

**Ten Yen After the Maputo Declaration on and Agriculture
and Food Security : An Assessment of Progress in West
Africa Structure and content of country studies**

ETUDE DU BENIN

09 BP 884 Ouagadougou 09

Tél. : (226) 50 36 08 25

E-mail : roppa2000@yahoo.fr / secretariat@roppa-afrique.org

Ten Yen After the Maputo Declaration on and Agriculture and Food Security : An Assessment of Progress in West Africa Structure and content of country studies

Denis Acclassato*
[Progrès accomplis au Bénin]

1. Introduction

La contribution de l'agriculture à l'économie reste fondamentale au Bénin comme en témoigne la mobilisation des actifs autour de cette activité. L'agriculture occupe plus de 70% de la population active et contribue à 40% au produit intérieur brut en 2009 alors que cette contribution était de 39% sur la période 1990-1999. En outre, l'agriculture rapporte plus de 90% des recettes d'exportations (MAEP, 2009). Les principales productions relèvent des céréales, des cultures de rente, des légumineuses contribuant pour 84%¹ à la formation de la valeur ajoutée de la production agricole contre 8% pour la production animale. Le coton, principale culture de rente a contribué jusqu'en 2007 à 80% des recettes d'exportations. Les plus importantes productions vivrières sont le maïs, le mil, le sorgho, le manioc, l'igname et le niébé. Celles-ci représentent en même temps les habitudes alimentaires du Bénin. Le défi de la production agricole reste de taille car 40% à peine de la superficie agricole exploitable est cultivée et les niveaux de productivités observés demeurent encore faibles. Le taux de croissance dans le secteur agricole a été de 4,58% entre 1980 et 1989 ; 5,1% entre 1990 et 2005 et de 4,3% entre 2006 et 2009. Plusieurs raisons expliquent cette contre performance qui va de la mauvaise organisation des filières et des producteurs à une gestion inefficace des ressources technologiques, en eau et surtout la faible exploitation des potentialités agricoles est tributaire d'une insuffisance des investissements dans l'agriculture. La déclaration de Maputo en 2003 visait justement à relever ce niveau d'investissement en consacrant 10% des dépenses budgétaires à la production agricole en vue de relever son taux de croissance à au moins 6% au niveau des Etats africains. Cette mission, confiée au Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA) est née d'une vision ambitieuse et globale de réforme nécessaire de l'agriculture en Afrique. Le PDDAA créé en 2003 est piloté par le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et repose sur quatre secteurs d'intervention pour l'amélioration et l'investissement dans l'agriculture : une gestion durable des terres et des eaux ; un accès aux marchés ; un approvisionnement alimentaire et une réduction de la faim ; et enfin la recherche agricole. La CEDEAO a été chargée de la mise en œuvre du PDDAA/NEPAD pour l'Afrique de l'Ouest dans le cadre de la politique agricole régionale (ECOWAP) adoptée en 2005. La déclinaison de l'ECOWAP a permis de responsabiliser chaque pays pour élaborer sur une base

* L'auteur remercie Messieurs GOUDJO Godefroy, ILAYE Moïse, KASSIKI Paulin et OLOUKOI Laurent, tous assistants à l'Université d'Abomey-Calavi pour leur précieuse contribution à cette étude.

¹ ReSAKSS- AO Rapport 2010 sur les Tendances et Perspectives du secteur agricole

consensuelle le Programme National d'Investissement Agricole (PNIA). L'objectif de cette étude est de faire un bilan des progrès réalisés en 10 ans et d'apprécier le gap à combler d'ici 2015. Aussi, ce rapport est organisé ainsi qu'il suit : une section décrit brièvement la méthodologie avant une description des politiques et programmes ainsi que les ressources financières mis en œuvre au Bénin pour l'atteinte des objectifs de Maputo. En section 5, nous présentons les changements institutionnels observés dans la poursuite desdits objectifs et les progrès réalisés dans l'amélioration de la productivité (section 6). La section 7 s'intéresse aux marchés et aux échanges de biens et services et la section 8 traite des résultats en termes de réduction de la pauvreté et de la sécurité alimentaire. La section 9 décrit les facteurs de succès ainsi que les goulots d'étranglement. Enfin, la dernière section présente la conclusion ainsi que les principales recommandations.

2. Méthodologie

La démarche adoptée pour l'étude a connu deux étapes : une première étape d'harmonisation de la méthodologie des études pays et une deuxième étape de conduite des travaux dans chaque pays. La première étape consacrant l'atelier méthodologique a eu lieu au Burkina Faso les 26 et 27 avril 2013. Cet atelier a permis de fixer le cadre d'analyse qui doit examiner les tendances actuelles par rapport à l'avant déclaration de Maputo. Il est retenu que l'accent soit mis sur les changements observés après Maputo dans les politiques et programmes, dans les institutions, les progrès dans l'agriculture et les échanges. Enfin, les avancées observées dans l'amélioration de la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire doivent être appréciés. La deuxième étape prend en compte la méthode de collecte des données secondaires, principalement et quelques entretiens avec les acteurs impliqués. Les données utilisées proviennent de deux sources : la première relève des bases de données de l'IFPRI. Il s'agit d'enquêtes ciblant les conditions socio-économiques des ménages et producteurs sur plusieurs années. La deuxième source relève des ministères impliqués au plan national : il s'agit du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) et des entretiens avec ses responsables à divers niveaux, du Ministère du Développement, de l'Analyse Économique et de la Prospective (MDAEP), et du Ministère des finances et de l'Économie (MFE). De ce fait, les directions de la programmation et de la prospective desdits ministères ont été mis à contribution. En absence des données disponibles sur les ressources réellement consacrées aux divers programmes d'investissement en agriculture, les prévisions budgétaires ont été utilisées pour analyser la mobilisation des ressources étatiques dans la mise en œuvre de l'après-Maputo. Quant à l'amélioration du progrès agricole, les indices de productivité de Malmquist ont été calculés conformément aux directives de l'atelier méthodologique de Ouagadougou. L'indice de Malmquist permet de mieux appréhender les gains et les pertes de productivité de manière approfondie. La mesure des gains ou pertes de productivité nécessite une dimension temporelle. Ces indices font partie des méthodes non-paramétriques, ne nécessitant pas

