



République du Bénin

**ETUDE SUR LA LOI D'ORIENTATION AGRICOLE AU  
BENIN ET PROPOSITION D'ALTERNATIVES POUR  
ACCELERER SON PROCESSUS D'ADOPTION**

RAPPORT DE MISSION

© PBSA, Août 2013

**ETUDE SUR LA LOI D'ORIENTATION AGRICOLE AU  
BENIN ET PROPOSITION D'ALTERNATIVES POUR  
ACCELERER SON PROCESSUS D'ADOPTION**

«Si, à la fin de mon mandat, chaque brésilien peut manger trois fois par jour, j'aurai réalisé la mission de ma vie<sup>1</sup> »

---

<sup>1</sup> (Fragment du premier discours du Président élu, prononcé le 20 octobre 2002).

## SOMMAIRE

<b>SOMMAIRE</b>	<b>3</b>
<b>LISTE DES ABREVIATIONS</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>9</b>
<b>1. LES POLITIQUES ET STRATEGIES DE PRODUCTION AGRICOLES AU BENIN</b>	<b>11</b>
1.1. Les priorités au niveau national	11
1.1.1. Etudes de Perspectives ‘Benin ALAFIA-2025 ’	11
1.1.2. Orientations Stratégiques de Développement et les Objectifs du Millénaire pour le Développement	11
1.1.3. Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (DSCR)P	11
1.2. Les priorités au niveau sectoriel	11
1.2.1. La Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LDPDR)	11
1.2.2. La Déclaration de Politique de Développement Rural (DPDR)	12
1.2.3. Le Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural (SDDAR)	12
1.2.4. Le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA)	12
1.3. Prise en compte de quelques indicateurs clés dans les différentes stratégies de production agricoles au Bénin	13
1.3.1. Prise en compte de la sécurité alimentaire et du genre dans les différentes politiques agricoles	13
1.3.2. Prise en compte de la sécurité foncière dans les différents instruments de production agricole au Bénin	13
1.3.3. Perception des acteurs sur la prise en compte de l’autonomisation des femmes, et de la sécurité foncière dans les politiques agricoles	14
1.4. Stratégies de production agricoles et impact sur la sécurité alimentaire	16
1.4.1. Impact des politiques et stratégies de production agricole sur la sécurité alimentaire	16
1.4.2. Importance de la prise en compte de la sécurité alimentaire dans les politiques agricoles au Bénin : choix orienté vers les cultures de rentes	17
1.5. Contribution de l’agriculture au PIB et à la balance commerciale	19
1.5.1. Evolution du PIB du secteur primaire	19
1.5.2. Contribution du PIB du secteur primaire à la croissance du Bénin	19
1.5.3. Contribution du secteur primaire à la balance commerciale	20
<b>2. LA LOI D’ORIENTATION AGRICOLE ET LES EXPERIENCES REUSSIES DANS L’ESPACE UEMOA ET DANS LE MONDE</b>	<b>21</b>
2.1. Connaissance et familiarisation des acteurs du secteur agricole du concept	21

2.2.	Clarification du concept : définition et utilité d'une LOA _____	21
2.3.	Expériences réussies d'élaboration et d'adoption de Lois d'orientation Agricole dans l'espace UEMOA et dans le monde _____	23
2.3.1.	La Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) au Sénégal _____	24
2.3.1.1.	Originalité du processus d'élaboration par son caractère participatif _____	24
2.3.1.2.	Originalité du processus d'élaboration par son caractère autonome vis a vis des institutions de Bretton Woods _____	25
2.3.1.3.	Originalité du contenu de la LOASP par rapport aux politiques précédentes _____	25
2.3.2.	La Loi d'Orientation Agricole (LOA) au Mali _____	25
2.3.2.1.	Objectifs et priorités _____	26
2.3.3.	Les options majeures de la Loi d'Orientation Agricole du Mali _____	26
2.3.3.1.	Reconnaissance des métiers, organisations et exploitations agricoles _____	26
2.3.3.2.	La stratégie de développement agricole du Mali _____	26
2.3.4.	Programme « faim zéro » : l'expérience brésilienne _____	27
2.3.5.	Impact de la LOA et de la LOASP respectivement sur la sécurité alimentaire et le développement économique et social du Mali et du Sénégal _____	28
2.3.5.1.	Cas de la LOA au Mali _____	28
2.3.5.2.	Cas de la LOASP au Sénégal _____	29
<b>3.</b>	<b>ETAT DES LIEUX DU PROCESSUS DE REALISATION DE LA LOA AU BENIN _____</b>	<b>30</b>
3.1.	Structure en charge de l'élaboration de la LOA du Bénin : niveau d'avancement _____	30
3.1.1.	Structures actuelles impliquées dans l'élaboration de la LOA _____	30
3.1.2.	Niveau de réalisation du processus de la LOA au Bénin _____	30
3.2.	Goulots d'étranglement au processus d'élaboration de la LOA du Bénin _____	31
3.2.1.	Manque d'intérêt de la part des structures compétentes du MAEP _____	31
3.2.2.	Absence de ressource financière pour engager le processus _____	31
3.2.3.	Non implication des acteurs prioritaires _____	31
3.2.4.	Absence de sensibilisation sur les enjeux de la LOA _____	32
3.2.5.	Démarche peu inclusive ou peu participative de la DPLR _____	32
3.2.6.	Manque de détermination de la DPLR et de la DPP / MAEP _____	33
3.3.	Analyse de la nécessité et de l'utilité de la réalisation d'une Loi d'Orientation Agricole au Bénin	33
3.3.1.	Nécessité d'une LOA selon les acteurs du secteur agricole _____	33
3.3.2.	Fondement juridique pour l'élaboration d'une LOA au Bénin _____	35
3.4.	Nécessité d'une LOA dans le contexte des engagements régionaux _____	36

3.4.1. La Politique Agricole de l'UEMOA (PAU)	36
3.4.2. La politique agricole de la CEDEAO : l'ECOWAP	36
<b>4. PROPOSITIONS D'ALTERNATIVES POUR ACCELERER LE PROCESSUS D'ELABORATION ET D'ADOPTION DE LA LOA AU BENIN</b>	<b>38</b>
4.1. Structures susceptibles d'influencer le processus de réalisation de la LOA au Bénin	38
4.1.1. Catégorisation des acteurs et les niveaux d'influence	38
4.1.2. Acteurs et niveau d'influence au plan National	39
4.1.2.1. 1 <sup>er</sup> niveau d'influence : la décision	39
4.1.2.2. 2 <sup>ème</sup> niveau d'influence : Exécution de la décision	39
4.1.2.3. 3 <sup>ème</sup> niveau d'influence : Acteurs d'accompagnement)	42
4.1.2.4. 4 <sup>ème</sup> niveau d'influence : Structures de veille citoyenne (plaidoyer)	43
4.1.3. Au plan régional et international	44
4.2. Actions de plaidoyer et Stratégies d'implication des acteurs identifiés	44
4.2.1. Actions de plaidoyer envisageables	45
4.2.2. Choix de techniques ou stratégies à utiliser	47
4.3. Alternatives possibles pour accélérer le processus de réalisation de la LOA au Bénin	47
4.3.1. Préalables pour la réussite des actions de plaidoyer des OSC : nécessité de la synergie des actions	47
4.3.2. Alternative n°1 : la LOA comme une initiative portée par le MAEP – Introduction d'une Communication au Conseil des Ministres et suivi-évaluation du dossier	48
4.3.3. Alternative n°2 : la LOA comme une initiative portée par le Président de la République	48
4.3.4. Alternative n°3 : la LOA comme une « proposition de loi » des députés	49
4.3.5. Alternative n°4 : réalisation de la LOA comme une recommandation du CES	49
4.3.6. Alternative n°5 : Proposition par la société civile d'un avant projet de LOA aux décideurs	50
4.3.7. Alternative n°6 : Plaidoyer pour la conduite par la société civile des concertations paysannes et ateliers thématiques	51
4.4. Analyse des alternatives proposées	52
4.5. Enjeux de la LOA dans le contexte béninois : centres majeurs d'intérêt	53

## **LISTE DES ABREVIATIONS**

ABE : Agence Béninoise pour l'Environnement

ABSSA : Agence Béninoise pour la Sécurité Sanitaire des Aliments

AFDI : Agence Française de Développement International

AGVSAN : Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition

BAD (FAD) : Banque Africaine de Développement

BOAD : Banque Ouest Africaine de Développement

CAPAN : Cellule d'Analyse des Politiques de Développement de l'Assemblée Nationale

CCE : Certificat de Conformité Environnementale

CEDA0 : Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CEDEAO : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CENAGREF : National de Gestion des Réserves de Faune

CePED : Centre de Partenariat et d'Expertise pour le Développement Durable

CeRPA : Centre Régional de Promotion Agricole

CES : Conseil Economique et Social

CIDR : Centre International de Développement et de Recherche

CNCR : Conseil National de Concertation et de coopération des Ruraux

CNOP : Coordination Nationale des Organisations Paysannes

CPF : Confédération Paysanne du Burkina – Faso

CSAO : Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest

CSLP : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

CTB : Coopération Technique Belge

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

ECOWAP : Politique Agricole de la CEDEAO

EPAC : Ecole Polytechnique de l'Université d'Abomey Calavi

FIDA : Fonds International de Développement Agricole

FNSEA :

FRAO : Fondation Rurale de l'Afrique de l'Ouest

GIZ : Agence de Coopération technique Allemande

IFDC : International Fertiliser Development Center

INRAB : Institut National de Recherches Agricoles du Bénin

INSAE : Institut National des Statistiques et de l'Analyse Economique

LDPDR : Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural

LOA : Loi d'Orientation Agricole

LOASP : Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale

MAEP : Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche

MCA : Millenium Challenge Account

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

MERPMEDER : Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau, et du Développement des Energies Renouvelables

NEPAD : New Partnership for Africa's Development - Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique

OGM : Organisme Génétiquement Modifiés

OMC : Organisation Mondiale du Commerce

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG : Organisation Non Gouvernementale

OP : Organisation paysanne

OPA : Organisation Professionnelle Agricole

OSC : Organisation de la Société Civile

OSD : Orientations Stratégiques de Développement

PAU : Politique Agricole de l'UEMOA

PBSA : Plate-forme Béninoise pour la Sécurité Alimentaire

PDAVV : Programme de Diversification Agricole par la Valorisation des Vallées

PIB : Produit Intérieur Brut

PNDD : Politique Nationale pour le Développement Durable

PNIA : Programme National d'Investissement Agricole

PNOPPA :

PNSA : Programme National de Sécurité Alimentaire

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

POA : Perspectives Ouest-Africaines

PRSA : Projet de Restructuration des Services Agricoles

PSO : Plan Stratégique Opérationnel

PSRSA : Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole

PSRSA : Projet de restructuration des services agricoles

PTF : Partenaire Techniques et Financiers

PUASA : Programme d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire

SCRP : Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté

SDDAR : Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural

SNDD : Stratégie Nationale du Développement Durable

UAC : Université d'Abomey Calavi

UCP : Union Communale des Producteurs

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africain



## INTRODUCTION

Ce document a été élaboré par la Plate-forme Béninoise pour la Sécurité Alimentaire dans la perspective de la mise en œuvre d'un agenda d'actions d'influence des décideurs, à travers le lobbying et le plaidoyer, l'accélération et l'adoption du processus de réalisation d'une Loi d'Orientation Agricole (LOA) au Bénin.

En effet, lors de la conférence des chefs d'état et de gouvernement en sa sixième réunion, tenue le 19 décembre 2001 à Dakar, l'acte additionnel N°03/2001 portant adoption de la politique agricole de l'UEMOA fut adopté. Cet acte présente les grandes orientations du Programme Spécial Régional pour la Sécurité Alimentaire et de Politique Agricole de l'Union. Il a été décidé que chaque pays de l'Union, conformément aux grands axes de cet acte, élabore et adopte une Loi d'Orientation Agricole (LOA).

La Loi d'Orientation Agricole (LOA) se veut l'instrument directif et fédérateur pour l'ensemble des dispositions législatives ou réglementaires touchant aux domaines de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de la forêt. Il s'agit d'une Loi ordinaire qui vise à dessiner ce que sera le secteur agricole à court, moyen et à long terme. Elle contribue à améliorer la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SCR), la décentralisation, les politiques et stratégies sectorielles, les textes juridiques du secteur ainsi que les instruments agricoles de l'UEMOA/ CEDEAO, de l'UA et du NEPAD.

Cependant, force est de constater que douze ans après, le Bénin n'a pas encore adopté cette loi qui constitue pourtant un enjeu majeur pour la promotion agricole et la sécurité alimentaire.

La présente étude s'inscrit dans les actions stratégiques de la PBSA à savoir : « faire le plaidoyer pour que dans un délai de trois ans, le Bénin se dote d'une Loi d'Orientation Agricole (LOA) ». L'objet de cette étude est d'établir le niveau d'avancement de la LOA au Bénin. Aussi, s'agit-il de comprendre les causes et les difficultés rencontrées dans la réalisation de la LOA au Bénin. Les cinq objectifs assignés à la mission étaient ainsi formulés :

- ◆ Réaliser une analyse documentaire sur les différentes stratégies de production agricole au Bénin et leur impact sur la sécurité alimentaire et proposer les thèmes à inclure dans la LOA ;
- ◆ Faire un état des lieux du processus d'élaboration de la LOA ;
- ◆ Répertorier les goulots d'étranglement qui empêchent l'avancée du processus d'élaboration et d'adoption de la LOA ;
- ◆ Inventorier les acteurs influents et les structures qui interviennent dans l'élaboration et l'adoption de la loi et préciser leur niveau et degré d'influence ;
- ◆ Faire des propositions concrètes d'actions de plaidoyer et lobbying à mener auprès des décideurs pour accélérer le processus d'élaboration et d'adoption de la loi.

La méthode a consisté en un ensemble d'interview des principaux acteurs – en particulier les décideurs publics, les responsables des directions et services techniques du ministère en charge du secteur agricole, les opérateurs économiques, les responsables des organisations paysannes et les ONG, ainsi que les acteurs des structures déconcentrées et de l'administration communale dans six départements (Ouémé ; Plateau, Borgou, Alibori, Atlantique et le Littoral). Au total, 120 personnes ont été enquêtées.

Si tous les acteurs du secteur agricole rencontrés s'accordent sur les atouts du secteur agricole et rural, pour l'émergence d'entreprises plus performantes et d'énormes potentialités pour la relance de l'économie du pays, ils sont aussi conscients des contraintes et difficultés du secteur agricole.

En effet, malgré les atouts importants, l'agriculture béninoise fait face à des contraintes d'ordre :

- naturel lié aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles ;
- structurel, avec des disparités régionales très marquées au niveau de la répartition des terres cultivables et un mode de gestion de ces terres caractérisé par une exploitation minière entraînant la réduction drastique de leur fertilité ;
- économique, avec un revenu agricole resté faible les producteurs et ne permettant pas d'atteindre les 6% de croissance du PIB comme le préconisait le sommet de Maputo.

Ces contraintes sont aggravées par les limites des politiques et stratégies agricoles, dont l'inexistence de loi d'orientation agricole<sup>2</sup>. Ainsi, il faut une LOA pour consolider les acquis du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) et éviter l'éternel recommencement au rythme des successions de gouvernements<sup>3</sup>. Depuis 1960, date de l'accession du pays à l'indépendance, la politique agricole du Bénin a connu des mutations assez profondes en relation avec les changements d'orientation politique du pays. Seule une Loi d'Orientation Agricole (LOA) pourra inscrire dans la durée les actions prioritaires dudit secteur, comme c'est le cas au Sénégal et au Mali en Afrique.

Le présent document fait l'objet de la synthèse des résultats de la mission. Il est structuré en quatre (04) chapitres :

- les politiques et stratégies de production agricoles au Bénin ;
- les expériences réussies de processus d'élaboration et d'adoption de la Loi d'Orientation Agricoles dans l'espace UEMOA ;
- l'état des lieux du processus de réalisation de la LOA au Bénin ;
- les propositions d'alternatives pour accélérer le processus d'élaboration et d'adoption de la LOA au Bénin.

---

<sup>2</sup> PSRSA, p 16

<sup>3</sup> M. LOKOSSOU de la PNOPPA Bénin

# **1. LES POLITIQUES ET STRATEGIES DE PRODUCTION AGRICOLES AU BENIN**

## ***1.1. Les priorités au niveau national***

### **1.1.1. Etudes de Perspectives 'Benin ALAFIA-2025'**

Pendant ces vingt dernières années, le Bénin s'est engagé dans l'élaboration et la mise en œuvre de diverses politiques et stratégies axées pour la plupart sur des objectifs de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la sécurité alimentaire des populations. En 2000, le document 'Benin ALAFIA-2025' a défini les orientations de développement devant faire du Bénin « *un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social* ». Parmi les options-clés retenues pour décliner cette vision, la diversification de la production agricole est préconisée selon une approche de spécialisation régionale.

### **1.1.2. Orientations Stratégiques de Développement et les Objectifs du Millénaire pour le Développement**

S'inspirant de la vision «Benin ALAFIA-2025», les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) ont été élaborées et adoptées par le Gouvernement pour la période 2006-2011, avec pour axes majeurs l'amélioration de la compétitivité globale et sectorielle de l'économie et l'éradication progressive de la pauvreté.

