dévolu.

OPTIONS STRATEGIQUES

211. Le développement rural, dans ses deux aspects complémentaires que sont l'accroissement de la production et la promotion des hommes (ressources humaines) sera dynamisé par une adaptation des fonctions de contrôle et l'appui de l'Etat aux besoins des opérateurs économiques dont les producteurs.

212. L'Etat à travers les institutions publiques qui lui sont liées qui sont chargées de l'exécution de ces prérogatives concentrera ses efforts sur les fonctions régaliennes, soit en les réalisant lui-même, soit en s'assurant qu'elles sont bien menées par d'autres acteurs.

ORIENTATIONS STRATEGIQUES PAR RAPPORT A L'APPUI A L'ORGANISATION DU MONDE RURAL

213. Tout en adaptant ses propres structures au contexte du moment, l'Etat favorisera l'organisation de la profession agricole en :

- i. assurant la mise à jour d'une législation en conformité avec les nouvelles fonctions dévolues aux organisations professionnelles agricoles (OPA) ;
- ii. favorisant les programmes d'appui à l'émergence et à l'organisation des ruraux ;

- iii. assurant la promotion d'un dispositif institutionnel, organisationnel et humain approprié pour accompagner avec plus de technicité, l'émergence et le développement des OPA ;
- iv. favorisant le développement des systèmes participatifs d'éducation et de promotion des membres ;
- v. établissant et en faisant respecter les règles et principes de gestion, de transparence, de contrôle et d'inspection en vue de garantir le bon fonctionnement de ces organisations et de sécuriser les membres ;
- vi. créant les conditions favorables à l'émergence d'un réseau dynamique de Chambres Départementales d'Agriculture et d'une Chambre Permanente Nationale représentant le monde agricole dans sa diversité ;
- vii. renforçant l'appui apporté aux femmes dans leurs organisations.

ORIENTATIONS POLITIQUES ET STRATEGIQUES PAR RAPPORT A LA REORGANISATION STRUCTURELLE DU MDR :

214. Pour accompagner les évolutions souhaitées, et en recentrant ses nouvelles fonctions, l'Etat adaptera son dispositif en :

- i. menant une politique de recrutement rigoureuse qui, accompagnée d'une politique de formation, lui permettra de s'appuyer sur un dispositif compétent permanent ;
- ii. effectuant le redéploiement des agents de l'Etat pour mieux répondre aux priorités qu'il s'est fixées et assurer des prestations de service de qualité auprès des communautés rurales, quitte à organiser une réduction progressive du personnel.
- iii. étudiant le renforcement des compétences des collectivités en mettant par exemple à leur disposition des agents de l'Etat dans le secteur du développement rural, ce qui permettraient aux nouvelles communes d'assumer effectivement leur rôle dans le cadre de la décentralisation ;
- iv. poursuivant la décentralisation de ses services de contrôle et d'appui, pour mieux répondre aux exigences du découpage géographique ;
- v. assurer une participation active des femmes dans les processus d'identification, de formation, de planification, d'implantation et d'évaluation des programmes et projets ;
- vi. en jouant son rôle de médiation permanente dans le souci de renforcer la concertation entre les différents acteurs ;

vii. mettant en place, aux niveaux national et départemental un cadre de concertation entre l'Administration du Développement Rural et la représentation professionnelle agricole ;

viii. instaurant, au niveau local, des cadres de concertation permanente entre les différents acteurs (Administration, OPA, ONG, autres acteurs..) en vue d'une plus grande synergie et complémentarité des actions et des moyens, notamment ceux déployés pour la promotion des organisations paysannes ;

ix. favorisant la mise en place d'instances de concertation pour améliorer la gestion des filières ;

x. en adoptant l'approche genre dans les programmes et projets du MDR et en conduisant les analyses selon le genre à toutes les phases des projets et programmes ;

xi. en faisant adopter l'approche genre sur le terrain ;

xii en assurant par la Direction chargée de la planification le contrôle pour que tout projet ou programme intègre les spécificités genre, condition indispensable pour son approbation ;

xiii. en révisant les modules de formation et de vulgarisation dans le cadre de l'approche Genre et Développement ;

xiv. mettre en œuvre des stratégies pour la collecte et l'analyse des données stratégiques selon le genre ;