une forme fonctionnelle préalable pour les variables output. La construction d'un indice de Malmquist permet d'apprécier les variations de la Productivité Totale des Facteurs (PTF) et sa décomposition. La décomposition de la PTF par l'indice de Malmquist favorise le repérage de quatre sources potentielles de variation de la PTF sur une période. Toutefois, l'indice de Malmquist peut comporter quelques défauts : intervalles de confiance absents, sensibilité aux données extrêmes, etc... La démarche de calcul est présentée en annexe ainsi que d'autres précisions sur la méthodologie de ce rapport.

3. Politique et programmes clé mis en place

Un bref aperçu des politiques agricoles montre que l'objectif depuis le milieu des années 1990 était la diversification des productions agricoles. A cet effet, plusieurs documents de politique avaient été élaborés. Au nombre de ces documents, on peut citer la Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LPDR) signée en 1991 puis révisée en 1999 et le Schéma Directeur du Secteur de Développement Agricole et Rural (SDDR) élaboré en avril 2000. Ces deux documents consacrent les ambitions des autorités en charge de la politique agricole notamment en termes de réduction de la pauvreté, de la prise en compte des femmes rurales, du renforcement de la sécurité alimentaire, de la création d'emplois, d'une contribution au rétablissement des équilibres macro-économiques et la conservation du patrimoine écologique. En vue de rendre plus opérationnelles ces ambitions, un Plan Stratégique Opérationnel (PSO) a été élaboré et approuvé en août 2000. Le PSO se décline en 14 plans d'action sous-sectoriels et transversaux, actuellement regroupés en cinq grands programmes à savoir : (i) l'amélioration de la productivité agricole, (ii) les infrastructures rurales, (iii) la gestion durable des ressources naturelles, (iv) l'appui au développement des marchés agricoles et (v) l'administration et la gestion des services. Ces piliers ont servi de socle pour l'élaboration et la mise en œuvre des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et des Budgets-programmes au cours des cinq dernières années. Avec l'avènement des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP), et dans le souci de prendre en compte de façon lisible dans les OMD et le SCRP les préoccupations du secteur agricole, un Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) est élaboré depuis 2011 avec un programme national d'investissement dans l'agriculture (PNIA) pour son opérationnalisation. Les deux objectifs visés par le PSRSA sont : Améliorer la compétitivité globale et sectorielle de l'économie et Réduire de façon significative la pauvreté tout en améliorant la qualité de vie des populations. Comment ces objectifs ont-ils été atteints ?

3.1. Initiatives et programmes clefs de développement et de sécurité alimentaire mis en œuvre depuis 1995

Au Bénin, plusieurs programmes sont mis en place depuis 1995 afin de favoriser le développement de l'agriculture et d'assurer la sécurité Alimentaire pour les populations. On peut en dénombrer une dizaine qui sont :

- Le Programme d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PUASA) vise à réduire les effets pervers de la crise par la mise sur le marché de consommation (en quantité et en qualité) des denrées alimentaires issues des exploitations de spéculations à cycles courts. Ce programme est une réponse à la crise Alimentaire de 2007-2008 du gouvernement béninois en vue d'augmenter l'offre agricole. Les objectifs de ce programme en termes de prévisions et de réalisation sont présentés en annexe 2.
- Le Programme de Diversification Agricole par la Valorisation des Vallées (PDAVV) est un programme qui vise à diversifier les productions agricoles dans les vallées. L'objectif principal du PDAVV est d'augmenter la production nationale de céréales et autres vivriers. En vue d'atteindre cet objectif les intrants agricoles spécifiques sont fournis aux producteurs, les conditions d'accès des producteurs aux crédits sont allégées, les aménagements hydro agricoles sont entre autres réalisés.
- Le Programme de Promotion de la Mécanisation Agricole (PPMA) est conçu pour régler la faible intensité capitaliste du secteur agricole où le petit outillage traditionnel (daba, machette et autres outils manuels) reste prépondérant dans la plupart des pratiques culturales.
- Le Projet d'aménagement des petits périmètres irrigués vise à aménager 1800 ha sur la période 2001-2006 avec un coût de 7.680.000.000 de FCFA.
- Le Projet d'aménagement de la basse vallée du Niger avec les périmètres pilotes de la Sota d'un montant de 5.800.000.000 de FCFA pour aménager 500 ha entre 2001 et 2006.
- Le Projet d'aménagement de la basse vallée du Mono d'un montant de 25.710.000.000 de FCFA pour aménager 500 ha entre 2001 et 2004.
- Le Projet de réhabilitation des terres agricoles d'Adjohoun et de Dangbo sur 1000 ha.
- Le Programme d'Hydraulique pastorale et Agricole sur 1000 ha entre 2001 et 2006.
- Les Boutiques témoins et les stocks tampon de l'Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire (ONASA) destinées à approvisionner les ménages en céréales à faible coût en temps de pénurie.

L'examen de ces programmes montre que seul le PUASA a été efficacement mis en œuvre malgré quelques difficultés après Maputo.