Les OSD reposent sur six piliers. Elles se veulent en cohérence avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et servent de base à l'élaboration des documents de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP).

### **1.1.3. Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (DSCR)**

Aussi bien dans les OSD que dans les SCR, le secteur agricole et rural est considéré comme celui dont les potentialités doivent être judicieusement exploitées pour créer les conditions de sécurité alimentaire durable, lutter efficacement contre la pauvreté et soutenir une croissance économique durable pour l'ensemble du pays. Les interventions à cet effet visent essentiellement : i) l'amélioration de la productivité et de la compétitivité du secteur et ii) la diversification des productions pour l'élargissement de la base des exportations du Bénin dans le marché international et régional.

## ***1.2. Les priorités au niveau sectoriel***

### **1.2.1. La Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LDPDR)**

La politique agricole actuelle du Bénin a pris corps en 1991 avec l'adoption de la Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LDPDR) à la faveur du renouveau démocratique. Cette déclaration a permis la mise en œuvre de certaines actions dont le Projet de restructuration des services agricoles (PRSA). Entre autre, cette Lettre a permis l'émergence et la responsabilisation de nouveaux acteurs (OP, artisans, industriels...).

### **1.2.2. La Déclaration de Politique de Développement Rural (DPDR)**

La Déclaration de Politique de Développement Rural (DPDR, 1999) qui complète la LDPDR et fixe les rôles des différents acteurs. Adoptée en juin 2000, la DPDR vient renforcer la LDPDR en précisant le contenu et les conditions de désengagement de l'Etat des fonctions de production, de transformation et de commercialisation. Elle se veut être un outil de base pour l'élaboration d'un plan d'actions dans lequel doivent s'inscrire tous les projets et programmes du secteur agricole.

### **1.2.3. Le Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural (SDDAR)**

Le Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural (SDDAR) et son Plan Stratégique Opérationnel (PSO) furent élaborés en 2000/2001 avec l'appui de la FAO et du PNUD.

Dans l'histoire de l'évolution de la politique agricole du Bénin, c'est la seconde étape en vue de l'élaboration d'un Plan de développement pour le secteur agricole. Le Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural (SDDAR), est un document en trois volumes détaillant les options fondamentales et les grandes orientations stratégiques que devra prendre cette nouvelle politique. Une nouvelle politique qui s'inscrit néanmoins dans la continuité des actions menées depuis 1991.

### **1.2.4. Le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA)**

Le PSRSA tire sa référence à la fois des documents d'orientations nationales et de politique sectorielle ci-dessus, en prenant plus spécifiquement appui sur l'axe des OSD relatif à la « *Promotion du renouveau économique par la diversification de la production* ». Il s'inscrit également dans la concrétisation des politiques agricoles de l'UEMOA et de la CEDEAO et des orientations du PDDAA/NEPAD, dont l'objectif commun est de contribuer à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats membres et à la réduction de la pauvreté et des inégalités, en intervenant prioritairement sur l'accroissement de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture. Il est enfin considéré comme un instrument devant apporter une avancée notable dans les progrès vers l'atteinte de l'OMD 1 en ciblant prioritairement les populations vulnérables du monde rural.

Le Plan d'actions du PSRSA a servi de base pour l'élaboration du Programme National d'Investissement Agricole (PNIA) avec l'appui de la CEDEAO à l'instar d'autres pays membres. Le PSRSA capitalise les objectifs et composantes proposés dans le Programme National de Sécurité Alimentaire (PNSA)<sup>4</sup> élaboré en 2007-2008 avec l'appui de la FAO. Il est appuyé de quatre (4) programmes-cadres.

Plusieurs projets et programmes ont été mis en œuvre dans le cadre de l'opérationnalisation des diverses politiques ou stratégies de production agricoles au Bénin. Au titre des actions, il faudra retenir : le Projet de restructuration des services agricoles (PRSA), le Programme

---

<sup>4</sup> FAO-Bénin. PNSA, Rapport principal-Vol 1 et 2- Mars 2008

d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PUASA), du Programme de Diversification Agricole par la Valorisation des Vallées (PDAVV), et les nombreuses actions de désenclavements des zones de production vivrière, etc. Aussi, les actions d'achat de tracteurs et d'autres machines agricoles ont-elles permis d'amorcer la mécanisation de l'agriculture béninoise avec l'intéressement d'un certain nombre de jeunes aux activités agricoles.

La liste des actions (projets et programmes) mises en œuvre dans le secteur agricole au Bénin est présentée en annexe.

### **1.3. Prise en compte de quelques indicateurs clés dans les différentes stratégies de production agricoles au Bénin**

#### **1.3.1. Prise en compte de la sécurité alimentaire et du genre dans les différentes politiques agricoles**

Dans chacun des documents de politique agricole mentionnés plus haut, la sécurité alimentaire, ainsi que les questions relatives aux femmes sont prises en compte. En général, à travers les documents, la politique agricole du Bénin vise entre autres à : *(i) contribuer à la croissance économique, à l'équilibre de la Balance commerciale et à la création de l'emploi ; (ii) assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle d'une population en pleine expansion ; (iii) contribuer à l'amélioration du niveau de vie des populations par l'augmentation du pouvoir d'achat des producteurs ; et (iv) diversifier et augmenter de manière durable la production agricole, et contribuer au sein des communautés rurales à l'amélioration des rapports hommes/femmes.*

En ce qui concerne la DPDR par exemple, les objectifs que se fixe l'Etat sont les suivants : *la participation renforcée du secteur agricole au développement économique, à la sécurisation alimentaire et à la lutte contre la pauvreté ; la diversification agricole ; la conservation du patrimoine écologique ; et la contribution à la politique de la femme.*

Le SDDAR a développé les stratégies générales et sous-sectorielles devant permettre le renforcement du secteur agricole et rural comme base de la croissance économique au Bénin et dont les idées force étaient, entre autres, la réduction de la pauvreté, le renforcement de la sécurité alimentaire, la prise en compte des femmes rurales, la création d'emplois, la conservation du patrimoine écologique, etc.

Dans le cas du PSRSA par exemple, quatre (4) programmes-cadres sont retenus dont le premier est destiné à : assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau des ménages et de l'ensemble de la population.

#### **1.3.2. Prise en compte de la sécurité foncière dans les différents instruments de production agricole au Bénin**

Afin de sécuriser les exploitants agricoles, et sous la pression des OP, une réforme foncière a été adoptée en 2007 (loi 2007 – 03 portant régime foncier rural), une loi permettant de

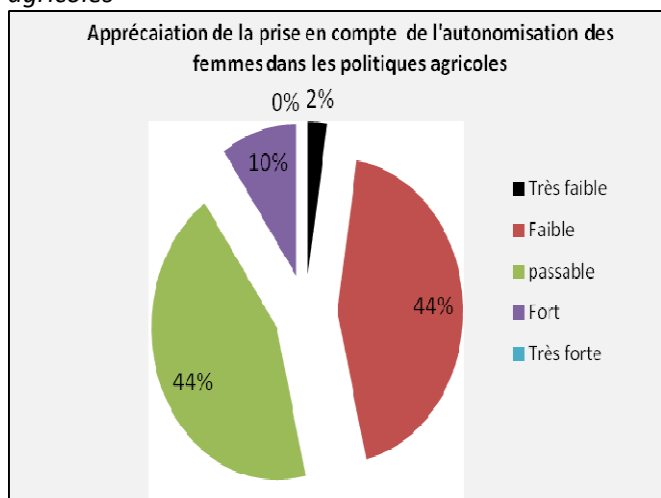
recenser l'ensemble des droits existants, mettant en place : (1) un programme de titrisation ; et (2) ; un tribunal de conciliation.

De façon générale, les actions entreprises par le Gouvernement béninois pour la sécurité foncière concernent : (i) l'élaboration d'une politique foncière nationale qui prend en compte la gestion du foncier rural et du foncier urbain ; (ii) l'aboutissement de la loi sur le foncier rural et l'élaboration des plans fonciers ruraux ; (iii) l'élaboration des cadastres dans les centres urbains ; (iv) l'amélioration des capacités de cartographie et de topographie des institutions en charge du foncier ; (v) la formalisation à moindre coût des droits de propriété foncière ; (vi) l'information, l'éducation et la communication à l'endroit des populations ; (vii) l'amélioration des services de l'immatriculation et de la gestion de l'information foncière et (viii) la reconversion des trafiquants des produits dangereux dans d'autres domaines d'activités (PNUD<sup>5</sup>, 2012).

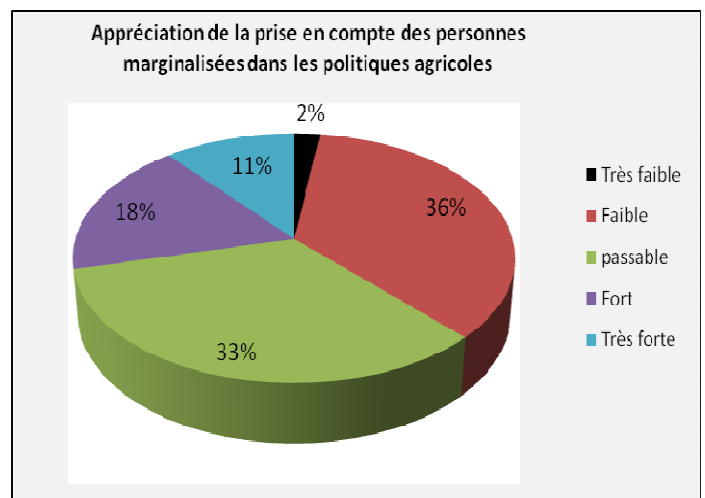
### 1.3.3. Perception des acteurs sur la prise en compte de l'autonomisation des femmes, et de la sécurité foncière dans les politiques agricoles

Selon une appréciation sur une échelle<sup>6</sup> allant de 1 à 5 des divers acteurs du secteur agricole, la prise en compte de l' « **autonomisation des femmes** » est encore faible (2,41 comme moyenne). Comme l'indique le graphique 1, ci-dessous, 44% des acteurs trouvent passable la prise en compte de cet indicateur. Par contre, 46% jugent cette prise en compte faible, voire très faible. Quant à la prise en compte des « **personnes marginalisées** », elle est acceptable selon les acteurs. En effet, alors que 33% des acteurs voient passable la prise en compte de cet indicateur, 36% de ceux-ci l'apprécient faible. Le graphique 2 fait l'objet de la synthèse de l'appréciation des acteurs en rapport à cet indicateur.

Graphique 1 : Appréciation de la prise en compte de l'autonomisation des femmes dans les politiques agricoles



Graphique 2 : Appréciation de la prise en compte des personnes marginalisées dans les politiques agricoles



<sup>5</sup> Document d'information sur le développement durable au Bénin

<sup>6</sup> Echelle d'appréciation des indicateurs (1= très faible ; 2 = faible ; 3 = passable ; 4 = forte ; 5 = très forte)

*Encadré 1 : Quelques témoignages des acteurs du secteur agricole sur la prise en compte des aspects genre dans les politiques agricoles au Bénin*

*« Les femmes et les jeunes sont toujours priorisés dans les politiques en qualité de cibles principales. Mais dans la pratique, peu de choses sont faites concrètement à leur endroit ».*

**Source : Propos d'un Responsable d'une UCP dans l'Ouémé (Août 2013)**

*« Les activités qui absorbent la plus grande proportion des groupes vulnérables que sont les femmes et les jeunes, sont de plus en plus au cœur des approches de mise en œuvre des actions dans le secteur agricole et font même l'objet d'une démarche d'institutionnalisation. Beaucoup reste cependant à faire pour surmonter les contraintes socioculturelles qui persistent, afin de permettre à cette catégorie d'acteurs de bénéficier de toute l'attention requise et de jouer correctement sa partition dans les programmes de développement du secteur agricole ».*

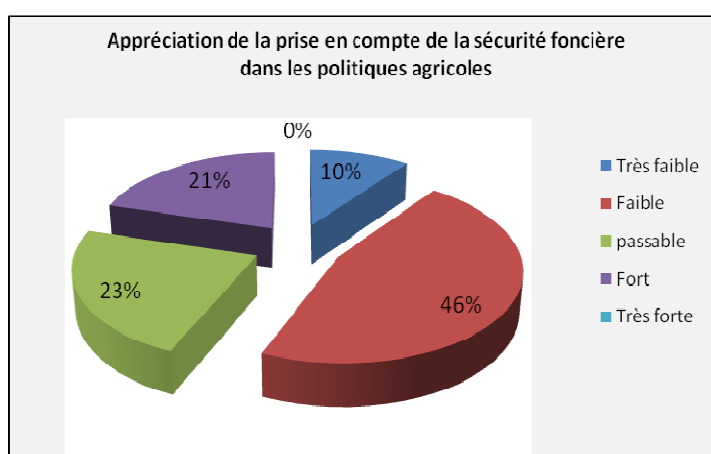
**Source : Mme A. Y. Service technique Mairie Sakété (Août 2013)**

*« L'implication des femmes est vue sous le prisme déformant des groupements ; il y a une confusion entre le regroupement pour faciliter l'utilisation commun des facteurs de production et la recherche de revenus*

*..... Les métiers agricoles ne sont ni reconnus, ni organisés. Ceci ne facilite pas la prise en compte des personnes marginalisées pour leur permettre de vivre réellement de leurs activités »*

**Source : M A. Y.A. (ABSSA, Août 2013)**

En ce qui concerne la sécurité foncière, les politiques ou projets / programmes agricoles révèlent leur incapacité d'assurer et de faciliter l'accès aux terres aux couches vulnérables. Bien que les divers gouvernements qui se sont succédés ont traduit leur bonne volonté par rapport à ce problème et à travers les documents de projets et de planification, la réalité est tout autre sur le terrain.



*Graphique 3 : Appréciation de la prise en compte de la sécurité foncière dans les politiques agricoles*

La moyenne des évaluations des différents acteurs s'élève à 2,17. C'est dire donc que la prise en compte de la sécurité foncière dans les stratégies de production agricoles est faible dans la pratique. En effet, selon 56% des acteurs du secteur

agricole investigués au cours des enquêtes, la prise en compte de cet indicateur est faible, et très faible. Selon 23% des enquêtés, la prise en compte de la sécurité foncière est encore « passable ». Pour ceux-ci, certes le vote d'une loi portant sur le régime foncier rural au

Bénin constitue une réforme salubre. Cependant, les problèmes et difficultés relatifs au foncier persistent et méritent plus d'attention comme l'illustre l'encadré ci-dessous.

*Encadré 2 : La sécurité foncière : encore un enjeu majeur pour le secteur agricole au Bénin*

*« Dans les documents des projets c'est clair que les couches marginalisées sont prises en compte. Mais dans la pratique ce n'est pas le cas. D'abord le problème foncier c'est-à-dire l'accès à la terre constitue un problème. L'accès au crédit pour les femmes pose encore problème parce qu'il faut avoir des garanties ».*

**Source : M. A.C.M / CeRPA Atlantique-Littoral (Août 2013)**

*« La force de la culture liée à la propriété foncière individuelle s'est imposée à l'Etat au fil des années. Le problème foncier est évoqué chaque fois mais rien de concret ne se réalise pour libérer les terres agricoles. Il faut définir et sécuriser les Zones Agricoles Primaires »*

**Source : M. A.Y. / ABSSA (Août 2013)**

*Nous avons de sérieux problèmes d'espace de terres. Celles que nous avons, sont majoritairement accaparées par des étrangers et inexploitées. Ainsi nous n'en avons pas accès. Les terres cultivables deviennent rares dans notre commune ; ce qui existe est pour les cultures de rentes : la production du palmier à huile.*

**Source : M. A.B. / Commune d'Ifangni (Août 2013)**

*« L'accaparement des terres par les multinationales est un véritable problème pour le secteur agricole au Bénin. C'est un danger qui guette le Bénin. Il y a eu certes l'intervention du MCA Bénin, mais je doute que le problème soit résolu. Pour exemple, ce n'est pas possible de mettre à disposition 10 ha dans l'Atlantique actuellement »*

**Source : Propos d'un professeur à l'EPAC / UAC (Août 2013)**

## **1.4. Stratégies de production agricoles et impact sur la sécurité alimentaire**

### **1.4.1. Impact des politiques et stratégies de production agricole sur la sécurité alimentaire**

Selon tous les acteurs, la population continue de souffrir et tout le monde n'arrive pas à manger trois fois par jour. Malgré les efforts considérables, des poches d'insécurité alimentaire plus ou moins grave subsistent encore au Bénin. L'étude réalisée en 2009 sur l'Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition (AGVSAN) révèle que la situation des groupes à risques les plus exposés n'a pas encore fondamentalement changé. Cette situation demeure encore la même, allant encore s'aggravant. Le déficit agricole n'est pas la seule cause de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique observée. Les productions additionnelles ne sont pas aussi toujours, orientées vers une amélioration de la situation nutritionnelle.

La question de la sécurité alimentaire est préoccupante du fait de l'existence de poches d'insécurité alimentaire grave au niveau de certains groupes à risques, notamment les petits



exploitants agricoles, les populations de pêcheurs, et les familles à faible revenu dans les zones urbaines. En effet, selon la deuxième enquête sur les conditions de vie des ménages ruraux (2008), 33% au moins des ménages sont incapables de satisfaire leurs besoins minima alimentaires malgré le niveau élevé des dépenses alimentaires (70%) sur leur budget. Les communes de Karimama, Malanville, ainsi que bien d'autres sont exposées à l'insécurité alimentaire malgré les potentialités qu'elles regorgent.