Mise en œuvre :

215. Les actions prioritaires à mener sont les suivantes :

i. préparation sérieuse des acteurs par rapport au transfert de compétences et au désengagement de l'Etat ;

ii. renforcement quantitatif et qualitatif du personnel de contrôle et d'appui ;

iii. définition et adoption d'un cadre institutionnel et organisationnel axé sur des outils de gestion fiables en matière de contrôle et d'appui ;

iv. création effective d'un cadre de concertation tripartite : Gouvernement, Organisations paysannes et Partenaires au développement ;

v. mise en œuvre d'un plan d'appui aux organisations paysannes axé sur une dynamique d'autopromotion et une logique entrepreneuriale ;

vi. renforcement des capacités du MDR sur l'application de l'approche Genre et Développement à travers les programmes et projets, les analyses socio-économiques ;

vii. développer et mettre en œuvre des stratégies permettant d'améliorer l'accès des hommes et femmes ruraux aux ressources (terre, information, intrants, crédits, technologies appropriées, etc) et à la connaissance ;

viii. garantir l'accès des femmes aux instances de prise des décisions ;

faire voter la loi sur le statut général des coopératives et des groupements économiques d'intérêts communs.

Thème VIII

RECHERCHE, FORMATION ET VULGARISATION AGRICOLES

216. Les résultats de la recherche et surtout des expériences de la Recherche-développement, de la vulgarisation et de la formation ont contribué à l'atteinte de quelques objectifs du secteur du gouvernement rural. La recherche a été à l'origine du progrès réalisé. Elle a servi d'appui à la vulgarisation et l'impact de cette vulgarisation s'était fait à travers l'accroissement de certaines productions agricole.

217. Avant et après l'indépendance, plusieurs sociétés agricoles opéraient dans le secteur rural les approches de vulgarisation centrées essentiellement sur des cultures industrielles comme le tabac, le coton et le kéraf. Mais à partir des années 70 et plus précisément à l'avènement des CARDER, la vulgarisation agricole a connu une évolution. Désormais elle se faisait suivant des approches différentes dans les CARDER, qui en "vendaient" des technologies. Ensuite une approche uniformisée fut adoptée : le système "Formation et Visites"

218. Depuis la création des premiers instituts de recherche (Station de Niaouli en 1904) par la France, des efforts avaient été faits au fil des années pour mieux orienter et coordonner les activités de recherche. Ainsi du système de recherche cloisonné, tourné du "haut vers le bas" c'est-à-dire passant de la recherche vers la vulgarisation sans prendre en compte les préoccupations des producteurs utilisateurs des résultats de la recherche, on est passé à la Recherche-Développement. Les premières structures (tels que IRHO) exécutaient les programmes qui étaient mis au point en France. Ensuite le Bénin a acquis une autonomie dans l'élaboration des programmes nationaux. La Direction de la Agronomique est devenue l'Institut National de Recherches Agricoles. Plus

récemment, les programmes et les unités de recherche- Développement ont été régionalisés.

Formation

219. Quand au système de formation de base des agents, il était assuré à différents niveaux par des Ecoles de formation professionnelles (C.FR, CETA, LAMS) et par des Universités (nationale ou étrangères) avec des programmes quelquefois peu adoptés aux exigences du marché. De même, les thèmes de recyclages ou de perfectionnement ne répondaient pas toujours aux besoins de formation et les sessions s'organisaient en cascade jusqu'aux producteurs sans identification des besoins en formation et sans évaluation.

220. Plus récemment, le secteur rural a subi de profonds changements suite à l'exécution du Projet de Restructuration des Services Agricole (PRSA). L'objectif principal de ce projet était de rendre les institutions publiques des agents de tous les échelons de la hiérarchie à remplir avec efficacité les fonctions du Ministère du Développement Rural.

De nombreuses initiatives avaient vu le jour dans le cadre de ce projet. Ci-dessous quelques évolutions :

- i. La Vulgarisation Agricole a connu un tournant décisif avec la mise en place d'un Système National de Vulgarisation Agricole centré sur les groupes de contact (GC) incluant les hommes et les femmes, qui a été amélioré par l'adoption de l'Approche Participative Niveau Village (APNV) ;
- ii. La Recherche Agricole a bénéficié d'une politique nationale et s'est doté d'un Plan Directeur ;
- iii. La Formation assurée à travers des Ateliers Mensuels et Revue de Technologies, de Formations de Quinzaine et de Formations Spécifiques avec la participation de tous les acteurs.