3.2. Evaluators and stakeholders' views on the effectiveness of these programmes

Une évaluation des politiques élaborées depuis 1990 au Bénin a été faite en 2006². En effet l'adoption de la Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LDPDR) à la faveur du renouveau démocratique en 1991, en 1999 du Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural (SDDAR) en 2001, n'a pas permis d'atteindre un certain nombre d'objectifs assignés au secteur agricole. C'est ainsi qu'une première version du "Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole au Bénin" (PSRSA) est élaborée. Ce plan a pour principale vision de « faire du Bénin une puissance agricole dynamique à l'horizon 2015, compétitive, attractive, respectueuse de l'environnement, créatrice de richesse répondant aux besoins de développement économique et social de la population ».

Cependant, les organisations paysannes pensent que la première année de mise en œuvre du PUASA a connu un succès avec un effet certain sur les permis aux producteurs. Mais à partir de la deuxième année, ce programme n'a plus comblé les attentes. Les concours du programme aux producteurs ont été en quelque sorte supprimés à partir de la deuxième année. Il était, par exemple demandé aux paysans de préfinancer leurs travaux, ce qui a limité l'implication d'une bonne partie de ceux-ci. Une autre difficulté soulignée par les organisations paysannes a été l'absence de synergie entre le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère de l'Agriculture en ce qui concerne les décaissements. Les retards dans les décaissements ont altéré le fonctionnement. Ce dysfonctionnement justifierait la faible performance du projet.

Sur la base de simulations réalisées par l'IFPRI, le PNIA devrait permettre au secteur agricole d'impulser une croissance économique d'au moins 6%³ par an conformément aux objectifs définis dans le PDDAA. En effet, les objectifs sous-sectoriels qui y sont définis vont induire un taux de croissance moyen de 8,9% du PIB global et de 14,3% du PIB agricole. Parallèlement, le PIB per capita augmentera de 5,7%. La réduction du taux de pauvreté serait de l'ordre de 63% et le nombre absolu de pauvres diminuerait considérablement. Par conséquent, le PNIA permettra au Bénin de réduire la pauvreté et par ricochet l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2015. Le PNIA met l'accent sur la croissance agricole accélérée et son impact attendu sur la sécurité alimentaire demeure positif étant donné qu'il entraîne un accroissement sensible de la production du riz, du maïs, de l'ananas, de la volaille et des cultures maraichères. Les revenus des différents acteurs des filières seront ainsi améliorés. Le constat aujourd'hui, est une réduction du nombre de personnes souffrant de la faim qui passe de 22% sur la période 1990-1992 à 8,1% sur 2010-2012⁴.

3.3. *Implications de la mise en œuvre du PNIA*

² MAEP (2009) : Audit Institutionnel et Organisationnel. Tome 1-Rapport Diagnostique-Etat des lieux.

³ Tiré de MAEP (2010) « Programme Prioritaire du Plan National d'Investissements Agricoles du Bénin PNIA-Bénin ». Mars 2010. 34 pages.

⁴ Déclaration de la 38^e Conférence de la FAO à Rome du 15 au 22 juin 2013

Depuis 2002, le Bénin a souscrit au Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique (NEPAD). Pour opérationnaliser ce nouveau partenariat, un Programme détaillé de développement agricole en Afrique (PDDAA) est initié en 2003. Ce programme devrait permettre au continent africain de parvenir à la sécurité alimentaire à l'horizon 2015 par la réalisation de l'objectif de croissance du PDDAA pour le secteur agricole d'un taux annuel de 6%⁵. A cet effet, elle a opté pour une approche concertée et solidaire qui met les nations au centre de leur développement, en appuyant les pays membres à élaborer et adopter leurs Programmes Nationaux d'Investissements Agricoles (PNIA) respectifs. La démarche de la CEDEAO chargée de la mise en œuvre du PDDAA/NEPAD pour l'Afrique de l'Ouest dans le cadre de la politique agricole régionale (ECOWAP) adoptée en 2005 a été de privilégier chaque nation dans une approche concertée et solidaire. Les pays membres ont élaboré et adopté chacun leur PNIA et les programmes complémentaires d'investissements agricoles à moyen et long termes.

L'horizon du Bénin a été fixé à 2015 pour un objectif de croissance agricole annuel d'au moins 6% et d'allouer au secteur agricole au moins 10% des dépenses publiques sont consacrées à l'agriculture conformément aux engagements des chefs d'Etats et de Gouvernement pris à Maputo en 2003. Pour ce faire, une approche par piliers a été définie et quatre piliers essentiels ont été retenus :

- Pilier1 : une augmentation des superficies cultivées de façon durable et desservies par des systèmes fiables de maîtrise de l'eau ;
- Plier2 : une amélioration des infrastructures rurales et des capacités commerciales pour faciliter l'accès au marché ;
- Pilier3 : un accroissement des approvisionnements alimentaires et une réduction de la faim ;
- Pilier4 : une recherche agricole, une diffusion et adoption de technologies.

Ainsi, le PNIA devient une évaluation chiffrée de l'ensemble des investissements nécessaires pour la mise en œuvre performante du PRSA. Il a connu son démarrage en 2009 avec l'élaboration du plan de financement de l'agriculture béninoise. Le PDDAA est directement rattaché à la Présidence de la République.

Une analyse de la cohérence des politiques, des stratégies et autres programmes au niveau national avec les principes et objectifs du PDDAA a été fait. Tout ceci a permis au Bénin de formuler ses politiques agricoles sur une base cohérente et sur des objectifs quantifiables

⁵ Sur le plan sous régional, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 2005 et l'UEMOA déjà en 2002, identifient la modernisation des exploitations familiales et le développement des filières agricoles comme les enjeux majeurs de la politique agricole. De même, les Organisations Professionnelles Agricoles (OPA) à travers les actions du Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) et la Société Civile déploient des efforts pour amener ces deux Organisations Economiques Régionales (OER) à veiller à la durabilité de l'agriculture et à sa reconnaissance par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

dont l'atteinte peut être évaluée. L'originalité du PNIA et du PDDAA réside dans l'élaboration des documents de politique sur une base consensuelle entre les acteurs. La recherche de consensus dans la formulation des objectifs de politique agricole a impulsé un nouveau dynamisme aux organisations de producteurs qui donnent leurs avis sur les orientations de politique notamment sur la nécessité que le gouvernement alloue au secteur agricole au moins 10% des dépenses publiques conformément aux engagements des chefs d'Etats pris à Maputo en 2003.