**En dépit des nombreux efforts consentis par les divers acteurs à travers les différentes politiques et stratégies de production agricole, la question de l'insécurité alimentaire reste et demeure encore d'actualité. L'importance ou la place accordée à la sécurité alimentaire dans la définition et la mise en œuvre des diverses politiques ou stratégies agricole pourrait expliquer cet état des choses.**

#### **1.4.2. Importance de la prise en compte de la sécurité alimentaire dans les politiques agricoles au Bénin : choix orienté vers les cultures de rentes**

Depuis 1960, la politique agricole du Bénin a connu des mutations assez profondes en relation avec les changements d'orientation politique du pays. On peut globalement repérer trois grandes étapes, correspondant à des stratégies bien différenciées.

**Depuis la période coloniale, les cultures vivrières n'occupaient pas une place prépondérante dans la production agricole au Bénin.** Pour rappel, le palmier à huile était la principale culture vivrière de rente. De 1940 à 1960, le pays a exporté en moyenne 43614 Tonnes de palmistes et 12426 Tonnes d'huile de palme par an. En 1959, les produits du palmier à huile ont représenté en valeur 75% des exportations. Les actions sur les cultures vivrières étaient timides (HOUNGBEDJI M. 2009).

**Juste après les indépendances**, au cours des années soixante à soixante dix, le pays opte pour la modernisation de son agriculture, dans la double perspective de satisfaire les besoins alimentaires locaux, et de se doter des sources de recettes financières pour amorcer la construction du pays. De ce point de vue deux grandes stratégies ont été déployées : la promotion des aménagements hydro-agricoles et la régionalisation du développement. La première stratégie devait permettre de promouvoir les cultures vivrières, le riz notamment. Par contre, la seconde visait la promotion de deux cultures de rente : le palmier à huile qui assurait alors 60% des recettes d'exportation et le coton considéré comme une spéculation émergente.

**La seconde phase** intervient à partir de la seconde moitié des années 70 consécutivement aux changements d'orientation politique de 1972. La politique agricole de cette époque s'était fixé des objectifs qui intégraient clairement la dimension régionale. Elle était conçue pour : *(i) satisfaire les besoins alimentaires locaux ; (ii) approvisionner les industries locales de transformation déjà créées ou à créer ; (iii) constituer des stocks de sécurité ; et (iv) faire du Bénin une source d'approvisionnement de ses voisins, Niger, Nigeria, en produits vivriers.*

Les résultats de cette stratégie sont restés mitigés et la volonté de faire de l'agriculture le moteur du développement économique s'est heurtée à l'inadéquation entre les stratégies déployées et les moyens réellement mis en œuvre.

Si l'importance accordée à la culture du coton a baissé d'ardeur pendant la période du marxisme léninisme au Bénin, la promotion de cette culture de rente est à son comble **pendant la période du libéralisme économique**, et surtout depuis 2007. Plusieurs milliards de francs CFA sont investis chaque année dans ce sous secteur de l'agriculture, au détriment des cultures vivrières. Paradoxalement, les rendements du coton baissent chaque année, avec beaucoup de scandales financiers et problèmes dans ce sous - secteur. Plus globalement, entre 2007 et 2009, le Bénin a doublé son budget alloué au secteur agricole qui représente désormais 12% du budget national (CAPOD, 2010), respectant ainsi assez largement ses engagements pris dans le cadre du NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique) au cours de la conférence de Maputo en 2003. Cependant, la part allouée<sup>7</sup> à la promotion des cultures vivrières devant assurer la sécurité alimentaire est moindre face au défi d'insécurité alimentaire du pays.

*Encadré 3 : Choix et priorisation des politiques agricoles en Afrique : un frein à la sécurité alimentaire*

*« Le secteur agricole est le moteur des économies des pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. La politique agricole héritée de la colonisation a conduit à une priorisation de l'agriculture de rente, au détriment d'une agriculture de subsistance. A l'heure où de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre sont plus ou moins touchés par la crise alimentaire, le développement des cultures vivrières est au centre des débats. Il s'agit à ce stade, d'assurer une production vivrière capable de satisfaire les besoins des populations ».*

**Source : M. Charles K. ASSOGBA ; d'après analyse et commentaire des politiques agricoles en Afrique**

*« Il faut reconnaître que l'ensemble des projets, programmes et politiques agricoles mis en œuvre au Bénin s'occupent de la sécurité alimentaire, d'ailleurs c'est ce qui intéressent les PTF, tous les bailleurs. C'est plutôt le Gouvernement qui fait cavalier seul sur le coton. Les bailleurs ne s'intéressent pas ou ne financent pas par exemple le coton ; pour la plupart, ils financent des projets de production vivrières (riz, maïs, etc) ».*

**Source : Propos d'un acteur agricole dans le département du Borgou (Août 2013)**

*« Les politiques, programmes et projets agricoles n'ont pas permis d'assurer la sécurité alimentaire au Bénin. Depuis l'indépendance, on parle de la question de la « sécurité alimentaire ». Il y eu toute une « multitude » de projets et programmes. On a tout le temps changé la forme des projets ; d'autres concepts s'y greffent tout le temps. Mais jusque là, dans le fond, nous ne sommes pas sortis de l'ornière, tout simplement parce que, ce n'est pas encore ce qu'il nous faut ».*

**Source : M. A. A. N. INRAB (Août 2013)**

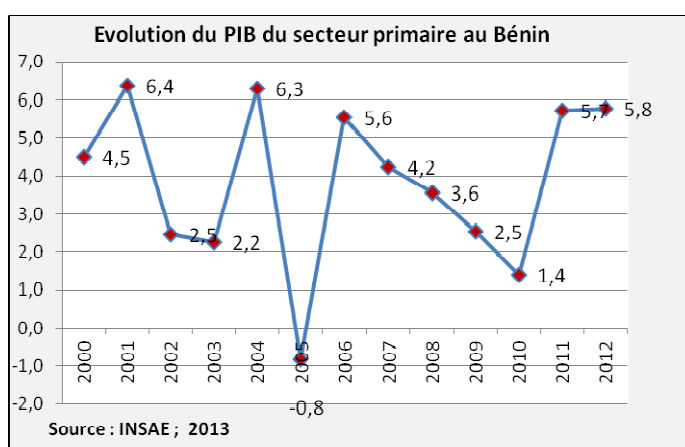
<sup>7</sup> Confère rapports : revues sectorielles DPP/MAEP

## 1.5. Contribution de l'agriculture au PIB et à la balance commerciale

### 1.5.1. Evolution du PIB du secteur primaire

L'évolution du PIB du secteur primaire évolue en dents de scies. Le PIB du secteur primaire enregistre ses meilleures performances en 2001, 2004, 2006 et 2012. Evalué à 6,4% en 2001, il connaît une tendance baissière et se plafonne à 2,2% en 2003 avant de connaître une hausse spectaculaire (6,3% en 2004). La contre performance la plus remarquable du PIB du secteur est enregistrée en 2005 avec une valeur négative (-0,8%). Toutefois, des efforts engagés en 2006, feront accroître le PIB du secteur primaire à 5,6%. Cette performance ne pourra être maintenue suite à la crise économique. A partir de cette date, le PIB du secteur suit une évolution à la baisse, s'évaluant à 1,4% en 2010, avant de se plafonner à 5% environ à partir de l'année suivante.

Graphique 4 : Evolution du PIB du secteur primaire PIB au Bénin



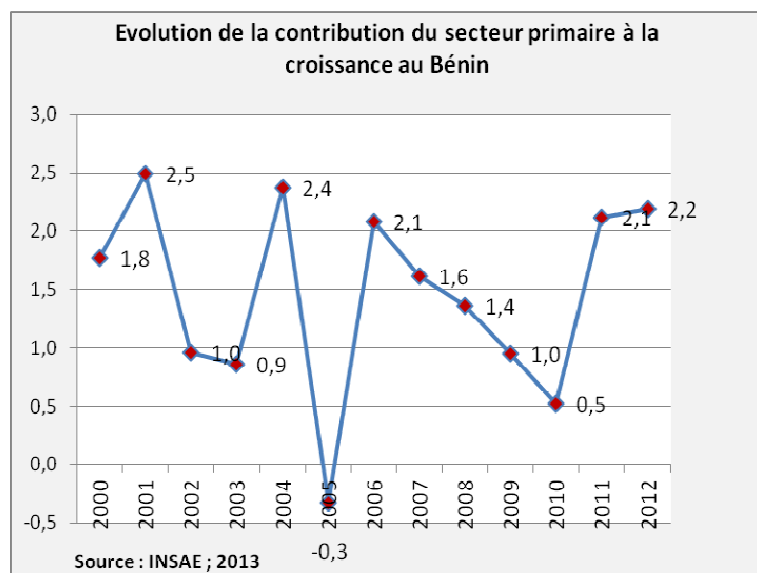
### 1.5.2. Contribution du PIB du secteur primaire à la croissance du Bénin

L'agriculture (au sens large) représente un poids stratégique dans le tissu social et économique du Bénin, en termes de contribution à la sécurité alimentaire, d'emplois, de formation des revenus et de création des biens et services. Ce secteur génère globalement 70% des emplois, procure environ 70 à 80% des recettes d'exportation et participe à hauteur de 15% aux recettes de l'Etat (CAPOD, 2010). Toutefois, le secteur primaire peine à jouer véritablement son rôle de levier économique. En effet, les diverses mesures engagées dans le secteur primaire n'ont pu induire une tendance stable à sa croissance. On note une évolution fluctuante avec une tendance globale à la baisse sur toute la décennie sous revue. Cet état de chose est dû à la série de baisse drastique dans la production cotonnière, principale production du secteur, depuis 2004. On note que les évolutions de la production du coton se situent dans une tendance fortement baissière. Cette chute a commencé depuis 2003 et s'est davantage accentuée depuis 2007 (427 709 tonnes en 2005 contre 157 968 en 2009). Plusieurs raisons expliquent cette baisse<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Cf. CAPOD in « Politiques macroéconomiques au Bénin : progrès, limites et perspectives

Face aux résultats négatifs dans la production cotonnière, il convient de noter les performances enregistrées dans le sous secteur du vivrier. En effet, grâce au Programme d'Urgence pour la Sécurité Alimentaire et le Programme de Diversification Agricole pour la Valorisation des Vallées, mis en place pour répondre à la crise alimentaire de 2008, la politique de diversification a connu un élan avec la promotion des cultures vivrières, notamment celles à cycles courts (riz, maïs, etc.). Ces diverses cultures vivrières, bien que n'étant pas destinées à la rente et aux rentrées de devises, ont amélioré depuis 2010, de par l'accroissement de la production, leur contribution à la croissance du PIB.

Graphique 5 : Evolution de la contribution du PIB du secteur primaire à la croissance du Bénin



### 1.5.3. Contribution du secteur primaire à la balance commerciale

En matière d'exportation, pendant ces dernières décennies, le pays n'a exporté qu'un nombre limité de produits primaires concentrés sur trois groupes: coton, fruits (ananas) et noix/oléagineux (anacarde, soja et graines de coton), représentant 70 à 80% de ses exportations totales dont plus de 80% pour le seul coton (CAPOD, 2010). Par contre, il se trouve contraint de répondre aux besoins alimentaires et nutritionnels d'une population urbaine sans cesse croissante, en important du riz des pays asiatiques, du blé, du lait et de la viande congelées des pays européens, des poulets congelés du Brésil et une part importante de fruits et légumes des pays voisins (Burkina Faso et Nigeria).

**Au total, l'analyse de l'évolution des différentes politiques ou stratégies de production agricoles du Bénin révèle une rupture dans la continuité des actions, l'absence d'une vision clairement définie assortie d'une loi pour le secteur. Depuis l'indépendance, la politique**

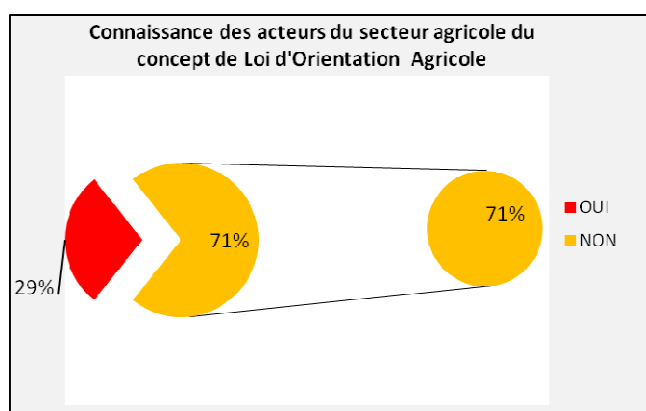
agricole du Bénin a connu des mutations assez profondes en relation avec les changements d'orientation politique du pays. Seule une Loi d'Orientation Agricole (LOA) pourra inscrire dans la durée les actions prioritaires dudit secteur, comme les cas du Sénégal et du Mali.

## 2. LA LOI D'ORIENTATION AGRICOLE ET LES EXPERIENCES REUSSIES DANS L'ESPACE UEMOA ET DANS LE MONDE

### 2.1. Connaissance et familiarisation des acteurs du secteur agricole du concept

Le concept « Loi d'Orientation Agricole (LOA) » n'est pas encore connu du large public des acteurs du secteur agricole au Bénin (Ministère, OPA, producteurs, ONG à vocation agricoles, centres de recherches, Ecole ou Faculté de formation, etc.) Les résultats du sondage auprès de ces acteurs font l'objet du graphique 6. Seuls, 30% environ ont réellement une connaissance spécifique de ce qu'on entend par une LOA. Parmi le reste, bien que ne connaissant ou ayant entendu pour la première fois ce concept, plusieurs expriment la nécessité d'une loi pour circonscrire et donner une orientation au secteur agricole au Bénin.

Graphique 6 : Connaissance des acteurs du secteur agricole du concept de LOA



### 2.2. Clarification du concept : définition et utilité d'une LOA

Les acteurs du secteur agricole et rural ayant connaissance du concept « LOA », le définissent de plusieurs manières. Parmi tant de réponses, nous pouvons citer :

- ⇒ « Instrument portant sur les grandes orientations de développement d'une agriculture durable, performante productive et durable (ALAMON Yessoufou<sup>9</sup>) » ;
- ⇒ « Instrument juridique qui régit les règles et principes d'intervention dans le secteur agricole (DIMON Elie)<sup>10</sup> » ;

<sup>9</sup> Directeur Général ABSSA ;

⇒ « C'est un cadre au niveau macro qui doit orienter toutes les interventions en matière d'agriculture au Bénin. C'est une macro politique dans laquelle doit s'inscrire tous les intervenants du secteur agricole au Bénin (AGAI Grégoire) »<sup>11</sup>

Les encadrés 4 et 5 ci-dessous présentent respectivement la définition et l'utilité d'une LOA et la synthèse de la LOA en France.