221. En dépit de l'enthousiasme et l'engouement pour la vulgarisation qu'il avait suscité, le PRSA avait conduit à des changements peu efficaces pour générer une vulgarisation agricole plus professionnelle, donc pour un développement harmonieux et durable de l'agriculture.

222. Les réformes intervenues au niveau du secteur rural par le fait du PRSA ont entraîné d'importants changements tant au niveau de l'Etat que du secteur privé. Certains de ces changements sont repris ci-après :

i. le départ ciblé des agents et le gel de recrutement se traduisent par une insuffisance quantitative et qualitative de plus en plus prononcée du personnel au niveau de la Recherche et des CARDER.

ii. Le système actuel de vulgarisation basé sur les GC ne fonctionne plus correctement et le taux d'encadrement des producteurs ne dépasse guère les 10%. L'APNV est pour l'instant en expérimentation ;

iii. Il y a insuffisance de financement du fonctionnement des structures étatiques du Développement rural. La contribution financière de l'Etat au fonctionnement prévue pour ces structures a progressivement diminué. De ce fait, la Recherche et les CARDER se sont retrouvés affaiblis dans leur fonctions d'innovation, d'information et de diffusion de nouvelles technologies. Les équipements, les infrastructures et matériel sont devenus obsolètes, inadéquats pour une agriculture appelée à jouer le rôle de moteur de la croissance de l'économie. Enfin, l'accès au crédit reste une question difficile pour les acteurs du secteur agricole ;

iv. Les sessions de formations ne sont plus organisées régulièrement au profit du personnel ; son faible niveau de base et son vieillissement ne permettent plus une appropriation rapide des contenus des messages à transmettre aux producteurs ;

v. le désengagement de l'Etat des fonctions de production et de commercialisation semble avoir été précipité et mal préparé. Il en a résulté ce qui suit :

- une vulgarisation mal organisée, assurée par les acteurs non professionnels notamment des ONGs et des Sociétés privés sans qualification et expérience en la matière ;

- un approvisionnement, une disponibilité et un accès aux intrants agricoles rendus difficiles surtout pour les femmes ;

- un taux élevé d'analphabétisme, un faible niveau de professionnalisme et une insuffisance d'équipements au niveau de la population rurale ;

- une mauvaise gestion administrative et financière des organisations professionnelles agricoles par des producteurs qui n'ont pas été formés à prendre en main leur propre développement ;

- une réticence ou un refus de collaboration du secteur privé avec les institutions étatiques du fait des préjugés et complexes ; et

- l'inexistence de cadre de concertation interprofessionnelle.

223. Face à toutes ces nombreuses préoccupations, l'Etat a précisé, à travers la lettre de Déclaration de Politique du Développement Rural de 1999, ses orientations politiques générales. Ces orientations tiennent compte des recommandations de la Table Ronde du Secteur Rural.

Orientations politiques et stratégiques générales pour le développement de la Recherche, Formation et Vulgarisation agricoles.

224. En conformité avec la Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural, il s'agirait :

i. Pour la Vulgarisation et le Conseil en gestion agricoles :

225. De la dynamisation de la vulgarisation agricole par la mise en place aux niveaux national et départemental des structures de vulgarisation agricole à gestion paritaire avec une représentation judicieuse des différents acteurs que sont les producteurs, les opérateurs privés et l'Etat. La coordination de l'ensemble des activités de vulgarisation devrait être assurée par un Conseil National et des Comités départementaux et Sous-préfectoraux de vulgarisation agricole.

226. Pour ce faire, il faudrait :

i. développer une synergie effective entre la Recherche, la vulgarisation et le monde rural pour identifier les besoins réels des producteurs et apporter des solutions adaptées ;

ii. impliquer les ONG et les Organisations Professionnelles Agricoles dans la vulgarisation au niveau du Conseil agricole ;

iii. mener une politique de recrutement très rigoureuse et une politique de formation du personnel ;

iv. renforcer les compétences professionnelles des producteurs par la formation sur les nouvelles technologies adaptées mises au point par la recherche ;

v. promouvoir la présence d'un effectif féminin en nombre suffisant dans le dispositif de vulgarisation agricole et recruter des femmes comme Agents de vulgarisation ;

vi. favoriser l'établissement d'un cadre de concertation inter-professionnelle des structures étatiques ;

vii. Développer les outils de formation dans le cadre de l'approche genre et développement.