3.4. Perception des principaux acteurs impliqués dans le PNIA

En considérant le PNIA comme pertinent pour le Bénin, les organisations de producteurs, ne sont pas sans ignorer que celui-ci est une réponse à l'accord de Maputo. Quant aux respects des engagements pris, le Bénin reste en deçà des normes de contribution budgétaire au financement de l'agriculture même si les prévisions sont budgétaires annuels vont au-delà. Dans les faits, le gouvernement béninois s'investit principalement dans la filière coton. Il s'agit là d'une mauvaise orientation du budget qui ne profite qu'au secteur agricole de rente. Les Organisations des Producteurs, regroupées dans la PNOPPA, considèrent que la quasi-totalité du faible pourcentage du budget octroyé au secteur agricole va en direction des cultures de rente au détriment des cultures vivrières gage de la sécurité alimentaire. En ce qui concerne le calcul des 10% du budget, tout y passe. La part du budget consacrée au secteur agricole était de 5% il y a quelques années mais subitement, les gouvernants annoncent que cette part est déjà à plus de 10% et inclut les dépenses de fonctionnement (salaires, primes et autres) alors que les organisations de producteurs pensent que les investissements seuls sont concernés.

En ce qui concerne le PNIA/PSRSA, les organisations paysannes déplorent que le décret d'application ait été pris tardivement, soit un an après l'adoption des documents. La mise en œuvre du PSRSA a prévu un cadre institutionnel notamment la création et l'installation du Comité National d'Orientation et de Suivi (CNOS) et des Comités Régionaux d'Orientation et de Suivi (CROS). Mais malheureusement, ces comités ne sont ni institués, ni installés. Pour ces organisations, le démarrage planifié du PSRSA n'est pas effectif. Cependant et en dépit de tout, le PSRSA reste un document largement consensuel, même si les montants estimés demeurent théoriques. Enfin, il faut noter un écart entre la volonté et les engagements réels sur les accords de Maputo et cet écart peut se traduire en termes de priorité. Les projets exécutés actuellement n'ont par exemple, pas de lien direct avec le PSRSA, ce qui dénote d'une hiérarchisation des priorités agricoles.

4- Mobilisation des ressources financières pour l'agriculture

La réalisation des objectifs nécessite une forte mobilisation des ressources financières et des changements institutionnels qui impliquent aussi bien des acteurs nationaux que les Partenaires Techniques et Financiers (PTF). A l'évidence, cet effort est destiné à réduire

significativement la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Les efforts accomplis en termes de mobilisation des ressources financières ainsi que le dynamique institutionnel accompagnant ces efforts sont présentés dans cette section. Les données utilisées correspondent aux dépenses annuelles prévisionnelles et réalisées du budget agricole au Bénin. L'agriculture ici est considérée au sens large incluant les cultures, l'élevage et la pêche. Dans la nomenclature budgétaire, les dépenses budgétaires regroupent les dépenses ordinaires (salaires+ transferts+subventions d'exploitations+achats de biens et services) et des dépenses en capital (investissements publics). Les prévisions rendent compte de la volonté politique des gouvernants d'honorer les engagements de Maputo, et les réalisations des efforts effectivement déployés pour le financement et le développement du secteur agricole (Taondyandé, Yade, Mwafor, 2012). Les indicateurs permettant d'apprécier l'évolution des ressources financières allouées à l'Agriculture sont présentés au **Tableau A6**. L'analyse est appuyée d'entrevues directes avec les acteurs (institutions, PTF et acteurs nationaux).

4.1. Evolution des prévisions et exécutions budgétaires

Depuis 1996, les prévisions et exécutions budgétaires du secteur agricole, lorsqu'on s'en tient au budget alloué au Ministère de l'Agriculture (MAEP), sont demeurées entre 4% et 10% du budget national, avec respectivement une moyenne de 6,94% et 6,36%, sans jamais atteindre les 10% recommandés à Maputo en 2003 (**Tableau A6**). La part la plus élevée (9,85%) du budget agricole dans le budget national a été notée en 1996, alors que pour les dépenses agricoles, elle a été de 9,26% en 1999. Après 2003, ces parts sont donc restées en deçà de 8%, ce qui semble montrer que le Bénin n'a pas pu tenir ses engagements budgétaires de Maputo. Cependant, en prenant en compte les données sur les investissements d'autres structures en milieu rural, par exemple des autres ministères, les parts budgétaires, en prévision et en exécution ont atteint et même dépassé largement les 10% exigés en 2006. En effet, l'Etat avait prévu dépenser pour le secteur agricole 13,34% du budget national en moyenne, entre 2006 et 2011, mais il y a consacré effectivement 16,52% (**Figure A4**). Dans ces conditions, les engagements de Maputo sont dépassés. Toutefois, cette contribution prend en compte la part des salaires et autres dépenses courantes, ce qui permet de relativiser cette large contribution. Aussi, l'évaluation du NEPAD en 2008 sur les engagements de Maputo classait déjà le Bénin dans les pays à efforts insuffisants.

4.2. Evolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement agricoles

Ces dépenses n'ont pas connu une évolution stable entre 1996 et 2011(**Figure A5**). Les dépenses d'investissement prennent la grosse part du budget agricole, atteignant en moyenne 59,62% entre 1996 et 2008 avec une valeur maximale de 70% en 2003, alors que dans le même temps, les dépenses de fonctionnement ont baissé pour atteindre un taux minimum de 30,33% en 2003. La part moyenne des dépenses de fonctionnement est de

39,29%. Certes, les efforts d'investissements sont relativement encourageants, mais ils paraissent insuffisants au regard des objectifs poursuivis sur le plan de la croissance agricole et de la sécurité alimentaire. Ces efforts sont réellement évalués à travers les sources de financement de ces dépenses agricoles.