#### Encadré 4 : Définition et utilité d'une LOA

*« La Loi d'Orientation Agricole (LOA) se veut l'instrument directif et fédérateur pour l'ensemble des dispositions législatives ou réglementaires touchant aux domaines de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de la forêt. Il s'agit d'une Loi ordinaire qui vise à dessiner ce que sera le secteur agricole à court et à long terme. La LOA concerne l'ensemble des activités économiques en milieu rural (agriculture au sens strict, élevage, pêche continentale, sylviculture, cueillette, transformation, commerce, services) ainsi que leur impact social et environnemental. Les politiques développées dans chacun des sous-secteurs font partie intégrante de la politique générale de développement agricole. Elle tient compte des spécificités régionales et des diversités agroécologiques du pays.*

*Le principe général de la LOA est qu'elle doit d'abord créer les conditions favorables au développement économique du secteur agricole dans son sens le plus large. A cette fin, elle doit valoriser les potentialités des régions et les caractéristiques locales spécifiques de l'espace rural par l'apport des moyens financiers, humains, organisationnels et technologiques adaptés. Elle doit permettre de doter le secteur d'un ensemble de règles, de principes et de ressources afin d'accroître la production et d'assurer la sécurité alimentaire tout en protégeant l'environnement et le patrimoine socioculturel du pays. Enfin la LOA doit s'attacher à intégrer l'existant du point de vue institutionnel, technique ou fonctionnel, quitte à l'améliorer ou à le transformer s'il s'avère inadapté.*

*Les instruments d'aménagement du territoire, la responsabilisation et le renforcement des capacités des acteurs impliqués doivent être des préoccupations auxquelles la LOA apporte des éléments de réponse. Elle doit associer les savoirs traditionnels et les techniques modernes pour tirer les schémas les mieux adaptés à nos réalités socioculturelles et environnementales ».*

**Source : in La Loi d'Orientation Agricole (LOA) – Expérience du Mali : un exemple de politique nationale efficace du point de vue des OP**

#### Encadré 5 : La Loi d'Orientation Agricole (LOA) en France : les grandes orientations

##### **1- Favoriser la démarche d'entreprise en agriculture**

*Le premier objectif de la LOA est de conforter les exploitations agricoles françaises en encourageant la démarche d'entreprise. Cette évolution est nécessaire pour assurer la compétitivité et la pérennité des exploitations. Elle favorisera la création d'emplois et améliorera les conditions de travail des exploitants.*

<sup>10</sup> SONAPRA / Analyste économiste - statisticien

<sup>11</sup> IFDC

## **2- Conforter le revenu des agriculteurs et de la ferme France**

*Le deuxième objectif de la loi est de conforter le revenu des agriculteurs en développant de nouveaux débouchés, en renforçant l'organisation économique et en améliorant les dispositifs de maîtrise des risques et des aléas.*

## **3- Répondre aux attentes des citoyens et des consommateurs**

*La LOA aide l'agriculture française à répondre aux attentes nouvelles de la société. Celles-ci portent à la fois sur la sécurité sanitaire, des produits de qualité et des services nouveaux en matière de protection de l'environnement.*

## **4- Valoriser tous les territoires**

*Aux trois premiers objectifs, prioritaires, s'ajoutent des enjeux territoriaux : assurer une meilleure protection des espaces agricoles, garantir les conditions d'une agriculture de montagne durable, mieux valoriser la forêt.*

## **5- Moderniser l'environnement institutionnel de l'agriculture**

*La loi donne une base législative à la coopération entre organismes de formation et acteurs de la recherche et du développement et vise à préciser la notion d'institut technique [art.91].*

*Elle poursuit l'amélioration du fonctionnement du réseau des chambres d'agricultures [art.92].*

*Elle regroupe les offices agricoles en trois pôles, élevage, grandes cultures et cultures spécialisées et crée une agence unique de paiement [art.95] afin de réorganiser et simplifier les modalités de gestion des aides à l'agriculture (1er pilier).*

*Enfin, la loi réforme le dispositif collectif d'amélioration génétique mis en place par la loi sur l'élevage de 1966 en instituant un service public de l'insémination artificielle ainsi qu'une organisation interprofessionnelle de l'amélioration génétique des ruminants [art.93].*

**Source : Ministère de l'agriculture et de la Pêche ; Loi d'orientation agricole Guide pratique des principales mesures**

### **2.3. Expériences réussies d'élaboration et d'adoption de Lois d'orientation Agricole dans l'espace UEMOA et dans le monde**

Les politiques agricoles en Afrique sont soumises à de fortes contraintes, si bien qu'elles paraissent introuvables, voire même improbables. Les processus d'élaboration sont d'une grande complexité et laissent de fait une faible autonomie aux acteurs nationaux des pays concernés pour construire des politiques qui reflètent leurs intérêts propres. L'analyse de la situation, en la matière, donne à voir un grand déficit de mesures structurées avec des moyens inscrits dans une durée définie qui obéissent à des objectifs de développement collectivement décidés. Or le besoin d'une administration capable, légitime et reconnue est indispensable au pilotage du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles. Sur ces aspects, on peut soulever la question des lois d'orientation agricole (LOA) qui sont désormais adoptées dans plusieurs pays. Elles sont présentées par certains comme

une tentative de réappropriation du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles par les nationaux.

Le Sénégal et le Mali donnent l'exemple à suivre pour les autres pays de l'espace UEMOA.

### **2.3.1. La Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) au Sénégal**

Une Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) a été votée au Sénégal en mai 2004 à l'issue d'un processus de concertation auprès des différents acteurs du développement rural du pays. En adoptant sous forme de loi, un cadre général pour le développement agricole et rural issu d'une large concertation de la population (participation des organisations paysannes (OP), des ONGs, des bailleurs de fonds, des services concentrés et déconcentrés de l'Etat...), le Sénégal fait figure de pionnier dans ce domaine en Afrique de l'Ouest.

La LOASP expose les grands principes et visions pour le développement du secteur agricole et rural. Elle pose notamment les bases du régime foncier, de la régulation des marchés et des droits et statuts des exploitants et des exploitations agricoles. Elle constitue ainsi un cadre général pour le développement du secteur dans lequel les politiques sous sectorielles et les programmes de développement doivent s'inscrire.

L'objectif de la LOASP est d'asseoir le développement rural sur une exploitation agricole familiale à moderniser, tout en promouvant l'entrepreneuriat agricole. Le champ d'application de cette loi couvre l'ensemble des activités économiques en milieu rural y compris la transformation, le commerce et les services et est conforme aux principes de recentrage de l'Etat sur ses fonctions régaliennes. Elle vise également à concilier les objectifs de lutte contre la pauvreté (DSRP) dans le cadre supranational de l'intégration régionale (UEMOA, et CEDEAO) et des engagements continentaux et internationaux (NEPAD, OMC).

#### ***2.3.1.1. Originalité du processus d'élaboration par son caractère participatif***

Depuis l'indépendance du pays, les différentes politiques agricoles mises en place ont été élaborées soit par des acteurs de l'Etat, soit par des acteurs extérieurs (avec dans les années 80-90, la mise en place des plans d'ajustements structurels impulsés par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale). Ces politiques agricoles qui ne sont pas parvenues à développer le secteur rural ont donc été remises en cause, notamment par les agriculteurs, qui se sont organisés pour constituer une nouvelle force de propositions.

Au Sénégal, le CNCR (Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux), créé en 1993 représente au niveau national les associations paysannes pour faire valoir leurs positions dans les décisions politiques. **Le CNCR a eu un rôle décisif dans le lancement du processus de concertation et une influence significative sur le contenu du texte de loi. Ce rôle significatif dans une décision politique joué par une fédération d'organisations paysannes marque une originalité du processus d'élaboration de la LOASP.**



### **2.3.1.2. Originalité du processus d'élaboration par son caractère autonome vis à vis des institutions de Bretton Woods**

Au Sénégal, l'analyse des politiques des années 80-90 révèle que, comme pour de nombreux pays en développement, les politiques ont été largement guidées et élaborées selon les principes directeurs défendus par les institutions de Bretton Woods. Il est ainsi courant de dire que les Etats de ces pays sont bien souvent peu autonomes et souverains en matière d'élaboration de politiques publiques.

Dans l'élaboration de la LOASP, le Sénégal (le gouvernement sénégalais mais aussi la société civile) semble avoir fait preuve d'une réelle autonomie. **L'élaboration de cette nouvelle politique agricole est une véritable initiative sénégalaise ; c'est l'expression d'une authentique souveraineté du pays et signale également l'originalité de la LOASP par rapport aux modes d'élaboration des politiques précédentes.**

### **2.3.1.3. Originalité du contenu de la LOASP par rapport aux politiques précédentes**

Les politiques sénégalaises dans le domaine agricole, qu'elles aient été interventionnistes ou libérales n'ont pas permis d'atteindre des objectifs de développement permettant de répondre aux attentes en terme de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté. Il a été constaté ainsi, dans le secteur agricole, une chute continue des rendements et de la productivité des actifs, une dégradation de l'environnement avec notamment une baisse de la fertilité des sols, une précarité des activités agro-sylvo-pastorales due en partie à la non maîtrise de l'eau et à une réglementation foncière peu adaptée aux besoins, à un faible niveau de formation des « agriculteurs », une faible valorisation des technologies, une insécurité alimentaire et une faiblesse des revenus agricole (Document FRAO, 2004).

Face à ce constat, la nouvelle politique agricole a proposé de nouvelles alternatives et de nouvelles ressources pour répondre aux problématiques du secteur. **La LOASP comprend un contenu original et innovant par rapport aux textes des politiques précédentes.**

### **2.3.2. La Loi d'Orientation Agricole (LOA) au Mali**

Le gouvernement malien a adopté sa Loi d'Orientation Agricole le 14 décembre 2005. Elle détermine et conduit la politique de développement agricole du Mali à long terme. Elle a pour but de promouvoir une agriculture familiale durable, moderne ainsi que l'entreprise agricole à travers la création d'un environnement propice au développement d'un secteur agricole structuré.

La LOA est structurée en 7 titres, 37 chapitres et 207 articles. Sa mise en œuvre a nécessité la réalisation de :

- 24 documents de politique ;
- 39 textes législatifs et réglementaires ;
- 1 code rural.

### **2.3.2.1. Objectifs et priorités**

Cette Loi d'Orientation Agricole concerne l'ensemble des activités économiques du secteur agricole et péri agricole (transformation, transport, commerce distribution et autres services agricoles) ainsi que leurs fonctions sociales et environnementales. Elle a pour ambition de traduire la volonté de tous les acteurs du secteur agricole (Etat, Collectivités territoriales, Producteurs, Société Civile, Partenaires du développement). La politique de développement agricole prend en compte les objectifs de décentralisation, intègre les stratégies et les objectifs de lutte contre la pauvreté fixés dans le CSLP (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté), ainsi que les engagements sous régionaux et internationaux souscrits par le Mali.

Elle se donne pour objectif de passer d'une agriculture de subsistance à une agriculture durable, diversifiée, moderne et compétitive, en plaçant les paysans au centre de la démarche, afin de permettre la satisfaction des besoins croissants du pays. Elle est tournée vers la conquête des marchés régionaux et sous-régionaux.

La politique de développement agricole que propose la LOA s'appuie sur les principes suivants : l'équité sociale, le droit à la sécurité alimentaire dans un contexte de souveraineté alimentaire, la responsabilisation des acteurs, la solidarité et le partenariat entre les acteurs, et le désengagement de l'état des fonctions productives et commerciales. La LOA privilégie la promotion de partenariats et la création de marchés communs au sein des grands ensembles économiques sous régionaux, régionaux et internationaux.

### **2.3.3. Les options majeures de la Loi d'Orientation Agricole du Mali**

#### **2.3.3.1. Reconnaissance des métiers, organisations et exploitations agricoles**

Par cette loi, le rôle et la place de chacun des acteurs du secteur agricole sont réaffirmés. Les exploitations agricoles (familiales ou entreprise agricoles), ainsi que les exploitants et leurs métiers sont reconnus et sécurisés. Il est prévu pour tous les actifs agricoles de ces deux types d'exploitations un revenu et un régime de protection sociale. Il s'agit d'une condition innovante de développement et de sécurité pour les actifs. De plus, la LOA confère aux actifs agricoles des responsabilités, notamment en termes de bonne gestion des ressources naturelles et de protection de l'environnement. Des sanctions ou des subventions sont prévues dans ce contexte.

#### **2.3.3.2. La stratégie de développement agricole du Mali**

Il est important de souligner l'adoption de la souveraineté alimentaire comme ligne directrice de la politique de développement agricole pour assurer la sécurité alimentaire de la population. Pour atteindre cette souveraineté alimentaire, la LOA préconise la modernisation de l'agriculture et le développement des filières, afin de voir émerger un secteur agro-industriel structuré, compétitif et intégré dans l'économie sous régionale.

Afin de permettre la modernisation du secteur agricole, la LOA traite la **question des facteurs de production**.

Tout d'abord, elle privilégie la gestion durable des ressources naturelles. La stratégie d'aménagement du territoire intègre les contraintes majeures liées à la sécheresse du pays périodiquement aggravée par les aléas climatiques. De même, la politique de maîtrise de l'eau, en cohérence avec une politique de gestion durable intégrée de la ressource en eau, est un élément très important de la stratégie de développement agricole.

La question foncière est centrale dans cette LOA : elle a pour objet la sécurisation des exploitations et des exploitants agricoles, la promotion des investissements publics et privés, l'accès équitable aux ressources foncières et la gestion durable desdites ressources.

Un des points également à souligner de cette loi est la coordination des questions tournant autour de l'enseignement et de la formation professionnelle agricole, dans le but d'appuyer la professionnalisation des acteurs du secteur agricole et dans une optique de modernisation et d'efficacité de la production. La LOA réaffirme également la nécessité des programmes de recherche, adaptés aux besoins des utilisateurs, et protège la biodiversité et la bio sécurité nationale.

La stratégie de développement agricole engage l'Etat à faciliter l'accès aux intrants et aux équipements de qualité et à des coûts accessibles.

Par ailleurs, le texte de la LOA met en avant **l'approche filière**. Il traite pour cela des productions et des marchés et promeut une démarche de qualité et de labellisation des produits. La LOA consacre la responsabilité des organisations interprofessionnelles agricoles dans la gestion et le développement des filières agricoles. En effet, l'Etat va mettre en œuvre dans un délai de deux ans, une politique de promotion des filières agricoles, basées sur une meilleure organisation de la production, de la conservation, de la transformation, de la commercialisation, des marchés et la responsabilisation effective des principaux acteurs de la filière, et visant à augmenter et à sécuriser les revenus des exploitants agricoles.

La politique de promotion des filières prend en compte les filières stratégiques, notamment le coton, le riz, les fruits et légumes, le bétail-viande, les céréales sèches. La LOA crée les conditions pour promouvoir les marchés nationaux et leur intégration régionale et internationale à travers le renforcement des capacités, le développement de l'information sur les marchés et sur les prix, la réduction des entraves tarifaires et non tarifaires.

#### **2.3.4. Programme « faim zéro » : l'expérience brésilienne**

Convaincu que la faim peut et doit être éradiquée, le Président Lula a pris une décision politique claire et a lancé, en 2003, **le projet Faim Zéro**, qui regroupait divers efforts publics et privés autour d'un objectif commun: triompher de la situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans laquelle se trouvent des milliers de Brésiliens. La stratégie Faim Zéro (Fome Zero) s'inscrit dans plusieurs domaines d'intervention :

- l'amélioration de l'accès à l'alimentation,
- le renforcement de l'agriculture familiale,

- la réduction de la pauvreté et des inégalités de revenus.

En l'espace de cinq ans, le Brésil a ainsi réussi à faire fléchir de 50% le niveau d'extrême pauvreté dans le pays, réalisant l'un des Objectifs du Millénaire pour le Développement. D'où vient ce succès ? L'implication forte de l'Etat et de la société civile, l'approche multisectorielle et participative des politiques instaurées, la combinaison de mesures à court et long termes, sont autant d'ingrédients de la réussite de Faim Zéro.

Le Brésil est à présent considéré par la communauté internationale comme une référence en matière de respect du droit humain à l'alimentation.

### **2.3.5. Impact de la LOA et de la LOASP respectivement sur la sécurité alimentaire et le développement économique et social du Mali et du Sénégal**

#### **2.3.5.1. Cas de la LOA au Mali**

Pays sahélien enclavé, le Mali a su au cours des vingt-cinq dernières années valoriser son potentiel agricole grâce à des politiques agricoles volontaristes et ambitieuses, notamment par des investissements consentis sur budget national avec l'appui de la communauté internationale, à travers les partenaires techniques et financiers.

Le développement du potentiel agro-pastoral, vecteur d'une croissance plus forte et d'une sécurité alimentaire assurée, sera la priorité du Gouvernement dans sa stratégie de croissance accélérée. La Loi d'Orientation Agricole a visé l'affectation de 20% du budget national par an au secteur rural. L'objectif de croissance du secteur primaire sera atteint par la mise en valeur des énormes potentialités agricoles et agroalimentaires du pays surtout dans la zone Office du Niger où le potentiel des terres irrigables par gravité est de l'ordre de 1.000.000 ha. Ainsi, dans la perspective d'apporter une réponse structurelle à la crise céréalière généralisée et de mettre les populations à l'abri des soubresauts des marchés internationaux, le gouvernement du Mali a décidé de mobiliser tous les atouts dont le pays dispose et les mettre en synergie dans une démarche volontariste à travers la mise en œuvre d'un plan d'opération permettant de réaliser l'autosuffisance du pays en riz.

L'analyse de la dimension demande des produits agricoles, montre qu'actuellement, la demande extérieure en céréales (mil, maïs, sorgho, fonio), provient essentiellement des pays limitrophes. Ce qui fait du Mali un partenaire pourvoyeur plutôt qu'un partenaire importateur. Pour le Mali, la sous-région constitue un débouché réel et un créneau pour les producteurs maliens. Le Burkina Faso, la Mauritanie, la Côte d'Ivoire, le Niger, le Ghana, sont importateurs de riz malien.

Pour sécuriser les producteurs agricoles, la politique d'attribution des terres aux grands investisseurs et aux petits exploitants agricoles prévoit l'accès à la propriété foncière, notamment des femmes et des jeunes agriculteurs. La production et la commercialisation des produits d'élevage et de pêche seront accrues à travers (i) l'amélioration de la compétitivité des filières d'élevage, (ii) l'aménagement des zones pastorales, (iii) la

promotion des investissements dans le traitement des cuirs et des peaux et (iv) l'accélération de la mise en œuvre des programmes de pêche.

Somme toute, il convient de mettre en exergue que malgré les performances liées sans doute à l'opérationnalisation de la LOA, le Mali n'arrive pas à couvrir ses besoins alimentaires et atteindre un niveau de sécurité alimentaire satisfaisant et durable. Des efforts sont encore redéployés pour faire du Mali une véritable puissance agricole dans la sous région (BERTHE A. et al, 2009).

### **2.3.5.2. Cas de la LOASP au Sénégal**

95% des exploitations agricoles du Sénégal sont des exploitations familiales. C'est fort de ce constat que le mouvement paysan a voulu et obtenu en 2003/2004, lors de l'élaboration de la Loi d'Orientation Agro Sylvo Pastorale (LOASP), que l'agriculture familiale figure en bonne place, parmi les formes d'agriculture sur lesquelles il faudra compter, pour le développement agro sylvo pastoral au Sénégal.