Pour la recherche agricole.

227. De la poursuite et l'exécution des orientations définies par le plan Directeur de la Recherche Agricole du Bénin à travers :

- i. le renforcement de l'approche recherche-développement afin d'accroître le rôle des producteurs dans le processus de programmation et pilotage de la recherche ;
- ii. la mise en œuvre du programme national à travers le Système National de la Recherche Agricole, grâce à une concertation entre les acteurs et l'augmentation du financement de la Recherche par le Budget National ;
- iii. la poursuite de la régionalisation de la recherche afin qu'elle soit plus proche des utilisateurs et à même de résoudre plus efficacement les problèmes à la base ;
- iv. tenir compte de l'approche Genre et Développement dans toutes activités de recherche.

Pour la formation, l'information et la communication :

228. Il s'agira des orientations ci-après :

- i. Formation des producteurs aux techniques modernes appropriées en vue de la professionnalisation des agricultures, des éleveurs et des piscicultures. Dans ce cadre, des actions de Vulgarisation, de Conseil en gestion agricole, d'alphabétisation et de post- alphabétisation seraient prioritaires ;
- ii. Rétablissement des programmes réguliers de recyclage et de perfectionnement du personnel des Services Agricole et d'alphabétisation ;
- iii. Les différents prestataires de services de formation seront organisés pour une plus grande efficacité des programmes de formation et d'alphabétisation ;
- iv. développer l'information et les programmes de formation et de vulgarisation dans le cadre de l'approche Genre.

229. Les fonctions de Recherche, de formation et de vulgarisation ne relèvent plus d'un seul acteur. Par conséquent, la définition et la mise en œuvre de leurs stratégies et programmes devront se faire d'une manière concertée avec les ONG, les Organisations Professionnelles Agricoles et le secteur privé.

Conditions de mise en œuvre des stratégies.

La mise en œuvre de toutes ces stratégies appelle des mesures préalables.

230. Nécessité d'un programme d'investissement intégrant la recherche, la formation et la vulgarisation. Les trois doivent être financées pour permettre d'atteindre les objectifs de compétitivité vis-à-vis des marchés extérieurs, d'amélioration de revenus des ruraux et de gestions améliorées des ressources naturelles.

231. Accroissement des ressources budgétaires allouées au système National de Recherche Agricole du Bénin afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle et de s'impliquer davantage dans le développement rural.

232. Mise en place d'un mécanisme de concertation en vue de la cohérence des approches des différents prestataires de services de formations en vue d'une plus grande efficacité des programmes de formation.

Ce mécanisme devrait pouvoir permettre aux acteurs du secteur privé de s'imposer formellement et de participer à la recherche d'une harmonisation des programmes.

233. Prise en compte, dès la conception des projets et programmes du secteur rural de la vulgarisation comme élément d'un ensemble indissociable : recherche-Formation- Vulgarisation.

i. Les productions végétales, animales, halieutiques sylvicoles et autres sont considérées comme des tâches physiques ;

ii. L'approvisionnement et le crédit pour l'obtention des intrants ; qui regroupe le stockage, le rapport, la transformation et la vente des produits ;

iii. La commercialisation agricole qui regroupe le stockage, le transport, la transformation et la vente des produits

iv. La recherche agricole qui vise la découverte et la mise au point de nouvelles technologies agricoles ;

v. la régularisation qui est en rapport avec l'accès aux ressources naturelles, la législation foncière, le contrôle de la qualité, etc. A cet égard, la promotion du contrôle de la qualité des produits agricoles à toutes les étapes doit être une préoccupation majeure.