S'agissant des sources de financement des dépenses publiques agricoles, les tendances montrent que le financement extérieur diminue progressivement pour laisser place au financement intérieur (**Figure A6**). Cependant, la part moyenne des ressources extérieures dans les dépenses agricoles est de 51% pendant que celle des ressources intérieures se situe à 47,87%. S'agissant des investissements agricoles, elles sont respectivement de 67,15% et 32,84%. Ces tendances sont comparées montrent qu'avant 2003 les contributions des partenaires techniques et financiers (PTF) dans les dépenses et investissements agricoles étaient supérieures aux contributions nationales. Mais les tendances ont été renversées après 2003 (**Tableau A7**). Cette baisse de la contribution des PTF révèle d'ailleurs les difficultés de financement du programme national d'investissement agricole (PNIA).

S'agissant de la couverture des besoins d'investissement agricoles, les efforts notés dans le secteur agricole sont dus en général à la contribution des PTF au cours du septennat précédant les engagements de Maputo. Ces efforts se sont affaiblis après 2003 alors que le secteur présente un besoin de financement très important. Cette situation est bien illustrée par le financement du PNIA intervenu en 2009 et dont le plan prioritaire d'investissement agricole (PPIA) qui couvre 2010 à 2015 reçoit seulement 5% de son financement des PTF contre 23% du financement des acteurs nationaux (**Tableau A8, Figure A7**). Le gap recherché s'évaluant à 72% du financement total, des questionnements peuvent naître sur la capacité réelle du Bénin à respecter les engagements de Maputo pour arrêter durablement la famine et repousser loin les frontières de la pauvreté. Au regard de cette contrainte majeure, les priorités d'investissement n'ont plus été les mêmes avant et après le PNIA.

4.3. Les priorités des investissements agricoles avant et avec le PNIA

Avant la mise en œuvre du PNIA en 2009, sept priorités retiennent l'attention et parmi les plus prépondérantes figurent la vulgarisation, l'administration du secteur et la mécanisation agricole. Ces domaines reçoivent respectivement en moyenne 46,71% ; 22,38% et 12,30% des financements entre 2001 et 2008, et atteignent leur plus gros financement successivement en 2005 de 70,12% ; en 2001 de 37,26% ; et en 2007 de 22,11% pour la mécanisation agricole (**Tableau A9, Figure A8**). Une telle répartition peut s'avérer dynamique et efficace si les agriculteurs ont la maîtrise nécessaire des paquets technologiques, et s'il était prévu un système opérationnel de suivi-évaluation de l'ensemble des interventions.

Le PNIA reprend les priorités d'avant 2003 tout en mettant l'accent sur les produits alimentaires (semences de riz et maïs, engrais etc.) qui bénéficient de 55,33% du financement avec l'administration du secteur, et la mécanisation et autres pour 44,67%,

(Tableau A9). Ce programme, bien qu'ambitieux sur le plan de la sécurité alimentaire, a besoin d'un financement stable et d'un cadre institutionnel dynamique dont l'absence peut nuire à l'atteinte des objectifs.

5- Changements institutionnels dans la mise en œuvre des accords de Maputo

La dynamique institutionnelle évoque le concept de changements institutionnels qui est selon Thelen (2003) « *une question extraordinairement très compliquée* » ; pour le secteur agricole. Cette complexité peut être liée à la multiplicité des institutions et acteurs qui encadrent ce secteur mais également, comme le soulignent certains auteurs sur le concept (Lawrence et Suddaby, 2006 ; Draelant, 2008 ; Kpade et Boinon, 2011), à leur divergence sur les questions de développement du secteur. Au Bénin, le dynamisme institutionnel qui encadre le secteur agricole peut s'analyser en se référant aux textes réglementaires (Lois, Décrets, Arrêtés, etc.), aux documents de stratégies et divers rapports sur le développement du secteur aussi bien au niveau national qu'au niveau régional et international.

5.1. L'évolution du cadre institutionnel du secteur agricole

L'analyse du recueil permet de constater qu'il existe au moins 346 textes juridiques et législatifs sur le secteur agricole depuis les années 1960 parmi lesquels on peut citer des arrêtés interministériels et des textes sur le plan international, notamment certains accords que le Bénin a signés dans le domaine agricole.

En 2012, le projet d'appui institutionnel au MAEP (AIMAEP) a élaboré un recueil qui a pour objectif de « *présenter le cadre institutionnel régissant le secteur agricole, en perspective de la promotion des filières agricoles telle que prévue dans le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA)* ». Il est donc subdivisé en onze (11) parties suivant l'approche « chaîne de valeur agricole ». Les maillons de Chaîne de Valeur Agricole (CVA) constituent alors les éléments de catégorisation. Les quatre (04) premières parties concernent les textes régissant les activités des acteurs directs des CVA. Les sept (07) autres parties sont consacrées aux textes réglementant l'appui institutionnel public ou privé qui accompagne les acteurs directs dans l'atteinte de leurs objectifs.

Les CVA font l'objet de plusieurs lois décrets, arrêtés et ordonnances, mais ces textes ne bénéficient pas de la même attention de la part des autorités publiques (**Figure A9**). Les chaînes de valeurs qui préoccupent les lois sont principalement : la production agricole, le développement des filières, la transformation des produits agricoles, la commercialisation, et le contrôle des normes. L'accès aux intrants, les infrastructures, le financement, l'information et la communication sont relativement marginalisées par les textes et signifie par là même une absence d'appui institutionnel dans ces domaines. Or, la prise en compte

des infrastructures est fondamentale pour le développement agricole (Pinstrup-Andersen et Satoru S., 2007).