L'agriculture familiale constitue ainsi dans ce pays la forme dominante de l'organisation de la production agricole. La majeure partie de la production alimentaire *d'origine nationale* est de cette façon assurée par elle, et les exploitations familiales contribuent de façon très significative à nourrir les campagnes et les villes (on estime que l'agriculture familiale répond à 60% de la demande nationale). Ainsi, les petites et moyennes exploitations (superficies inférieures ou égales à 20 ha) assurent 80% de la production maraîchère du Sénégal (Konté et al. 1995)

En outre, ces exploitations continuent d'assurer à travers les cultures d'exportation une contribution, bien que décroissante, à la balance des paiements<sup>12</sup>. L'agriculture familiale participe ainsi à la production de la richesse nationale.

Dans ces exploitations, 91% de la main d'œuvre est familiale (57% masculine et 43% féminine)<sup>13</sup>. À la différence de l'agrobusiness, ces unités économiques prennent appui sur les cellules de base de la société sénégalaise et les reproduisent. Elles assurent l'emploi de près de la moitié de la population nationale, entretiennent les terroirs ruraux, transmettent des valeurs et maintiennent un tissu de solidarité qui se ramifie en ville.

---

<sup>12</sup> Le taux de croissance de l'agriculture industrielle a décliné régulièrement depuis 1980 là où celui de l'agriculture vivrière et de l'élevage est en progression régulière (INITIATIVE PROSPECTIVE AGRICOLE ET RURALE (IPAR) – *RuralStruc*, 2007)

<sup>13</sup> Idem que

### 3. ETAT DES LIEUX DU PROCESSUS DE REALISATION DE LA LOA AU BENIN

#### 3.1. Structure en charge de l'élaboration de la LOA du Bénin : niveau d'avancement

##### 3.1.1. Structures actuelles impliquées dans l'élaboration de la LOA

Le Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) est le ministère sectoriel en charge du secteur agricole. Le MAEP est chargé de définir et d'élaborer la politique agricole du pays. De façon spécifique, la **Direction de la Promotion et de la Législation Rurale (DPLR)** est la structure du MAEP chargé de l'élaboration et de la législation des politiques agricoles et rurales. A cet effet, elle est la première structure impliquée dans l'élaboration de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) du Bénin. La mission de la DPLR est de conduire au nom du MAEP, tout le processus d'élaboration de la LOA à l'instar du Sénégal et du Mali.

Outre la DPLR, la Direction de la Planification et de la Programmation du MAEP est aussi impliquée de même que les Ministères du développement, de l'économie et des finances.

##### 3.1.2. Niveau de réalisation du processus de la LOA au Bénin

Le Bénin a enclenché depuis 2009 un processus décliné en trois étapes<sup>14</sup> :

- ◆ *Un recueil de tous les textes des pratiques agricoles en cours de finalisation et où 730 textes sont déjà dénombrés ;*
- ◆ *Le toilettage de ces différents textes dénombrés, leur mise en cohérence avec les documents de politique régionale et internationale et ;*
- ◆ *L'élaboration de la LOA proprement dit.*

Le niveau d'avancement dans la réalisation de la LOA est encore faible, voire très faible. Ce niveau est estimé à 7% selon les responsables<sup>15</sup> de la DPLR. Pour tous les autres acteurs ayant connaissance du processus, la réalisation de la LOA est encore à une phase d'«*idée de projet*», juste l'élaboration des termes de références. Il existe donc un véritable besoin de définir à la fois les domaines dans lesquels une intervention publique est souhaitable dans le secteur agricole, et les modalités, ainsi que les mesures concrètes qu'il serait important de mettre en œuvre. Ensuite, les instances les plus légitimes et les plus efficaces pour la concrétisation de ces mesures peuvent être identifiées.

---

<sup>14</sup> Hyppolyte ADJE de la DPLR/MAEP (2011)

<sup>15</sup> Mme ADADJI O. / DG de la DPLR

#### Encadré 6 : Avis des responsables des OPA sur le niveau d'élaboration de la LOA au Bénin

*Le processus présenté souvent par les autorités en charge du MAEP ne reflète pas la réalité des faits sur le terrain. Rien n'a été enclenché au Bénin comme processus. Le gouvernement du Bénin a pris une première initiative et a élaboré des Termes de référence qu'il a transmis à la PNOPPA par le truchement de la Direction de la Promotion et de la Législation Rurale (DPLR) pour recueillir ses observations. À l'analyse de ces TdR, la PNOPPA a demandé qu'avant tout, l'organisation d'un atelier d'information et de formation des OPA sur la Loi d'Orientation Agricole (LOA).*

**Source : M. LOKOSSOU (Président PNOPPA ; 2011)**

### **3.2. Goulots d'étranglement au processus d'élaboration de la LOA du Bénin**

Si, à ce jour, la LOA n'est pas encore une réalité au Bénin, plusieurs goulots d'étranglement empêchent l'avancée de son processus d'élaboration ou son démarrage. Ces goulots se rapportent aux points ci-dessous mentionnés :

#### **3.2.1. Manque d'intérêt de la part des structures compétentes du MAEP**

D'après les responsables de la DPLR, premiers acteurs directs en charge de conduire le processus de la LOA, les maintes tentatives d'amener la DPP du MAEP, ainsi que le Cabinet dudit ministère n'ont pas suscité l'engagement de la part de ces acteurs. Plusieurs acteurs du MAEP n'ont pas encore une bonne connaissance de l'importance d'un tel outil de développement, qu'est la LOA.

Les causes de cet état de fait résident en premier lieu dans l'affaiblissement et la perte de légitimité des administrations à piloter la politique agricole. Les différents programmes d'ajustement structurel mis en place dans les années 80 ont poussé au désengagement de l'Etat. L'attitude actuelle des bailleurs, qui pour la plupart expriment une défiance vis-à-vis des administrations, renforce ce processus.

#### **3.2.2. Absence de ressource financière pour engager le processus**

Le manque de financement constitue la raison majeure soulignée par la DPP du MAEP et la DPLR. En effet, il n'existe pas de ressource financière disponible pour la réalisation de la LOA. C'est le premier goulot d'étranglement au processus d'élaboration de la LOA selon la DPLR et la DPP du MAEP. Ces structures réfléchissent à l'alternative d'un partenariat secteur public – secteur privé, ainsi que le recours à la société civile pour réaliser la LOA.

#### **3.2.3. Non implication des acteurs prioritaires**

Le processus d'élaboration de la LOA est encore limité uniquement à la DPLR. Depuis 2009 où le processus est lancé selon la DPLR, il importe de souligner d'après les résultats de l'enquête, l'absence ou la non réalisation d'une concertation technique pour susciter une adhésion des services techniques du secteur agricole.

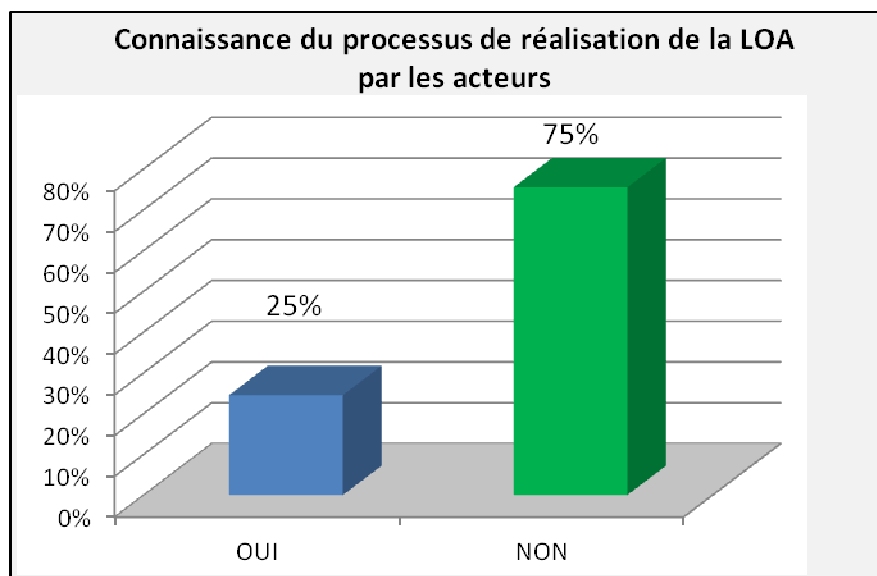
Force est de reconnaître que s'il y a de bonnes choses de faites ou en cours de réalisation dans notre pays, les mauvaises choses pèsent plus lourdes que les bonnes conduisant à un état de pauvreté aggravé par le fait que les acteurs du développement n'ont pas droit à la parole et que s'ils l'ont, souvent ce n'est pas au bon moment ou au bon endroit pour qu'elle soit prise en compte. Le monde paysan qui est encore majoritairement à la houe pour nourrir une population dont les décideurs qu'il a élus, et l'élite qu'il a contribué à former décident sans le consulter ou très peu sur les choix stratégiques du développement agricole. Ils ont vraiment tout fait... sauf associer les agriculteurs et leurs organisations.

### 3.2.4. Absence de sensibilisation sur les enjeux de la LOA

La réalisation de la LOA souffre de l'absence de sensibilisation sur les enjeux qu'elle constitue. Il serait trop tôt de parler de manque de volonté politique d'autant plus que les acteurs mêmes du Ministère en charge de l'agriculture, outre la DPLR surtout n'ont pas connaissance de ce dossier. De surcroît, les Institutions de l'Etat que sont l'Exécutif, le Parlement, la Cour Suprême, la Cour Constitutionnelle ne sont pas impliquées, ni informées. Par ailleurs, les Partenaires Techniques et Financiers, les principaux bailleurs du secteur agricole et rural au Bénin ne sont pas informés, ni impliqués dans le processus d'élaboration de la LOA. Il en est de même des OPA.

Le graphique 7 révèle l'absence de sensibilisation autour de la LOA par des acteurs en charge de son élaboration. Seuls, 25% des acteurs du secteur agricole et rural ont connaissance du processus d'élaboration de la LOA enclenché au Bénin depuis 2009.

Graphique 7 : Connaissance du processus de réalisation de la LOA par les acteurs du secteur



### 3.2.5. Démarche peu inclusive ou peu participative de la DPLR

La démarche adoptée par la DPLR pour la réalisation de la LOA ne favorise pas l'implication et la participation des autres acteurs. Cette démarche est peu inclusive et peu participative.



Une démarche inclusive et participative aurait permis de mobiliser depuis 2009, les financements nécessaires pour l'élaboration et l'adoption de la LOA pour le Bénin. Il semble important de s'appuyer sur les organisations paysannes et de les renforcer. Elles sont peut-être plus demandeuses de débats de politique agricole que les administrations elles-mêmes, parce qu'elles savent que sans débat national sur l'avenir de l'agriculture, le risque est de voir se mettre en place une agriculture entrepreneuriale où la logique commerciale primera au détriment des différents types d'agriculture familiale. Il est donc urgent qu'il y ait un véritable débat national sur le type d'agriculture que les OPAs veulent, afin de pouvoir identifier des mesures de politique agricole qui soutiennent un modèle dans lequel les agricultures familiales aient encore une place dans 20 ans.

### **3.2.6. Manque de détermination de la DPLR et de la DPP / MAEP**

En somme, l'analyse de la situation révèle un manque de détermination de la part des deux structures du MAEP en charge de l'élaboration de la LOA. En effet, suite aux nombreuses tentatives sans issue de la part de la DPLR à l'endroit de la DPP pour se saisir du dossier, il est noté un relâchement de celle-ci. Par ailleurs, la DPP se justifiant par le manque de ressource financière, manque d'initiatives pour doter le secteur agricole de cet instrument substantiel pour le développement du secteur.

Il est aussi important de renforcer ce que j'appelle la construction d'argumentaire de l'intervention publique. Elle allait de soi, or maintenant elle est questionnée. Il faut donc la justifier vis-à-vis des différents niveaux de négociation. La politique agricole est négociée à de multiples niveaux en interne, entre les différentes composantes à la fois privées, les OPAs, et publiques, les administrations. Le ministère de l'agriculture doit donc défendre un argumentaire solide vis-à-vis des autres secteurs de l'économie et des bailleurs en affirmant ses priorités.

## ***3.3. Analyse de la nécessité et de l'utilité de la réalisation d'une Loi d'Orientation Agricole au Bénin***

### **3.3.1. Nécessité d'une LOA selon les acteurs du secteur agricole**

Le sondage auprès des acteurs du secteur agricole sur l'importance et l'utilité d'une loi cadre pour le système agricole béninois révèle des résultats satisfaisants. La totalité des acteurs rencontrés au cours de l'étude, qu'ils aient connaissance ou non du processus de réalisation de la LOA en cours au Bénin, expriment la nécessité de doter l'agriculture béninoise d'une loi pour son cadre. Les raisons et importance varient selon les acteurs.

## Encadré 7 : Nécessité et utilité d'une LOA selon les acteurs du secteur agricole

*« Il faut une LOA pour régler définitivement le problème foncier et garantir la sécurité alimentaire »*

**Source : Mme ADADJI O. / Directrice Générale DPLR ; (Août 2013)**

*« L'élaboration et l'adoption d'une LOA est très utile pour le Bénin. Ceci permettra d'éviter la navigation à vue sur divers sujets comme les obligations de l'Etat et l'offre des services de qualité aux acteurs, la mise en place des instruments adaptés financiers ; la clarification des rôles, responsabilités et obligations des acteurs »*

**Source : M. ALAMON Y. / Directeur Général ABSSA ; (Août 2013)**

*« Il faut une LOA pour régler le désordre de l'accaparement anarchique des terres par les multinationales. Aussi cela doit servir de références pour tout investissement dans le domaine de l'agriculture »*

**Source : M. DIMON E. / Analyste économiste - SONAPRA ; (Août 2013)**

*« Je dirai que la LOA est la clé même du développement au Bénin. C'est cette loi qui doit servir de déclic à la sécurité alimentaire. Aussi la LOA doit permettre de régler le problème de la qualité des aliments. Tant que nous n'allons pas manger sain et manger la quantité, le problème de la sécurité alimentaire prendra toujours un coup »*

**Source : M. DOGNON J. / Maître de Conférences EPAC-UAC ; (Août 2013)**

*« Il faut un bon cadrage, une loi du secteur agricole afin que les différents politiques et programmes concourent à la sécurité alimentaire »*

**Source : M. AGOSSOU C. / Chef Département adjoint Socio-Anthropologie UAC ; (2013)**

*« Il y a trop de saupoudrage dans le secteur agricole. Les projets, et mêmes les recherches se ressemblent. Les projets et programmes se répètent. Il n'y a pas une synergie entre les différents projets et programmes qui se sont mis en œuvre dans le pays et chacun s'attaque à un bout alors que la question de l'agriculture, est un ensemble. .... Les politiques de développement se sont toujours attaqués à des maillons, plutôt que d'être un paquet de mesures. Jusque là, nous n'avons pas encore compris ; nous continuons de faire les mêmes choses, coup par coup. Je crois qu'on sera loin du développement en continuant toujours sur cette lancée. »*

**Source : M. AHOYO A. N./ Directeur Général Adjoint INRAB ; (Août 2013)**

*« Je ne sais pas ce que vous mettez exactement dans la LOA dont vous parlez. Mais je crois que, il y a quelques années, quand on élaborait le PSRSA, je disais qu'il faut une loi pour le secteur agricole. Et la loi, est qu'on s'entend sur ce qu'il faut faire, les moyens qu'il faut y apporter, et cela sur une longue durée. Cette loi permettra quelque soit le Gouvernement qui vient, quelque soit le Ministre qui prend ce portefeuille, de comprendre qu'il n'y a rien d'autre à faire que de rester dans le cadre défini par cette loi »*

**Source : Propos d'un Agronome chercheur ; (Août 2013)**

*« Il faut que tous les acteurs du secteur agricole s'essayent pour reprendre à travers une loi les stratégies qu'ils mettent en œuvre pour pouvoir atteindre la sécurité alimentaire. Sinon, nous risquons de continuer toujours les mêmes choses en obtenant les mêmes résultats. Il faut une meilleure coordination, une meilleure réflexion autour des programmes et projets agricole en vue d'assurer la sécurité alimentaire »*

**Source : M. LAKOUSSAN E. / Agrobusiness – IFDC ; (Août 2013)**

### **3.3.2. Fondement juridique pour l'élaboration d'une LOA au Bénin**

La Constitution de la République du Bénin donne à l'Etat, à travers les différentes institutions, le devoir d'organiser et d'assurer pour le citoyen le développement et le plein épanouissement. Plusieurs articles de la constitution rendent l'Etat responsable de l'« inorganisation » et du manque de vision et orientation clairement définie pour le secteur agricole, le premier secteur pourvoyeur de l'économie nationale. L'élaboration et l'adoption d'une Loi d'Orientation Agricole au Bénin tiennent à ces quelques articles identifiés dans la loi fondamentale du Bénin.