Conclusion :

234. Au Bénin, l'expérience sur le terrain montre que la formation et la recherche doivent rester liées à la vulgarisation agricole. Ensemble elles constituent un instrument puissant de la politique de développement rural et agricole. La recherche agricole doit être orientée vers les systèmes de production et elle doit promouvoir la participation des producteurs surtout dans

l'identification des thèmes de recherche simples et pertinents. La vulgarisation est un trait d'union efficace entre la production et la recherche agricole.

Thème IX

SECURITE ALIMENTAIRE, NUTRITIONNELLE ET REDUCTION DE LA PAUVRETE

Problématique

235. La nourriture est un bien de consommation essentiel pour la santé, la croissance et la productivité. Le gouvernement du Bénin l'a si bien compris que parmi les objectifs retenus en matière de développement rural, figurent entre autres le maintien de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la contribution à l'élaboration du niveau de vie des populations par l'augmentation du pouvoir d'achat des producteurs, la lutte contre la pauvreté, le contrôle de la qualité et l'innocuité des aliments, enfin la diversification agricole et l'augmentation de la productivité. La question de la sécurité alimentaire au Bénin se pose moins en termes de déséquilibres structurels entre les besoins alimentaires de la population et la production nationale.

Aide alimentaire internationale

236. Parmi les nombreuses mesures nécessaires pour assurer la sécurité alimentaire à long terme, l'aide alimentaire a un rôle particulier à jouer. Comme les autres formes d'aide, l'aide alimentaire a des inconvénients aussi bien que des avantages. Ce que l'on craint, c'est que les produits alimentaires introduits par le PAM ne viennent concurrencer la production locale, peser sur les prix et décourager les agriculteurs d'augmenter leur production autant qu'ils le pourraient. C'est un danger potentiel. Le risque de dépendance est cependant amoindri par le fait que c'est seulement en cas de crise humanitaire que le PAM fournit une aide suffisante pour nourrir toute la famille.

237. Orientation politique et stratégiques relatives à la politique d'aide alimentaire.

- i. Infléchir les choix des ménages dans un sens favorable à une alimentation adéquate des enfants.
- ii. Infléchir les choix en faveur de l'éducation des filles et des femmes ;
- iii. Permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver ;

iv. Atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les zones exposées à des crises répétées de cette nature ;

v. Lever la sécurité alimentaire pour permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées de trouver des moyens de subsistance plus durables ;

vi. Approvisionner les zones déficitaires en produits alimentaires avec l'aide internationale ;

vii. Encourager la mise sur le marché par l'Etat des stocks de sécurité de produits vivriers.

238. Le Bénin est un pays qui jouit globalement d'une autosuffisance alimentaire. En effet, l'estimation des besoins pour un régime alimentaire équilibré selon les normes nutritionnelle dégage pour la période 1995-1998, un excédent de production pour la plupart des aliments de base.

Cependant, il existe des proches d'insécurité alimentaire qui traduit par une incidence de la pauvreté alimentaire assez élevée dans certains départements et un taux de malnutrition inquiétant des enfants de moins de 5 ans et des femmes de même que des déficiences en micro nutriments.

Deux grandes préoccupations s'imposent donc dans le sous secteur, à savoir la maîtrise de la sécurité alimentaire en vue de réduire l'incidence de la pauvreté et l'amélioration de l'état nutritionnel de la population.

Alternance sécurité et insécurité alimentaire du Bénin

239. l'estimation effectuée à partir du panier type de biens alimentaires des normes nutritionnelles¹ indique que par rapport aux habitudes de consommation de la population, le bilan vivrier du Bénin est positif pour les produits de grande consommation. En effet, par rapport à ces habitudes en dehors du riz, les besoins en d'autres produits vivriers devraient être couverts par la production nationale. Ainsi, pour l'année 1998 par exemple, la production nationale de maïs était de 628.419 tonnes contre un besoin de 230090 tonnes ; pour le mil et le sorgho ensemble, la production était de 161698 tonnes contre un besoin de 83175 tonnes.

240. Il n'existe pas non plus de déficit au niveau de la viande dont la production nationale, en plus des abats, devrait normalement couvrir les besoins au regard

¹ Panier de biens alimentaires défini à partir d'un besoin quantitatif de 2400 kcal/jour/ homme adulte de référence ; qualitativement le régime alimentaire proposé respecte l'équilibre entre différents nutriments pour une bonne absorption intestinale (12 à 14% des besoins énergétiques seront couverts par les protéines ; 34 à 35% par les lipides et 51 à 54% par les glucides : d'après J. TREMOLIERES et al) et tient compte de la digestibilité des aliments et des habitudes de consommation alimentaire de la population de chaque localité.

des habitudes de consommation. Ainsi, pour l'année 1997 par exemple, le Bénin a produit 42.206 tonnes de viande contre un besoin d'environ 24.000 tonnes.