A partir du même recueil, l'évolution du nombre de textes adoptés est également examinée. Cette évolution montre qu'après les indépendances et la période révolutionnaire, il y a eu moins d'engouements pour encadrer juridiquement et réglementairement le secteur agricole. Toutefois, il y a eu un regain d'intérêt après 2003 (**Figure A10**). Cette coïncidence peut signifier que les engagements de Maputo ont eu un effet sur la volonté politique du Gouvernement à mieux réorganiser ce secteur. Cela augure d'un bon signe en matière de gouvernance du secteur, mais ces textes qui ne doivent souffrir d'aucune ambiguïté, doivent être connus et appliqués. Il est également important de les compléter par des lois qui engagent de façon pérenne le Gouvernement sur la construction des infrastructures rurales, comme les pistes rurales, afin d'amplifier l'impact réel sur le développement agricole.

5.2. Le secteur agricole dans la dynamique institutionnelle nationale et régionale

Au titre des instruments de politiques agricoles nationale et régionale qui prennent appui sur les textes et règlements ci-dessus évoqués, on peut citer :

- en 1991, adoption de la Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LDPR) qui définit les orientations du développement du secteur agricole et rural avec comme priorités : (i) la redéfinition du rôle de l'Etat avec une amélioration de son intervention et la réduction de son coût d'intervention ; et (ii) le développement du secteur privé (ONG, OP, etc.) ;
- en 2000, adoption du Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural (SDDAR) et du Plan Stratégique Opérationnel (PSO). Le SDDAR élaboré avec l'appui du PNUD et de la FAO est un outil au service de tous les partenaires du secteur (Etat, ONG, OP, secteur privé etc.). Ces différentes stratégies s'appuient sur les cadres macroéconomiques de gestion économique et social (ENPLT, OSD, OMD, SCRIP) ;
- en 2003, prise des engagements de Maputo par les pays africains et la signature par ceux de la CEDEAO du Pacte régional de partenariat pour la mise en œuvre du PDDAA ;
- en 2006, élaboration du PSRSA sous l'impulsion du Gouvernement ;
- en 2009, mise en place du projet AIMAEP : il vise à renforcer les capacités organisationnelle, technique et administrative du MAEP afin qu'il puisse mieux jouer son rôle de facilitation et de régulation dans la promotion des filières agricoles.

- en 2010, prise en considération de l'agriculture comme l'un des quatre pôles de croissance dans la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté.
- De 2001 à 2011, le MAEP bénéficie de l'appui de la quasi-totalité des PTF bilatéraux et multilatéraux présents au Bénin, même si la contribution de ceux-ci aux investissements agricoles a diminué depuis 2003.

Il apparaît ainsi une dynamique institutionnelle autour du secteur agricole, impulsée aussi bien par les acteurs nationaux que par la communauté internationale. Il reste que l'ensemble des acteurs réunis autour de l'agriculture ne soient pas divisés sur les instruments qu'ils mobilisent au plan national, régional ou international. Cependant et malgré ces efforts, il n'y a pas de textes directs qui mentionnent explicitement les engagements de Maputo, mis à part le PDDAA. Toutefois, les déclarations de Maputo ont sans nul doute motivé l'engagement des décideurs à soutenir la production agricole.

5.3. La perception des acteurs sur les engagements pris à Maputo

Les entretiens sur la perception des acteurs ont ciblé notamment l'impact sur les changements institutionnels, la désignation d'un point focal de suivi du Programme Détaillé De l'Agriculture en Afrique (PDDAA), l'existence d'un consensus sur les objectifs et leur atteinte.

Les personnalités interviewées sont entre autres, les responsables du Secrétariat Général du MAEP (SGM), de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP), de la Direction des Ressources Financières et Matérielles (DRFM), ceux du projet AIMAEP, de l'Office National pour la Sécurité Alimentaire (ONASA), et ceux de la PNOPPA/ROPPA. Les personnes interrogées au nombre de 11 connaissent très bien le processus de Maputo et ses objectifs. C'est un fait que le processus de Maputo a suscité une nouvelle prise de conscience sur les questions agricoles et un changement de comportement au niveau des responsables politiques qui ont désormais une obligation de compte rendu vis-à-vis de l'ensemble des partenaires, notamment depuis l'avènement de la crise alimentaire de 2005. Cela a motivé une gestion participative où les producteurs, les organisations paysannes (OP), le secteur privé, les partenaires Techniques et Financiers (PTF) et l'Etat, tous impliqués ont reconnu le retard pris dans la mise en place des structures de coordination comme le Conseil d'Alimentation et de Nutrition (CAN), le Comité National d'Orientation du Secteur Agricole (CNOSA), le Réseau Africain Pour le Droit à l'Alimentation (RAPDA-ONG⁶), etc... Ces

⁶ Le RAPDA a été créé en juillet 2008 et a pour mission de rendre effectif le droit à une alimentation adéquate en Afrique. Il regroupe une vingtaine de pays africains. Son siège social est basé à Cotonou. Le RAPDA est déjà opérationnel dans 15 pays africains, Bénin, Burkina-Faso, Cameroun, Congo, Côte-d'Ivoire, Gambie, Kenya, Mali, Niger, RCA, RDC, Sierra-Léone, Soudan, Togo, Zambie.

responsables à divers niveaux, font observer que le PSRSA et le Programme Prioritaire d'Investissement Agricole (PPIA) du PNIA découlent en grande partie des enjeux de Maputo. Le point focal du PDDAA a finalement été désigné et son bureau se trouve à la Présidence de la République. Quant aux objectifs de Maputo, il y a un large consensus des personnes interviewées autour mais tous ne sont pas unanimes sur les moyens de mise en œuvre, notamment la question des 10% divise les acteurs.