*Encadré 8 : De la nécessité pour l'Etat de créer et de garantir des conditions favorables de production au Bénin*

***Art 9. Tout être humain a droit au développement et au plein épanouissement de sa personne .....***

***Art 30. L'Etat reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et s'efforce de créer les conditions qui rendent la jouissance de ce droit effective et garantissent au travailleur la juste rétribution de ses services ou de sa production.***

***Art 98. Sont du domaine de la loi les règles concernant :***

***Alinéa 9 : de l'organisation de la production ;***

***Alinéa 10 : de la protection de l'environnement et de la conservation des ressources naturelles ;***

***Art 139. Le Conseil Economique et Social peut, de sa propre initiative, sous forme de recommandation, attirer l'attention de l'Assemblée Nationale et du Gouvernement sur les réformes d'ordre économique et social qui lui paraissent conformes ou contraires à l'intérêt général.***

**Source : Constitution de la République du Bénin (Décembre 1990)**

C'est le lieu de rappeler une fois encore que le droit à l'alimentation est un droit humain et une obligation impérative reconnue par le droit international, à l'article 25 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée Générale des Nations Unies. A tous les niveaux, les mesures, programmes et législations devraient

prendre en compte les engagements envers le Droit à l'alimentation pour les Etats qui ont ratifié le Pacte International relatif aux Droits économiques, sociaux et culturels de 1966.

### **3.4. Nécessité d'une LOA dans le contexte des engagements régionaux**

La République du Bénin a ratifié au plan africain et sous régional, plusieurs instruments qui prévoient la redéfinition de sa politique agricole à travers une loi.

#### **3.4.1. La Politique Agricole de l'UEMOA (PAU)**

Lors de la conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement à sa sixième réunion, tenue le 19 décembre 2001 à Dakar, l'acte additionnel N°03/2001 portant adoption de la politique agricole de l'UEMOA fut adopté. Cet acte présente les grandes orientations du Programme Spécial Régional pour la Sécurité Alimentaire et de Politique Agricole de l'Union. Il a été décidé que chaque pays de l'Union, conformément aux grands axes de cet acte, élabore et adopte une Loi d'Orientation Agricole (LOA).

La Politique Agricole de l'Union (PAU) vise à apporter des solutions aux trois défis majeurs auxquels l'agriculture de la zone de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) est confrontée, à savoir : (1) *Nourrir la population de la région dans un contexte de forte croissance démographique et d'urbanisation ;* (2) *Accroître la production agricole de façon durable par l'intensification et la gestion concertée des ressources naturelles qui constituent désormais des biens publics régionaux menacés par une compétition croissante ;* (3) *Réduire la pauvreté en milieu rural en améliorant le revenu et le statut des agriculteurs.*

#### **3.4.2. La politique agricole de la CEDEAO : l'ECOWAP**

En 2001, la Commission ministérielle de la CEDEAO pour l'agriculture et l'alimentation adopte le cadre d'orientation pour la définition d'une politique agricole régionale, en exécution du traité révisé de la CEDEAO (1993). Ce sera le lancement du processus d'élaboration de ce qui sera appelé plus tard l'ECOWAP et qui va doter d'une politique commune l'ensemble des pays ouest-africains.

La politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP) adoptée en janvier 2005 a pour objectif général de contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les Etats, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays. Outre la politique agricole de l'UEMOA et celle de la CEDEAO, le Bénin a ratifié également le programme détaillé pour le développement de l'agriculture (PDDAA / NEPAD). Plusieurs projets et programmes mis en œuvre s'inscrivent dans les plans d'actions de ces politiques et programmes de la sous région.

Cependant, tout comme la LOASP au Sénégal, et la LOA au Mali, il urge pour le Bénin d'élaborer une nouvelle politique agricole s'inscrivant dans une perspective de souveraineté

alimentaire comme la politique agricole de la communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP/CEDEAO).

## 4. PROPOSITIONS D'ALTERNATIVES POUR ACCELERER LE PROCESSUS D'ELABORATION ET D'ADOPTION DE LA LOA AU BENIN

### 4.1. Structures susceptibles d'influencer le processus de réalisation de la LOA au Bénin

#### 4.1.1. Catégorisation des acteurs et les niveaux d'influence

La catégorisation des acteurs ou structures selon les niveaux d'influence dans le processus d'élaboration et d'adoption de la LOA au Bénin présente quatre (04) types d'acteurs, donc quatre niveaux d'intervention et d'influence. Suivant l'ordre d'influence, du niveau d'influence le plus fort (1) au niveau d'influence le plus faible (4), il s'agit :

- ⇒ 1<sup>er</sup> niveau d'influence : les décideurs ;
- ⇒ 2<sup>ème</sup> niveau d'influence : Exécution (structures techniques de l'Etat) ;
- ⇒ 3<sup>ème</sup> niveau d'influence : Accompagnement (expertise technique et accompagnement financier) ;
- ⇒ 4<sup>ème</sup> niveau d'influence : réclamation ou demande.

Le premier niveau d'influence dans le processus d'élaboration et d'adoption de la LOA au Bénin regroupe les « **Décideurs** ». Ces acteurs ou structures détiennent le pouvoir à la fois décisionnel et parfois technique pour accélérer considérablement le processus d'élaboration et d'adoption de la Loi d'Orientation Agricole du Bénin.

Les structures techniques de l'Etat constituent le deuxième niveau d'influence du processus de réalisation de la LOA. C'est le **niveau d'exécution** de la LOA. Techniciens, ces acteurs ne sont pas des décideurs, mais sont les premiers acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la LOA. Ce niveau d'influence concerne les directions techniques du MAEP, et les autres Institutions pouvant intervenir dans la réalisation de la LOA suivant les domaines d'intervention.

Le troisième niveau d'influence regroupe les acteurs ou **structures d'accompagnement** dans le processus de réalisation de la LOA. Ces acteurs ou structures ne sont pas des instances de prise de décision, mais peuvent influencer considérablement le processus de réalisation de la LOA à travers l'expertise, l'accompagnement financier et le partage d'expérience. Ce 3<sup>ème</sup> niveau d'influence regroupe aussi bien des acteurs au plan national, que ceux de la sous région ou au plan international.

Enfin, le quatrième niveau d'influence regroupe les **OPA**, les **producteurs et les organisations de la Société civile**. Ces structures, bien que n'étant pas des décideurs, pourraient influencer le processus de réalisation de la LOA à travers des actions de mobilisation, de plaidoyer et de lobbying à l'endroit des décideurs et des autres acteurs.

Le niveau d'influence de la société civile dans la réalisation de la LOA au Bénin pourrait être aussi transversal. En effet, la société civile peut qu'outre son rôle de lobbying et de mobilisation, elle peut servir d'accompagnement.

#### **4.1.2. Acteurs et niveau d'influence au plan National**

##### **4.1.2.1. 1<sup>er</sup> niveau d'influence : la décision**

###### **❖ Le Pouvoir Exécutif : le Président de la République**

L'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République et aux membres de l'Assemblée Nationale, même s'il faut observer que les lois sont souvent initiées par le Gouvernement. Le Gouvernement est la première institution habilitée pour influencer et doter la République du Bénin, d'une Loi d'Orientation Agricole. Par excellence, c'est le premier niveau d'influence du processus de réalisation de la LOA au Bénin.

###### **❖ L'Assemblée Nationale (AN)**

L'Assemblée Nationale, institution dont l'une des fonctions constitutionnelles essentielles est de légiférer, constitue un maillon important et incontournable dans le processus d'élaboration du cadre légal national. En effet, la Constitution de la République du Bénin confère à l'Assemblée Nationale le pouvoir législatif et le contrôle de l'action du Gouvernement (art. 79). Les matières qui relèvent du domaine de la loi sont énumérées à l'article 98 de la Constitution.

Dans le cadre de l'élaboration et de l'adoption de la LOA, l'Assemblée Nationale peut initier à travers une proposition de loi, le processus de réalisation de la LOA. Elle dispose des compétences avérées pouvant permettre la réalisation et l'adoption de la LOA du Bénin. Les commissions permanentes : (i) des lois, de l'administration et des droits de l'homme, (ii) des finances et des échanges, et (iii) du plan, de l'équipement et de la production seront d'un apport substantiel pour la réalisation de la LOA.

###### **❖ Le Conseil Economique et Social (CES)**

Le Conseil économique et Social est susceptible de jouer un rôle incontournable dans le processus d'élaboration et d'adoption de la LOA. La Loi d'Orientation Agricole est un instrument à la fois à caractère économique, social, technique, etc. Sa réalisation implique la participation du CES comme le stipule la Constitution de Décembre 1990. Cette Institution de la République, peut en effet, par recommandation attirer l'attention du Gouvernement et des Députés sur la nécessité et l'importance d'une LOA pour le Bénin.

##### **4.1.2.2. 2<sup>ème</sup> niveau d'influence : Exécution de la décision**

En dehors de la DPLR et de la DPP, structures compétentes du MAEP, d'autres structures sont susceptibles d'être impliqués dans le processus d'élaboration de la LOA pour des raisons d'ordre technique.

❖ La Cellule d'analyse des Politiques de Développement de l'Assemblée Nationale (CAPAN)

Le choix porté sur la **CAPAN** comme structure à impliquer pour accélérer le processus de réalisation de la LOA au Bénin est stratégique. Ce choix tient à la pertinence de la décision prise par les députés de confier à la Cellule d'analyse des Politiques de Développement de l'Assemblée Nationale (CAPAN), la charge d'entreprendre toute action susceptible d'améliorer la qualité de la production de l'Assemblée Nationale en matière de législation.

❖ Le Centre National de Gestion des Réserves de Faunes (CENAGREF)

**Le Centre National de Gestion des Réserves de Faune (CENAGREF)**, créé le 15 octobre 1998 par décret n° 98-487 du Président de la République, est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est chargé de : i) gérer les réserves de faune au mieux des intérêts de la communauté nationale ; ii) soutenir la conservation de la nature dans les réserves de faune et iii) valoriser les ressources naturelles, notamment la faune et la flore dans les aires protégées et promouvoir leur utilisation durable. . Son implication sera d'une grande utilité pour l'intégration des ressources dont il a la charge dans la LOA.

❖ Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE)

**L'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE)**, créée en février 1995 par la loi-cadre sur l'environnement est la seule structure chargée de la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'environnement. Au titre de ses fonctions en matière d'évaluation environnementale, l'ABE élabore ou valide les termes de référence des études, valide les rapports d'études d'impact et donne son avis technique au Ministre de l'Environnement afin que ce dernier délivre le Certificat de Conformité Environnementale (CCE), document obligatoire avant l'autorisation de mise en œuvre d'un programme ou projet.

Pour la réalisation de la LOA, l'appui de l'ABE sera indispensable dans la mesure où, pour l'opérationnalisation de celle-ci, il faut la mise en œuvre de plusieurs politiques, et des programmes et projets.

❖ La Commission Nationale pour le Développement Durable (CNDD)

**La Commission Nationale pour le Développement Durable** présidée par le ministre chargé de l'environnement, constitue une plate-forme supra ministérielle regroupant tous les ministères et la société civile, ainsi que les acteurs économiques. Sa mission essentielle est de veiller à la promotion du concept et des pratiques de développement durable au Bénin. C'est l'organe consultatif chargé de l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques, stratégies, programmes et projets sectoriels de développement.

La Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement dit ceci : « *Le Développement Durable est un processus dans lequel l'exploitation des ressources, le choix*



*des investissements et l'orientation du développement technologique et du changement institutionnel sont compatibles aussi bien avec les besoins présents que futurs ».*

Au Bénin, la CNDD est l'organe chargée de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale du Développement Durable (SNDD) dont les domaines stratégiques sectoriels sont (i) la foresterie, (ii) l'agriculture, l'élevage et la pêche, (iii) la diversité biologique, (iv) le tourisme, (v) la santé, (vi) la pollution et (vii) la protection des ressources en eau douce et de leur qualité. L'influence de la CNDD dans le processus d'élaboration de la LOA se révèle indispensable en ce sens qu'elle s'occupe de plusieurs axes stratégiques qui doivent figurer dans la LOA.

❖ Le Centre de Partenariat et d'Expertise pour le Développement Durable (CePED)

Dans le cadre de la promotion du développement durable, le **Centre de Partenariat et d'Expertise pour le Développement Durable (CePED)**, créé par décret n° 2006-546 du 11 octobre 2006, représente le bras armé de la CNDD. C'est une institution publique qui agit à la fois comme une agence d'exécution, un bureau central des programmes et un bureau d'études. Son objectif est d'apporter un appui technique et financier aux services publics et non publics intervenant dans les domaines du développement durable. Il est chargé entre autres de contribuer : (i) à la définition des politiques et stratégies nationales en matière de développement durable ; (ii) à la mise en œuvre de la Politique Nationale pour le Développement Durable (PNDD) et (iii) au renforcement des capacités nationales dans les domaines du développement durable.

❖ Agence Béninoise pour la Sécurité Sanitaire des Aliments (ABSSA)

L'Agence Béninoise pour la Sécurité Sanitaire des Aliments pourra intervenir dans la réalisation de la LOA pour la prise en compte des aspects relatifs à son secteur d'intervention. La contribution de cette structure sera aussi d'une grande nécessité pour la définition : de la normalisation et réglementation ; de la gestion des intrants ; de la valorisation de la qualité et de la labellisation.

❖ Les autres Ministères sectoriels à impliquer

Plusieurs autres ministères sont susceptibles d'intervenir dans le processus de réalisation de la LOA au Bénin. Ces ministères peuvent interagir dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la LOA à travers leurs directions et services spécialisés en la question. Il s'agit :

- ◆ Ministère de l'Economie et des Finances ;
- ◆ Ministère de l'Industrie et du Commerce ;
- ◆ Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau, et du Développement des Energies Renouvelables (MERPMEDER).

#### **4.1.2.3. 3<sup>ème</sup> niveau d'influence : Acteurs d'accompagnement)**

Le troisième niveau d'influence concerne plusieurs catégories d'acteurs : les Partenaires Techniques et Financiers, le secteur privé, les institutions de recherche, etc.

##### ❖ Les Partenaires Techniques et Financiers

**Les Partenaires Techniques et Financiers** accompagnent les efforts du Gouvernement dans le développement du secteur agricole et dans la gestion des ressources naturelles. Dans l'esprit de la Déclaration de Paris, ils inscrivent de plus en plus leurs interventions dans les cadres programmatiques du pays et les priorités qui y sont définies en matière de lutte contre la pauvreté. La LOA constitue un instrument, un cadre de référence par excellence pour la gestion axée sur des résultats probants des divers projets et programmes financés à cours de milliards au Bénin.

Environ une trentaine de projets/programmes des portefeuilles consacrés à la production agricole et à la gestion des ressources naturelles, sont actuellement mis en œuvre avec l'appui des partenaires techniques et financiers. Plusieurs ONG et Agences internationales<sup>16</sup> interviennent également en appui direct auprès des communautés rurales.

Les principaux PTF qui interviennent dans le secteur agricole et rural au Bénin sont :

- ◆ la BAD (FAD), le FIDA, la BOAD, la BADEA, la BID, le Fonds OPEP, la Banque Mondiale (IDA), l'UE, le PNUD, et la FAO, l'Union Européenne, au titre de la coopération multilatérale ;
- ◆ le Royaume de Danemark (Danida), la France (AFD), l'Allemagne (GIZ et KfW), le Royaume de Belgique (CTB), le Japon et les Pays-Bas, au titre de la coopération bilatérale. Mais depuis 2012, la Danida a réduit ses activités au Bénin.

##### ❖ Les opérateurs privés

**Les opérateurs privés** sont en charge des fonctions de production et de consommation de biens et services générateurs de revenus, pour l'amélioration et la valorisation des productions agricoles et forestières (approvisionnement en facteurs de production, transformation et commercialisation). Le secteur privé est tant nécessaire pour le financement de l'élaboration de la LOA d'une part, et pour la mise en œuvre de cette loi.

D'après les résultats des investigations, le Conseil National du Patronat a inscrit dans son plan d'action l'élaboration de la LOA.

##### ❖ Système national de recherche agricole

Il regroupe l'Institut National de Recherches Agricoles du Bénin (INRAB), les entités universitaires nationales, les ONG à vocation de recherche ainsi que les centres internationaux de recherche (IITA, IPGRI, Africa Rice Center/WARDA) basés au Bénin. Ces

---

<sup>16</sup> Il s'agit des ONG/Agences comme SNV, Protos, VeCo, Care International, Africare, Plan Bénin, IFDC, CIDR,.....

acteurs sont utiles dans le processus de la réalisation de la LOA au Bénin à travers la prise en compte et la définition des types de recherches agricoles profitables pour le pays en vue d'atteindre la sécurité alimentaire par la souveraineté alimentaire.

❖ Les collectivités locales

**Les collectivités locales**, conformément aux prérogatives que leur confère la loi sur la décentralisation, œuvrent au niveau des communes pour l'élaboration et la mise en œuvre des actions locales de développement agricole et de gestion des ressources naturelles. A cet égard, les élus communaux constituent un maillon important à impliquer d'une part dans l'identification et la définition des priorités de la LOA, et d'autre part dans la mobilisation de soutien pour des plaidoyers à l'endroit des structures et institutions compétentes pour l'élaboration de la LOA.