241. Au niveau des produits halieutiques, par contre, le déficit est assez important. En effet, en 1998, le besoin s'estimait à 64.854 tonnes de poissons contre une production nationale d'environ 42.000 tonnes.

242. Au Bénin, la quasi-totalité des produits agricoles dépend de la pluviométrie. Celle-ci est caractérisée par des perturbations fréquentes rendant ainsi non maîtrisable les évolutions des productions dans le temps et dans l'espace.

Par ailleurs, la productivité de l'agriculture béninoise est faible si bien qu'en dépit de l'autosuffisance globalement constatée en production vivrière, il existe des zones de faible production, zones à risque d'insécurité alimentaire. On classe dans ce groupe les sous-préfectures dont les parts de production sont inférieures ou avoisinent 6% de la production au niveau de chaque département. On en rencontre dans tous les départements.

Le PNUD et la FAO viennent d'initier la mise sur pied d'un système d'information cartographique visant à améliorer la connaissance des zones d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité.

243. La situation se trouve exacerbée avec des pertes post-récolte importantes. En effet, le système post-récolte pour les produits repose d'une façon générale sur les pratiques surannées et inadaptées qui sont incapables de jouer un rôle positivement significatif surtout au niveau du stockage et de la gestion des stocks qui en constituent les maillons. Les principaux problèmes de ce système sur les ménages peuvent se résumer comme suit :

- i. Réelles contraintes d'approvisionnement de certaines zones liées à la faiblesse des moyens de transport, à l'état défectueux des routes et à l'enclavement ;
- ii. Fluctuation importante du prix des produits vivriers entre deux périodes de récolte ;
- iii. Insuffisance du contrôle de la qualité des produits mis à la consommation sur les marchés.

En effet, l'utilisation des pratiques non améliorées de stockage se traduit par des pertes élevées des récoltes. Les estimations font état de taux moyens de 10 à 15% pour les céréales et de plus 30 à 40% pour les ignames.

Incidence de la pauvreté au Bénin

244. Deux formes essentielles de pauvreté ont été identifiées au Bénin. Il s'agit d'une part de la pauvreté monétaire qui fait référence à des seuils de pauvreté et d'autre part de la pauvreté humaine relative aux services sociaux essentiels. Au niveau de la pauvreté monétaire, on distingue la pauvreté alimentaire, la pauvreté non alimentaire et la pauvreté globale. L'insécurité alimentaire est l'une des causes essentielles de la pauvreté alimentaire.

245. Certaines couches de la population du Bénin sont en permanence dans la menace d'une insécurité alimentaire à cause des difficultés d'accès par manque de moyens financiers ou par enclavement. C'est ainsi qu'il y a régulièrement une frange de la population béninoise qui souffre de façon presque structurelle de la pauvreté alimentaire c'est-à-dire qui n'arrive pas à satisfaire ses besoins alimentaires conformément à leurs habitudes de consommation.

246. Le niveau et la structure des dépenses de consommation sont tels qu'il existe un pourcentage non négligeable de ménages ruraux qui souffrent de façon structurelle de la pauvreté alimentaire. En effet, son niveau comparé au seuil de pauvreté alimentaire² indique qu'il y a encore 10% de ménage ruraux (données de mars-mai 1999) qui effectuent des dépenses de consommation au-dessous du minimum nécessaire qui puisse assurer un régime alimentaire équilibré selon les besoins nutritionnels des divers membres des ménages.

En prenant en compte les couches vulnérables, c'est-à-dire ceux des Béninois ayant effectué des dépenses de consommation comprises entre 100% et 150% du seuil de pauvreté alimentaire, ce sont 24% de la population rurale qui sont pauvres ou vulnérables à la pauvreté alimentaire.