Certains, pensent que son contenu n'est pas clair et estiment que sa comptabilité pose problème. Selon ceux-ci, le MAEP, ministère de l'agriculture dispose de toutes les compétences à travers le génie rural et de ce point de vue, il devrait être doté de tous les moyens financiers pouvant lui permettre de réaliser les infrastructures de production agricole en milieu rural. De ce point de vue, les 10% d'investissement ne peuvent être comptabilisés comme n'importe quel investissement, mais il faut tenir plutôt compte de ceux qui ont un impact réel sur la production agricole. Même dans ce cas, des problèmes de statistiques se posent, disent-ils. Les OP, par exemple, s'inscrivent en faux contre l'objectif de 10% atteint par le Bénin, et estiment que le Gouvernement cherche à montrer aux partenaires qu'il honore ses engagements afin de bénéficier de nouveaux financements agricoles. Par contre, l'autre argument s'appuie sur l'hypothèse que le ministère de l'agriculture (le MAEP) ne dispose pas de toutes les compétences et que les chaînes de valeur (CVA) nécessitent une complémentarité de compétences si les objectifs doivent être efficacement atteints. Du coup, il n'y a pas consensus sur la capacité du Bénin à atteindre efficacement les objectifs dans ces conditions. De telles réserves appellent une démarche de validation des progrès réalisés. Il s'agit notamment de vérifier si la productivité agricole a connu une amélioration dès la mise en œuvre du processus de Maputo, sachant que s'il y a progrès, celui-ci ne peut être imputé entièrement au processus de Maputo.

6- Etat de la Productivité agricole

Les indices de productivité calculés ont rapport avec l'inefficience technique « pure »; l'inefficience d'échelle; le progrès technique; et l'inefficacité allocative. S'agissant de l'inefficacité technique pure, elle reflète une moindre efficacité dans la transformation des ressources productives. L'inefficience d'échelle révèle de l'inefficacité imputable au choix de la taille. En ce qui concerne le progrès technique, il traduit l'effet de déplacement de la frontière de production dans le temps sous l'influence de nouvelles technologies, de l'utilisation de ressources humaines ou matérielles présentant de meilleures potentialités de productivité. Enfin, l'inefficacité allocative traduit une forme d'inefficacité dans la variation de la productivité totale des facteurs (PTF) qui résulte de combinaisons « socialement non optimales » au niveau des facteurs ou des productions.

6.1 Les changements positifs en termes de productivité

La présentation détaillée des valeurs de la productivité totale des Facteurs (TFPCH) et de ses composantes à savoir le changement de l'efficience (EFFCH) et le changement technologique (TECHCH) est faite dans le tableau A1 en annexe.

On note que les changements sont positifs sur l'ensemble de la période considérée (1990-2010). Si nous considérons la variation moyenne de la productivité totale des facteurs sur la dernière ligne et la dernière colonne du tableau A1, la productivité a connu une hausse de près de 2,6% entre 1990 et 2010 ($1-1.026=0.026$). Cette augmentation est due uniquement à une amélioration concomitante du niveau de la technologie (1.026), l'efficience n'ayant pas connue d'augmentation (voir tableau A1 et figure A2 dans l'annexe). Ainsi, la seule source qui contribue à l'amélioration de la productivité totale des facteurs au Bénin se trouve être le changement technologique. Cela est dû à l'orientation donnée à la politique agricole qui s'appuie sur la production et la productivité. Les objectifs de politique agricole mettent l'accent sur l'accroissement de la production par le développement de technologies diverses. Par exemple pour le maïs, sa production est prévue pour passer de 931.599 en 2007 à 1.900.000 de tonnes en 2015 soit un accroissement de 104% avec pour stratégies opérationnelles le développement des innovations (équipements, semences, intrants, etc.). Les aspects liés à l'efficience (combinaison des différentes innovations) ne sont pas approfondies dans les documents de politique.

Comme les résultats montrent une contribution nulle de l'efficience dans l'explication du niveau de la productivité totale des facteurs dans le secteur agricole, on comprend que l'on retrouve pratiquement les mêmes résultats en ce qui concerne les évolutions de l'efficience et du progrès technologique, comme le montre la figure A2 en annexe. Mais globalement, La productivité totale des facteurs a évolué en dents de scie entre 1990 et 2010 au Bénin (voir figure A1 en annexe). Un pic a été observé en 2008 malgré un niveau faible de productivité en 2005-2006. Un deuxième pic de la productivité totale des facteurs a été observé en 1993 à la veille de la dévaluation du FCFA. L'objectif de la Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LPDR) signée en 1991 était la diversification des productions agricoles qui vise à donner plus d'opportunités aux producteurs à travers leurs organisations professionnelles et les communautés rurales à mieux valoriser le potentiel existant en matière de production végétale sur des bases socio-économiques durables.

6.2 Les facteurs explicatifs du progrès dans la productivité

L'observation des histogrammes de la technologie et de la productivité montre globalement une différence apparente de productivités entre leurs niveaux d'avant et d'après 2003 (voir figure A3 en annexe). Le test de comparaison des moyennes avant et après 2003 montre que les productivités totales des Facteurs (TFPCH) n'ont pas changé significativement avant et après 2003 en témoigne la valeur faible de t de la quatrième ligne (tableau A2, annexe). Les variables qui agissent significativement sur la productivité agricole sont l'utilisation des