**4.1.2.4. 4<sup>ème</sup> niveau d'influence : Structures de veille citoyenne (plaidoyer)**

❖ Les Producteurs et Organisations Professionnelles agricoles

**Les Producteurs et Organisations professionnelles agricoles (OPA) ainsi que leur Plateforme** sont au cœur du dispositif stratégique du secteur. Les OP de base, leurs structures faitières et réseaux, ainsi que les associations professionnelles de divers ordres<sup>17</sup> sont sensées jouer un rôle important dans l'organisation des divers appuis au profit des producteurs (approvisionnement en intrants, commercialisation, facilitation de l'accès au financement, facilitation de l'accès aux fonciers sécurisés, etc.). Le Réseau des Chambres d'Agriculture est appelé à jouer un rôle complémentaire des OPA, à travers des appuis ciblés visant à améliorer les conditions d'exercice des métiers agricoles, l'organisation des concertations entre les différentes catégories d'acteurs et d'interface dans les relations partenariales.

A cet effet, l'influence des OPA (FUPRO ; PNOPPA, etc) dans la réalisation de la LOA s'avère nécessaire. Leur implication et leur participation au processus d'élaboration et d'adoption de la LOA comme au Mali et au Sénégal se justifient par le rôle déterminant de ces cibles ou acteurs dans le processus.

❖ Les Organisations de la société civile

**Les Organisations de la Société civile** composées d'ONG nationales, d'Associations diverses et de leurs Plateformes, sont de plus en plus actives au Bénin. Les ONG sont assez nombreuses dans le secteur agricole et rural où elles mènent des activités d'appui et d'accompagnement des acteurs à la base. Elles disposent d'un capital d'expériences de terrain susceptibles d'être valorisé en renforçant leurs capacités technique et financière. Les autres associations de la Société civile s'investissent dans l'information et la communication, le plaidoyer/lobbying sur les enjeux du secteur. Ces actions pourraient être confortées avec

---

<sup>17</sup> Les associations des exploitants forestiers, des usagers de l'eau, les organisations de gestion des ressources naturelles,

la mise en place des mécanismes de concertation et des alliances stratégiques avec les autres acteurs pour l'accélération du processus d'élaboration et d'adoption de la LOA.

Au nombre des ONG il faut retenir : GRAIB ; SIRAPIP ; GERES (dans la production des Jatropha pour le carburant biologique) ; etc.

#### **4.1.3. Au plan régional et international**

Au plan international, plusieurs structures peuvent être impliquées dans l'élaboration de la LOA. Le recours à ces acteurs se justifie par leur appui technique et financier. Au nombre de ces structures, on peut identifier :

- ❖ *L'Agence Française de Développement International (AFDI)*
- ❖ *Le Secrétariat permanent au suivi de la LOA du Mali*
- ❖ *Le Conseil National de Concertation et de coopération des Ruraux du Sénégal (CNCR) ;*
- ❖ *La Coordination Nationale des Organisations Paysannes du Mali (CNOP) ;*
- ❖ *Axe Formation, un partenaire des organisations de la société civile malienne ;*
- ❖ *La Confédération Paysanne du Burkina - Faso (CPF) ;*
- ❖ *FNSEA ;*
- ❖ *Le Groupe de Travail sur les Perspectives Ouest-Africaines (POA) du Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) consacrée à la sécurité alimentaire ;*
- ❖ *La Commission de l'UEMOA ;*
- ❖ *La Commission de la CEDEAO ;*
- ❖ *L'Observatoire régional du foncier en Afrique de l'ouest ;*
- ❖ *L'Institut inter-état des Sciences et techniques de Médecine Vétérinaire de Dakar ;*
- ❖ *L'Ecole vétérinaire de Belgique ;*
- ❖ *Bill and Melinda Gate Foundation ;*
- ❖ *etc*

Au total, ces institutions ont posé des actions concrètes en faveur de l'élaboration et de l'adoption de la LOA du Mali et du Sénégal. Leur expertise, appui-conseils et partage d'expériences peuvent influencer le processus d'élaboration de la LOA au Bénin.

#### **4.2. Actions de plaidoyer et Stratégies d'implication des acteurs identifiés**

« L'action est le catalyseur de la réussite. C'est le chemin qui nous conduit des vagues espoirs à la réalisation des rêves » (Thomas Huxley). L'analyse de la situation sur le niveau d'avancement du processus de la réalisation de la LOA décrit plus haut, montre plusieurs goulots d'étranglement. A partir de ces problèmes, la PBSA en collaboration avec ses

partenaires se doit de réaliser certaines actions prioritaires suivant les pertinences de chacune d'elle.

#### **4.2.1. Actions de plaidoyer envisageables**

##### **1) Etablir un partenariat avec la DPLR et les autres structures du MAEP en charge de la réalisation de la LOA**

« Deux personnes marchent-elles ensemble sans en être convenues? »<sup>18</sup> L'une des premières actions de plaidoyer de la PBSA serait d'établir un partenariat de dialogue avec la DPLR en vue de mieux comprendre le processus de réalisation de la LOA mis en œuvre depuis 2009. Il faut ce préalable afin de mieux appréhender les difficultés rencontrées par la DPLR et les structures partenaires, les stratégies pour relancer le processus en cours d'élaboration, les potentiels partenaires à impliquer, etc.

##### **2) Multiplier les consultations dans les douze départements du Bénin**

Le processus de la LOA est inconnu des acteurs du secteur agricole et rural au Bénin. La PBSA doit organiser à travers tout le territoire national, des consultations en vue d'informer et de mobiliser les acteurs du monde rural et agricole à la base sur le processus de réalisation d'une LOA.

##### **3) Accroître les partenariats**

Le développement de partenariat s'avère indispensable pour l'accélération du processus de réalisation de la LOA. L'une des contre-performances de la DPLR vis-à-vis du processus d'élaboration de la LOA est la démarche non inclusive et participative adoptée dès le démarrage du processus. A cet effet, les actions de plaidoyer iront dans le sens de gagner l'adhésion des Partenaires Techniques et Financiers, du secteur privé, du système de recherche agricole en général au Bénin.

Par ailleurs, l'implication des Députés, des membres du CES, des membres influents de la Présidence de la République est à rechercher au cours de cette activité de développement de partenariat. Cette activité se fera aussi bien au plan national qu'au niveau de la sous région.

##### **4) Réaliser des voyages d'échanges**

Le champ d'élaboration du processus de la LOA n'est pas vierge comme le révèle la présente étude. A travers des voyages d'échanges, la Plate-forme Béninoise pour la Sécurité Alimentaire au Bénin pourra bénéficier des expériences et de l'expertise des autres acteurs de la sous région et au plan international pour accélérer le processus au Bénin. En fonction des ressources dont elle dispose, ces voyages d'échanges peuvent être des invitations de ces acteurs pour partager leurs riches expériences et susciter l'adhésion de tous les acteurs impliqués ou non dans le processus au Bénin. Il s'avère indispensable d'associer la DPLR à

---

<sup>18</sup> Paroles tirées d'un Grand Livre de Sagesse

tous les voyages d'échanges. Elle est avant tout la première direction technique du MAEP en charge de l'élaboration de la LOA.

#### **5) Intensifier le lobbying auprès des ministères concernés**

Connaissant tous les ministères impliqués dans le processus de réalisation de la LOA, il urge de mener des actions de plaidoyer à leur endroit pour susciter leur adhésion et engagement total à la cause. Depuis 2009, les cadres du MAEP, du MEF, et du Ministère du Développement ne perçoivent pas encore l'importance et l'utilité de la LOA, des actions d'information, de sensibilisation et de pression à leur égard sont susceptibles de changer leur position.

#### **6) Intensifier le lobbying auprès des élus locaux**

Les actions de plaidoyer et lobbying seront nécessaires à l'endroit des élus locaux. La LOA est un instrument de développement et de promotion de la décentralisation. Il faudra trouver des stratégies et le mécanisme approprié d'information, de formation et de mobilisation des élus locaux pour l'accélération de son processus d'élaboration et d'adoption au Bénin.

#### **7) Mettre en place un comité consultatif national composé des représentants des ministères, de l'assemblée nationale, de la société civile et des organisations paysannes**

Avec l'appui de ses partenaires, la Plate-forme Béninoise pour la Sécurité Alimentaire devra mettre en place un comité consultatif national. Ce comité, composé des représentants des ministères, de l'assemblée nationale, de la société civile, des instituts de recherche, des PTF et des organisations paysannes est l'organe chargé de conduire le processus de plaidoyer pour l'obtention du résultat final : l'élaboration et l'adoption de la LOA au Bénin.

La tâche d'éradiquer la faim et d'assurer le droit à une alimentation de qualité ne peut se borner à une proposition des pouvoirs publics, même si tous les organes sectoriels aux niveaux national, des départements et des communes sont articulés avec efficacité. Il est vital d'enrôler dans cette lutte la société civile organisée: syndicats, associations populaires, ONG, universités, écoles, églises (de toutes confessions), entreprises – tous sont invités à participer.

#### **8) Rédiger / actualiser un avant projet de LOA**

Selon les ressources et la mobilisation faite autour du plaidoyer, les acteurs devant mettre en œuvre le processus de plaidoyer pour l'élaboration d'une Loi d'Orientation Agricole au Bénin pourront proposer au Gouvernement et aux Députés, un avant projet de LOA. Cette option fait l'objet d'une des propositions d'alternatives du présent rapport.

Pour certains acteurs, notamment le SYNPA, il existe déjà un draft, un avant projet de la LOA. Il suffira de mobiliser les ressources, d'enclencher le processus de consultations

nationales pour recueillir les avis et inputs et essayer de les inclure dans le draft des ateliers de lecture. Cette alternatives ne doit pas occulter d'impliquer les législateurs.

#### **4.2.2.Choix de techniques ou stratégies à utiliser**

Les techniques de plaidoyer/lobbying sont multiples, elles peuvent changer ou être adaptées selon la situation qui prévaut et les acteurs impliqués.

- ⇒ Les visites personnelles,
- ⇒ les contacts informels,
- ⇒ les sorties- déjeuner ou dîners- débats,
- ⇒ les lettres personnelles,
- ⇒ les lettres aux journaux,
- ⇒ la table ronde,
- ⇒ la recherche,
- ⇒ les campagnes de sensibilisation,
- ⇒ l'approche juridique (analyse de la légalité des décisions),
- ⇒ la conférence de presse,
- ⇒ Ateliers sectoriels ou thématiques organisées dans différentes région du pays ;
- ⇒ Consultation des personnes ressources et des PTF ;
- ⇒ Lobbying et plaidoyer auprès des institutions et des décideurs impliqués ;
- ⇒ Focus groups ; etc.

#### **4.3. Alternatives possibles pour accélérer le processus de réalisation de la LOA au Bénin**

##### **4.3.1.Préalables pour la réussite des actions de plaidoyer des OSC : nécessité de la synergie des actions**

« Deux valent mieux qu'un, parce qu'ils retirent un bon salaire de leur travail »<sup>19</sup>. La première alternative pour accélérer le processus d'élaboration et d'adoption de la LOA au Bénin est le travail en synergie des différents acteurs de la société civile qui militent pour cette cause. Plusieurs OPA, OSC, outre que la PBSA œuvrent pour l'élaboration de la LOA. Cependant, les actions engagées de manière divergente ne favorisent pas l'accélération du processus, même pas encore le déclenchement effectif du processus. La LOA représente un instrument de développement économique et social, un enjeu majeur dont la réalisation ne saurait être

---

<sup>19</sup> Paroles d'un roi de l'antiquité (Salomon) tirées d'un Grand Livre de Sagesse

le mérite des actions de plaider d'une seule OPA, d'une structure faitière d'organisations de la société civile de quelque envergure qu'elle soit.

Le manque ou l'insuffisance de synergie des actions est l'une des faiblesses des OSC recensées par l'étude sur l'état des lieux des OSC au Bénin (PNUD 2004). A l'instar de bien d'autres actions de plaider ayant connu des succès (*vote du code de l'eau, vote de la loi portant prévention et répression des violences faites aux femmes et aux filles, etc*), résultats de la synergie des interventions des divers acteurs des secteurs concernés, la réalisation de la LOA nécessite également la convergence et fusion des actions des acteurs qui la désirent réalisée et effective au Bénin.

« *Dix personnes qui parlent font plus de bruit que dix mille qui gardent le silence* »<sup>20</sup>. Les acteurs de la société civile de lutte pour la réalisation de la LOA au Bénin doivent tirer sagesse des échecs et unir les forces, compétences et actions pour un plaider efficace.

#### **4.3.2. Alternative n°1 : la LOA comme une initiative portée par le MAEP – Introduction d'une Communication au Conseil des Ministres et suivi-évaluation du dossier**

Le MAEP est le ministère chargé de définir la vision et d'élaborer les politiques et stratégies agricoles pour le Bénin. Si depuis 2009, le processus de réalisation de la LOA peine à devenir une réalité, c'est dire que la DPLR, structure technique dudit ministère en charge de ce dossier se voit isolée et la seule d'ailleurs à porter l'initiative. Il s'avère nécessaire de mobiliser d'abord tous les autres acteurs (services et directions de programmation et de planification, etc.) autour de la LOA afin de faire d'elle une « vision de tous les acteurs du MAEP ». Ensuite, les actions de mobilisation, sensibilisation et de plaider constitueront la seconde phase de la stratégie d'intervention des organisations de la société civiles et des autres acteurs du secteur. Le résultat intermédiaire de ces actions est d'amener le Ministre en charge de l'agriculture à « *introduire une communication en Conseil des Ministres sur la nécessité et l'importance de l'élaboration d'une LOA pour le Bénin* ».

#### **4.3.3. Alternative n°2 : la LOA comme une initiative portée par le Président de la République**

La seconde ou une des autres alternatives pour accélérer le processus de réalisation de la LOA au Bénin pourra s'inspirer des cas d'expériences d'autres pays de la sous région. L'analyse des expériences de réalisation des Lois d'Orientation Agricoles du Sénégal et du Mali révèle qu'elles sont des initiatives portée et voulues respectivement par les Présidents Abdoulaye Wade et Amadou Toumani Touré. Il s'agit là, d'une volonté politique et économique dans leur exercice du pouvoir réglementaire et de politique de la Nation.

De même, la Constitution de la République du Bénin, stipule : « **art. 54** *Le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement, et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation. Il exerce le pouvoir réglementaire* ».

---

20 Napoléon Bonaparte



A cet effet, les actions de plaidoyer de la société civile et des autres acteurs peuvent contraindre le Président de la République du Bénin à relancer le processus d'élaboration de la LOA du Bénin, comme une initiative voulue et portée par les deux ex-Présidents du Sénégal et du Mali. Ainsi, tout comme dans ces deux pays, le Ministère de l'Agriculture sera chargé de conduire au nom du Gouvernement, ce chantier qui doit dessiner le cadre du développement rural (agriculture, élevage, pêche, forêt et environnement) des prochaines années.

#### **4.3.4. Alternative n°3 : la LOA comme une « proposition de loi » des députés**

En dehors du Gouvernement, l'Assemblée Nationale est la deuxième instance capable d'induire considérablement une influence sur le processus de réalisation de la LOA. Il urge cependant, de mettre en exergue que l'Assemblée Nationale du Bénin reste assez faible en matière de la prise d'initiative propre en matière de propositions de lois. D'après le CAPAN<sup>21</sup>, l'une des critiques formulées à l'endroit de l'Assemblée Nationale du Renouveau démocratique, depuis l'installation de la première législature, est sa faible performance en matière législative. Il est patent que la contribution du parlement à l'édification du cadre législatif national est plutôt faible. Ces critiques font très souvent allusion au faible taux des textes de lois d'initiative parlementaire.

A cet effet, des actions de plaidoyer à l'endroit des parlementaires béninois est encore l'une des alternatives pouvant accélérer l'élaboration et l'adoption de la LOA au Bénin. Ainsi, à travers une proposition de loi, cette institution sous l'influence des populations et des communautés sera persuadée de doter l'agriculture béninoise d'une loi pour son orientation et le développement harmonieux du secteur agricole et rural.

Un avant-projet de LOA est actuellement initié par le Député AZIZOU. Il s'agit là d'une opportunité que la PBSA doit saisir pour l'accélération du processus.

#### **4.3.5. Alternative n°4 : réalisation de la LOA comme une recommandation du CES**

Les actions de plaidoyer en vue de l'élaboration de la LOA peuvent cibler aussi le Conseil Economique et Social (CES). La Constitution de la République du Bénin impose au Président de la République, la consultation de cette institution pour tout problème ou projet à caractère économique, social, culturel, scientifique et technique.

La Loi d'Orientation Agricole est un document de planification à la fois à caractère économique, social, technique, etc. Sa réalisation impliquera la participation du CES. De ce fait, la mobilisation et plaidoyer des acteurs de la société civile à l'endroit de cette cible secondaire, est aussi une porte d'entrée pour la réalisation de la LOA au Bénin.

---

<sup>21</sup> Pour une législation de qualité : le manuel du député

#### Encadré 9 : Rôle et mission du Conseil Economique et Social (CES)

##### **TITRE VII : DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL**

**Art 139.** -Le Conseil Economique et Social donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis.

*Les projets de loi de programme à caractère économique -et social lui sont obligatoirement soumis pour avis.*

*Le Président de la République peut consulter le Conseil Economique et Social surtout pour tout problème à caractère économique, social, culturel, scientifique et technique.*

*Le Conseil Economique et Social peut, de sa propre initiative, sous forme de recommandation, attirer l'attention de l'Assemblée Nationale et du Gouvernement sur les réformes d'ordre économique et social qui lui paraissent conformes ou contraires à l'intérêt général.*

**Source : Constitution de la République du Bénin (Décembre 1990)**

#### **4.3.6. Alternative n°5 : Proposition par la société civile d'un avant projet de LOA aux décideurs**

Une autre alternative pour accélérer, ne serait-ce, la phase d'élaboration de la LOA au Bénin pourrait être : l'élaboration et la proposition par la société civile d'un avant projet de cette loi. En effet, une fois la synergie des actions des acteurs de la société civile est une réussite, il serait possible et favorable de mobiliser les PTF, ainsi que les centres et institutions de recherche, voire le secteur privé pour l'élaboration d'une proposition d'un « avant projet de Loi d'Orientation Agricole » à soumettre aux décideurs.