247. Les conséquences de cette situation sont la malnutrition chez certaines catégories de la population, notamment les enfants et les femmes en âge de procréer ainsi que celles enceintes et allaitantes. Les conséquences s'étendent également à la déficience en certains micro-nutriments. Il y a donc non seulement un problème de gestion de la production nationale mais également un problème de mode d'utilisation, d'où la **nécessité d'un programme d'éducation nutritionnelle couplé à un programme systématique et régulier d'évaluation, d'analyse et de surveillance nutritionnelle de la population.**

Prévalence de la malnutrition et des déficiences en micro-nutriments

² Le seuil de pauvreté alimentaire (SPA) fait référence à la dépense minimale nécessaire à un membre de ménage (en équivalent adulte) pour se procurer un panier de biens alimentaires qui respecte à la fois les normes nutritionnelles d'un régime alimentaire équilibré et les habitudes de consommation de la population concernée. Il est calculé de façon normative pour chaque localité en se fondant sur un besoin quantitatif de 2400 kcal.

248. D'après des données de l'Etude sur les conditions de vie des ménages ruraux (ECVR), au cours de la période 1994-1995, 36% des enfants de moins de 5 ans souffraient de la malnutrition selon la classification de Waterlow. On avait découvert 28,9% de cas de retard de croissance, 5,6% de cas isolés d'émaciation et 1,5% d'enfants à la fois émaciés et ayant accusé un retard de croissance.

Cette situation n'est pas stable puisque par rapport à des données récentes de mars-mai 1999, on obtient un pourcentage plus important d'enfants souffrant de malnutrition et une légère modification du classement des zones agro-écologiques. En effet, selon les données du premier passage de la deuxième édition de l'ECVR (mars-mai 1999), ce sont 50,5% des enfants de moins de 5 ans qui souffrent de la malnutrition dont 39,1% de cas de malnutrition chronique et 8,5% d'enfants émaciés.

249. D'après l'Enquête démographique et de santé du Bénin (EDSB) de 1996, le poids moyen des mères est de 53,3 kg avec un écart type de 9,4kg ; 39% des femmes ont un poids en dessous de 50 kg et seulement 5% ont un poids supérieur ou égal à 70 kg. La valeur moyenne de l'indice de la masse corporelle (IMC) ou indice de Quételet qui tient compte de la relation poids/taille des mères ayant des enfants de moins de trois ans est de 21,2 kg/m². Parmi les femmes béninoises enquêtées pendant l'EDSB de 1996, 15% souffrent d'une déficience énergétique chronique (IMC <18,5 kg/m²), 76% ont un IMC normal (compris entre 18,5 et 25 kg/m²) et 2% souffrent d'obésité (IMC >30 kg/m²)

250. En ce qui concerne la carence en iode, en vitamine A et en fer, les taux obtenus au Bénin sont tous largement au-dessus des normes de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). La malnutrition et les maladies de carence en micro-nutriments constituent donc de véritables problèmes de santé publique au Bénin. Aucune région du pays n'est épargnée et elles s'observent dans presque toutes les catégories socio-démographique.

Contraintes majeures à une nutrition et une alimentation suffisante et diversifiée pour tous

251. En dépit des nombreux atouts, il existe de nombreuses contraintes qui empêchent l'amélioration de la nutrition et de l'alimentation. Quatre grandes contraintes s'érigent au niveau macro-économique à savoir :

- i. le manque de coordination et la dispersion des ressources du sous-secteur nutrition et alimentation ;
- ii. l'insuffisance des moyens mis à la disposition du personnel et des intervenants dans le sous secteur de la nutrition ;

iii. la trop forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour le financement du sous-secteur :

iv. l'allocation d'un pourcentage élevé de l'aide publique au développement en direction des subventions alimentaires au détriment des actions prioritaires de nutrition.

252. Au niveau des régions de l'intérieur cinq autres contraintes ont été identifiées à savoir :

i. la non intégration des objectifs d'ordre nutritionnel dans les divers programmes ou projets de développement agricole et rural en cours au Bénin ;

ii. l'insuffisance de moyens financiers et matériels au Service de l'alimentation et de la nutrition appliquée au sein des divers CARDER ;

iii. l'insuffisance de personnel d'encadrement pouvant servir de relais pour les différentes activités nutritionnelles auprès des ménages ;

iv. les conflits d'attributions entre différents acteurs intervenant dans le domaine de la nutrition sur le terrain, et ;

v. la multiplicité des intervenants avec des méthodes disparates de collecte de données, d'analyse et d'évaluation ;

253. Au niveau des ménages, une dizaine de contraintes ont été identifiées à savoir :

i. l'analphabétisme de la population ;

ii. la forte taille des ménages ;

iii. le faible niveau de revenus des ménages ruraux ;

iv. les habitudes alimentaires défavorables ;

v. la méconnaissance des principes de base en alimentation ;

vi. les mauvaises conditions hygiéniques et de salubrité ;

vii. le faible niveau de diffusion des technologies appropriées de conservation et de stockage des produits agricoles et des aliments ;

viii. les déficits alimentaires saisonniers ;

ix. le faible accès des ménages ruraux aux services de santé, et

x. la recrudescence de certaines maladies.

Orientations politiques et stratégiques relatives à la sécurité alimentaire, nutritionnelle et à la réduction de la pauvreté

254. Trois objectifs généraux proposés à la Conférence Internationale sur la Nutrition (Rome 1992) et auxquels l'Etat avait souscrit :

- i. Garantir à chacun en permanence une alimentation suffisante, saine et satisfaisante sur le plan nutritionnel ;
- ii. Donner à chacun la possibilité d'être et de rester en bonne santé et d'accéder au bien-être nutritionnel ;
- iii. Parvenir à un développement socialement durable et sans danger pour l'environnement afin de contribuer à l'amélioration de la nutrition et de la santé.

Pour y parvenir, il faut œuvrer pour l'accomplissement des activités essentielles réparties dans neuf (9) stratégies essentielles conformément au plan d'Action National pour l'Alimentation et la Nutrition (PANAN) adopté par le Bénin depuis 1995. Il s'agit de :

- i. L'intégration de manière explicite dans les politiques et programmes de développement ultérieurs des objectifs d'ordre nutritionnel ;
- ii. L'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages ;
- iii. L'évaluation, l'analyse et la surveillance nutritionnelle
- iv. L'amélioration de la qualité et de la salubrité des aliments
- v. La prévention et le traitement des maladies infectieuses et parasitaires
- vi. La promotion de l'allaitement maternel ;
- vii. La prévention des carences spécifiques en micro nutriments ;
- viii. La promotion de régimes alimentaires appropriés et de modes de vie sains ;

La mise en œuvre d'actions permettant d'atteindre les différents objectifs des stratégies définies ci-dessus doit se faire sur la base des onze principes énoncés par la Conférence Internationale sur la nutrition (Rome, 1992) ;

- i. l'instauration d'un dialogue intra et intersectoriel permettant une approche intégrée ;
- ii. la participation communautaire, notamment celle des femmes, depuis l'appréciation des problèmes nutritionnels jusqu'à la mise en œuvre d'actions correctrices en passant par l'identification des causes ;

iii. le renforcement des capacités d'auto-organisation et d'auto-gestion de la communauté ;

iv. le souci constant de s'attaquer à la pauvreté et de contribuer à l'amélioration des revenus des ménages. Une attention particulière sera portée aux familles en situation de risque nutritionnel ;

v. l'amélioration des conditions de vie et de travail de la femme en général et de la femme rurale en particulier :

- en assurant aux femmes l'accès et le contrôle sur les ressources ;

- en améliorant leur compétence et leur savoir faire par la formation et la vulgarisation ;

- en développant des technologies appropriées permettant l'allègement du travail de la femme.

vi. le renforcement des institutions politiques et privées ;

vii. la définition claire et précise des ressources attribuées, tant au niveau local que national, aux actions visant d'atteindre la sécurité alimentaire et nutritionnelle ;

viii. le développement des ressources humaines locales pour la planification et la réalisation des plans et programmes en rapport avec l'alimentation et la nutrition ;

ix. le renforcement des capacités de formation et de recherche orientées vers les problèmes d'alimentation et de nutrition ;

x. l'élargissement et l'utilisation intensive des bases de données des systèmes d'information centralisés ;

xi. la définition claire et précise des objectifs d'ordre nutritionnel dans les politiques de coopération et d'assistance bilatérales ou multilatérales.