La réalisation d'une LOA nécessite, outre la consultation des cadres du ministère de l'agriculture, la mobilisation et la consultation des producteurs, des organisations des professionnels agricoles, etc. La consultation auprès de ces dernières cibles nécessite assez de temps et de ressources (matérielles, humaines et financières surtout). Cependant, des expériences de réalisation de la LOA dans la sous région révèlent la possibilité d'initiative portée par les organisations de la société civile elles-mêmes. Certes, l'exemple du Sénégal cité dans l'encadré ci-dessous est une initiative portée par les décideurs au départ. Toutefois, l'influence de la société civile est allée au-delà d'une simple consultation à une proposition de contre projet de loi, sur la propre initiative de celle-ci.

**Encadré 10 : Influence du CNCR dans le processus d'élaboration et sur le contenu du LOASP : d'un simple commentaire à une proposition d'un contre projet de LOASP**

*Le Sénégal a adopté en juin 2004 une Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) qui a pour ambition de constituer le cadre de développement de l'agriculture sénégalaise pour les 20 prochaines années. Une première version de la loi, sous forme de projet de loi, a fait l'objet courant 2003 de commentaires de la part des différents acteurs du développement rural au Sénégal. Alors que la plupart d'entre eux ont envoyé au Ministère de l'Agriculture leurs commentaires écrits, la plateforme des organisations paysannes du Sénégal, le CNCR (Conseil National de Concertation et de coopération des Ruraux), a organisé une large consultation auprès de ses membres avant de rédiger un contre projet. Cette large concertation dans l'élaboration d'une politique marque une rupture avec les processus d'élaboration des politiques publiques des années 80-90 caractérisés par une influence significative des bailleurs de fonds.*

*Alors que le projet de loi affirmait clairement une position de la Présidence en faveur des exploitations commerciales et industrielles, la LOASP ne donne pas de priorité à un type d'exploitation (commerciale ou familiale). De plus, la LOASP comprend de nouvelles mesures qui consistent à fournir un appui aux exploitations agricoles et aux exploitants, à intégrer l'économie agricole et rurale dans un cadre sous régional et à renforcer la place économique et politique des organisations paysannes. Ces nouveaux éléments proviennent majoritairement des propositions du CNCR. L'analyse du jeu d'acteurs soulève que la place centrale du CNCR dans l'évolution du texte est le fruit d'une construction historique de son poids politique et des réseaux (formés d'experts et d'institutions) dans lesquels il est inséré et par lesquels il est appuyé.*

**Source : ANNE CHABOUSSOU et MAGALI RUELLO (CIRAD) ; Etude d'un processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique : le cas de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) sénégalaise**

**4.3.7. Alternative n°6 : Plaidoyer pour la conduite par la société civile des concertations paysannes et ateliers thématiques**

Le processus d'élaboration d'une LOA passe nécessairement par la consultation des producteurs, OP, etc. Au Sénégal, le processus d'élaboration de la LOASP ne prévoyait pas la consultation des producteurs et paysans à la base. Mais de façon volontaire et spontanée, le CNCR (Conseil National de Concertation et de coopération des Ruraux), a organisé une large consultation auprès de ses membres avant de rédiger un contre projet, passant ainsi, d'un simple commentaire voulu par le Gouvernement sénégalais, à une concertation des acteurs à la base.

Pour le cas du Mali, bien que le Ministère de l'agriculture a été responsabilisé pour conduire le processus de réalisation de la LOA, de façon volontariste le Président de la République a confié l'ensemble des concertations paysannes et les ateliers thématiques à la Coordination Nationale des Organisations Paysannes (CNOP).

Le choix porté sur la CNOP est motivé d'une part, par ses engagements auprès des paysans dans la recherche de solutions aux problèmes de développements du secteur agricole (foncier, financement de l'agriculture, statut de l'exploitant agricole, commercialisation des produits agricoles, les OGM, la sécurité sociale, l'immatriculation des exploitations agricoles...) et d'autre part, par sa motivation et sa détermination à faire de l'agriculture familiale le socle de la souveraineté alimentaire et de la croissance de l'économie nationale. Aussi, les concertations locales, régionales et les ateliers thématiques devaient-ils garantir une large participation de l'ensemble des acteurs et de toutes les sensibilités.

La réflexion des acteurs de la société civile peuvent concourir à convaincre les décideurs à responsabiliser les OPA, OP ou la société civile pour l'organisation des consultations paysannes. Cette option permettra sans doute d'accélérer le processus d'élaboration.

#### **4.4. Analyse des alternatives proposées**

Au total, six (06) alternatives parmi plusieurs ont été identifiées. Certaines alternatives peuvent se regrouper pour laisser place à d'autres suivant la grandeur de la cible et la portée des actions de plaidoyer.

Dans la pratique, l'élaboration et l'adoption de la LOA mettent en jeu trois acteurs de décisions majeurs : le Gouvernement, notamment le Président de la République, l'Assemblée Nationale, et le Conseil Economique et Social. Cependant, l'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République et aux Députés de l'Assemblée Nationale. Les initiatives du Gouvernement prennent le nom de « *projets de lois* » et celles des Députés de « *propositions de lois* ». Pour ce faire, la PBSA, ainsi que les autres acteurs de lutte pour le vote d'une loi d'orientation agricole au Bénin pourraient opter pour l'une des alternatives n°2 ou n°3 d'une part, ou engager une action simultanée pour les deux alternatives.

Le choix des alternatives 2 et/ou 3, suppose la mobilisation et soutien du MAEP, du CES, des PTF et bien d'autres structures susceptibles d'influencer la prise de décision de l'initiative de réalisation de la LOA. De ce fait, les alternatives 1 et 4 permettront d'obtenir des résultats intermédiaires du processus de plaidoyer.

Suite aux actions de plaidoyer, que le processus de réalisation de la LOA soit engagé comme « *projet de lois* » du Gouvernement, ou comme « *proposition de lois* » par les députés, ou enfin comme « *recommandation* » du Conseil Economique et Social pour le Gouvernement, l'implication de la société civile ou des OPA pour conduire l'ensemble des concertations paysannes et les ateliers thématiques est une alternative à défendre. Tel le cas du Mali, le choix porté sur les organisations de la société civile pour conduire cette phase du processus accélérera davantage ce dernier, et traduira les réelles aspirations des paysans comme au Mali et au Sénégal.

Enfin, l'option de l'élaboration et de proposition d'un « *avant projet de LOA* » par les acteurs de la société civile sera particulier et comme un modèle à suivre pour bien d'autres pays en

Afrique. L'initiative du Conseil National de Concertation et de coopération des Ruraux (CNCR) s'apparente à l'alternative n°5, sauf que dans le contexte du Sénégal, l'Etat avait déjà soumis un avant projet au CNCR pour commentaires comme aux autres acteurs du secteur, avant que ce dernier sur sa propre initiative ne réalise une large consultation des paysans, avec pour finalité la proposition d'un contre projet de LOASP, qui constitue en grande partie, l'essentiel du contenu de la LOASP du Sénégal.

Comme il a été mentionné, quel que soit le scénario qui sera en vigueur la concertation des acteurs à la base est **non négociable**. Plusieurs acteurs de la société civile pensent que l'alternative 5 celle d'une **Proposition par la société civile d'un avant-projet de LOA aux décideurs** sera beaucoup plus intéressant.

#### **4.5. Enjeux de la LOA dans le contexte béninois : centres majeurs d'intérêt**

Bien que l'élaboration et l'adoption d'une Loi d'Orientation Agricole représente un enjeu majeur pour le secteur agricole au Bénin, certains écueils doivent être évités. La LOA de la France est modèle par excellence utilisé par le Sénégal et le Mali dans le cadre de l'élaboration des leurs. Cependant, que ce soit la LOASP au Sénégal, ou la LOA au Mali, les contenus, bien que calqués sur le modèle français, traduisent réellement les aspirations des axes majeurs d'intérêt pour le développement de l'agriculture dans ces deux pays.

*Encadré 11 : Autonomie et réelle appropriation par l'Etat du Sénégal dans le choix des axes prioritaires de la LOASP*

*Même si le contenu du texte et les différentes étapes du processus présentent certaines inspirations françaises, l'élaboration de la LOASP démontre une autonomie et une réelle appropriation par l'Etat du Sénégal (en comparaison aux politiques précédentes) dans le choix de politique (loi) et le contenu du texte. Enfin, elle représente une véritable avancée en termes de démocratie participative et de dialogue entre les organisations paysannes et l'Etat et elle ouvre ainsi la marche, pour les pays voisins d'Afrique de l'Ouest notamment, à ce nouveau type d'élaboration concertée de politiques publiques.*

**Source : ANNE CHABOUSSOU et MAGALI RUELLO (CIRAD) ; Etude d'un processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique : le cas de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) sénégalaise**

Ainsi, dans le cadre de la réalisation de la LOA au Bénin, tous les acteurs s'accordent pour la prise en compte des centres majeurs d'intérêt suivants : (i) *Modèle agricole à promouvoir ; (ii) Statut du producteur agricole ; (iii) Rôles des acteurs ; (iv) Financement de l'agriculture ; (v) Accès aux intrants ; (vi) Accès aux marchés ; (vii) Mécanisation ; (viii) Assurance agricole ; (ix) Protection sociale ; (x) Gestion du foncier ; (xi) Agriculture et environnement ; (xii) Recherche agricole ; (xiii) Maîtrise de l'eau agricole ; (xiv) Formation professionnelle (producteurs agricoles prioritairement) ; (xv) Renforcement de capacités des OP ; (xvi) Renforcement de capacités des producteurs ; (xvii) Aménagement agricole ; (xviii) Infrastructures agricoles ; (xix) Gouvernance du secteur ; (xx) Accès à l'énergie ;*

*(xxi) Souveraineté alimentaire, (xxii) Biosécurité et les OGM ; (xxiii) Transformation de produits agricoles ; (xxiv) Fiscalité dans l'agriculture / Régime fiscal ; (xxv) norme et qualité.*

« La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive, leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active » (Rome - 1996).

Le droit à l'alimentation est un droit fondamental inscrit dans l'article 25 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (Nations Unies - 1948) : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour son alimentation (...) ». Ce droit est ensuite précisé dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté en 1966 et entré en vigueur en 1976 : « Les États parties au présent Pacte dont le Bénin, reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant (...) y compris une nourriture suffisante et s'engagent à prendre les mesures appropriées pour la réalisation de ce droit » (article 11).

En 2001, Via Campesina a précisé la définition qu'elle donne de la souveraineté alimentaire : « *la souveraineté alimentaire est le droit des peuples de définir leurs propres politiques en matière d'alimentation et d'agriculture, de protéger et de réglementer la production et le commerce agricoles intérieurs afin de réaliser leurs objectifs de développement durable, de déterminer dans quelle mesure ils veulent être autonomes et de limiter le dumping des produits sur leurs marchés* » ;

Le gouvernement du Bénin doit créer des conditions favorables pour assurer la non seulement la sécurité alimentaire, mais aussi la souveraineté alimentaire du pays. A travers l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre d'une LOA, le gouvernement dispose d'un instrument de développement pour une meilleure coordination des actions du secteur. Cependant, il faut un engagement, une vision, une détermination comme au Brésil dans le cadre du projet « Faim zéro ».

*Encadré 12 : Exemple de vision claire et d'engagement des pouvoirs publics pour la sécurité alimentaire au Brésil*

*Nous allons créer les conditions nécessaires pour que tous les gens de notre pays puissent manger à leur faim trois fois par jour, tous les jours, sans avoir besoin de dons de quiconque. Le Brésil ne peut plus continuer à vivre au milieu de tant d'inégalité. Nous devons vaincre la faim, la misère et l'exclusion sociale. Notre combat n'a pas pour but de tuer qui que ce soit mais de sauver des vies.*

**Source : Luiz Inácio Lula da Silva Président de la République Discours d'investiture, 1er janvier 2003**

## CONCLUSION

La pauvreté apparaît donc beaucoup plus comme un phénomène rural au Bénin, dans un contexte économique principalement caractérisé par la prépondérance du secteur agricole. Des possibilités réelles de diversification des sources de richesse et d'expansion économique existent avec la création des espaces UEMOA et CEDEAO et la proximité du géant Nigéria avec plus de 120 millions d'habitants. Le secteur agricole est donc doté d'atouts pour l'émergence d'entreprises plus performantes et d'énormes potentialités pour la relance de l'économie du pays.

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

En définitive, la politique agricole au Bénin a été très instable et influencée par les types d'administration qu'a connue le pays : coloniale, des indépendances, révolutionnaire à option (marxiste-léniniste), et libérale suite à la conférence nationale de 1990. Le gouvernement du Bénin a repris récemment en main sa politique agricole avec la contribution des OPAs et des OSCs, conscient de la réelle vulnérabilité du pays face aux enjeux alimentaires. Aussi, plusieurs autres enjeux sont à prendre en considération (l'enjeu foncier, la maîtrise de l'eau, les semences, les APE etc.). Il faut une LOA pour consolider les acquis du PSRSA et éviter l'éternel recommencement au rythme des successions de gouvernements.

*« Que les choses ne changent pas d'un gouvernement à un autre. Que la LOA soit véritablement une loi qui permet une continuité dans les actions des divers Gouvernements »<sup>22</sup>.*

---

<sup>22</sup> Propos du RDR / Commune de N'Dali (Août ; 2013)

## BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

1. CIRAD (2006) ; Etude d'un processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique : le cas de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo - Pastorale (LOASP) sénégalaise
2. PNUD / Bénin (2012) ; Conférence des Nations Unies sur le Développement Durable (RIO+20) ; Document d'information sur le développement durable au Bénin ;
3. PNUD & Social Watch Bénin (2010) ; Perception des citoyens à l'égard de l'Assemblée Nationale et des Députés au Bénin ;
4. CAPAN ; Pour une législation de qualité : le manuel du député ;
5. MAEP (2011) ; Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA)
6. CAPOD (2010) ; Politiques macroéconomiques au Bénin : progrès, limites et perspectives ;
7. *Bio Goura SOULE* ; POLITIQUE AGRICOLE DE LA CEDEAO : LA MONOGRAPHIE DU BENIN
8. MAEP (2010) ; Plan d'Investissement Agricole 2010 – 2015 ;
9. VINCENT RIBIER ; PROCESSUS D'ÉLABORATION ET MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES AGRICOLES EN AFRIQUE
10. FIDA AFRIQUE (2010) ; Implications des acteurs ruraux dans la définition des politiques de développement des filières vivrières en Afrique de l'Ouest et du Centre
11. SNV (2010) ; « N'aie pas peur, on va arriver » Les organisations des producteurs mettent l'agriculture familiale au cœur de la politique agricole au Bénin
12. GRET ; La Loi d'Orientation Agricole du Mali ;
13. ENDA et *al.* (2010) ; « IMPLICATION DES ACTEURS RURAUX DANS LA DEFINITION DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT DES FILIERES VIVRIERES EN AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE » : Rapport de mission mali
14. FUPRO – BENIN (2011) ; Atelier d'information et de formation des OPA sur la Loi d'Orientation Agricole (LOA) ;
15. CGAAER (2012) ; Eléments de réflexion pour la loi d'avenir agricole et forestière ; Contribution du CGAAER : Note de cadrage
16. MAEP (2009) ; MISE EN PLACE D'UN MODELE D'EQUILIBRE SECTORIEL POUR L'ANALYSE DE LA POLITIQUE AGRICOLE AU BENIN : Rapport provisoire
17. UEMOA (2011) ; Initiatives de la Commission de l'UEMOA en matière de sécurité alimentaire, de peuplement et de marché : Réunion du Groupe de Travail du Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE) sur le programme de travail 2011-2012 ;



18. CSAO (2007) ; La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : *des principes à la réalité*
19. DIARRA T. (2006) ; L'enjeu foncier au cœur de la Loi d'orientation agricole au Mali : quel type d'agriculture pour quel développement ?
20. VODOUNON – DJEGNI R. (2009) ; cadre juridique des organisations interprofessionnelles : Cas de l'Association Interprofessionnelle du Coton du Bénin
21. MAEP ; ETAT DES RESSOURCES ZOOGENETIQUES : RAPPORT NATIONAL
22. FAO – BENIN (2010) ; Elaboration du Cadre National des Priorités à Moyen Terme (CNPMT/FAO) pour le Bénin : Rapport principal – Validé
23. FAO (2008) ; Gouvernance foncière et des ressources naturelles : état des lieux en Afrique de l'OUEST
24. La Loi D'Orientation Agricole (LOA) Expérience du Mali : UN EXEMPLE DE POLITIQUE NATIONALE EFFICACE DU POINT DE VUE DES OP