tracteurs, les superficies agricoles emblavées, le niveau antérieur de la production et l'effectif des actifs agricoles (tableau A3)⁷. En ce qui concerne l'utilisation des tracteurs, plus le nombre de tracteurs employés dans le secteur agricole est élevé, moins la variation de la productivité totale des facteurs du secteur est élevée. En effet, avec la mise en œuvre du Programme de Mécanisation Agricole (PPMA), les opérations culturales passent d'un tracteur pour 100.000 hectares en 2004 à un tracteur pour 2000 hectares à partir de 2011, soit plus de 2.800.000 hectares entièrement mécanisés correspondant à 40 % des terres agricoles cultivables (essouchage, labour, semis, entretien, traitement, etc.) par an et cette tendance sera maintenue jusqu'en 2015. Mais comment expliquer une baisse concomitante de l'accroissement de la productivité totale des facteurs ? Il pourrait s'agir d'une allocation de ce facteur dans le processus de production. Si l'efficacité ne s'est pas améliorée depuis 1990, même si les producteurs disposent de tracteurs, il demeure des difficultés majeures dans leurs maîtrise et utilisations efficaces. En ce qui concerne les opérations comme l'essouchage et le labour par exemple, les tracteurs mis à la disposition des producteurs ne sont pas adaptés. En effet, des études appropriées sur la compatibilité de ces engins avec les sols ne sont pas réalisées en amont. Les tracteurs, n'étant donc pas adaptés à la structure des sols, détruisent la structure de ces derniers. Toutes ces choses influent négativement sur la productivité. La même observation reste valable pour les intrants (engrais et autres).

Quant aux superficies agricoles emblavées, elles influencent positivement et significativement la productivité totale des facteurs du secteur. Cela est imputable à la mise en œuvre du PUASA et du PADVV, dans le cadre de la lutte contre la crise alimentaire de 2007-2008, qui a favorisé l'accroissement des emblavures avec un accent sur la valorisation des vallées, lesquelles sont des sols très fertiles contribuant ainsi à l'amélioration des productivités. De même, la contribution positive des effectifs agricoles montre que la qualité des encadrements apportés aux producteurs dans le cadre des programmes de diversification agricoles a contribué à l'amélioration de la productivité.

7-Etat des échanges dans le processus de Maputo

Dans la perspective des actions qui ont été mises en œuvre dans le cadre des accords de Maputo sur l'agriculture, la production céréalière, en particulier le maïs, le riz, la production en viande et principalement de la volaille jouent un rôle important dans la constitution des repas en Afrique et au Bénin en particulier. Aussi, cette section présente le niveau d'échanges observé pour ces denrées. En particulier, elle visite les programmes et politiques liés à la commercialisation des produits agricoles et leurs implications sur les échanges et la croissance agricole. Les données utilisées proviennent de la FAO, de la Banque Mondiale. Ces

⁷ Afin d'identifier les facteurs de progrès en termes de productivité depuis les années 90, un modèle autorégressif de retards distribués (Autoregressive Distributed Lag: ARDL a été estimé). Les résultats sont présentés au [tableau A3](#) en annexe. Les facteurs pris en compte par le modèle expliquent pour environ 82% les variations de la productivité totale des facteurs dans le secteur agricole au Bénin.

données sont complétées par les statistiques du MAEP et de l'Institut National de Statistiques et d'Analyse Economique (INSAE).

L'atout considérable de l'agriculture béninoise est qu'elle favorise l'offre agricole et alimentaire. Près de 70% de sa population et précisément 539.000 ménages ruraux⁸ mènent des activités très diversifiées dans les domaines de la production végétale, animale, halieutique et forestière. Les plus importantes productions vivrières sont: le maïs, le mil, le sorgho, le manioc, l'igname et le niébé. Ces productions vivrières restent généralement excédentaires et font du Bénin, un pays autosuffisant dans ces cultures vivrières.

Mais en ce qui concerne le riz, la production locale reste insuffisante face aux besoins alimentaires et conforte son importation. A côté de ces produits vivriers, l'agriculture offre des potentialités en cultures d'exportations (coton, ananas, karité, etc.), de production animale (bovins, volailles ;.. .etc.) et de production forestière. De façon spécifique, nous examinons, les performances des sous-secteurs production végétale et animale sur la période de 1995 à 2011.

7.1 Contribution des productions végétale et animale à la valeur ajoutée agricole

Avec une contribution moyenne de 41,20%⁹ à la production nationale, le secteur agricole béninois enregistre diverses performances sur la période de 1995 à 2011. Elle est moyennement de 39% entre 1995 et 2002 et de 40 % entre 2004 et 2011. La production végétale composée de la production céréalière, des cultures de rentes et des légumineuses constitue le moteur de la croissance agricole avec une contribution de plus de 84%¹⁰ à la formation de la valeur ajoutée de la production agricole contre 8% pour la production animale. La forte contribution de la production végétale s'explique par son importance dans l'alimentation de la population qui repose essentiellement sur la consommation des céréales et des racines et tubercules. La production animale participe faiblement à la valeur ajoutée agricole, soit 6%. Cette piètre performance s'explique généralement par la gestion peu rationnelle des espaces pastoraux, les fluctuations climatiques, les difficultés d'accès aux intrants spécifiques, le coût de plus en plus prohibitif des aliments pour le bétail et la faible adhésion des éleveurs aux programmes de couverture vaccinale. Cependant, la production animale se poursuit avec une croissance moyenne annuelle de 2,82% en production de volailles contre 3,28% en production de bovins. Malheureusement, cette prouesse reste insuffisante par rapport à la demande de volailles dont le taux d'accroissement moyen annuel des importations s'est élevé à 14,35%.

Le taux de croissance annuel moyen lié à la production agricole lorsqu'on la limite uniquement aux produits céréaliers ; aux racines et tubercules est de 3%, au même titre que

⁸ INSAE, RGPH3(2002).

⁹ African Development Indicators, 2012

¹⁰ ReSAKSS- AO Rapport 2010 sur les Tendances et Perspectives du secteur agricole

celui de la production animale sur la période 1995 à 2011. La **figure A12** en annexe illustre l'évolution de la production totale agricole, végétale et animale sur la période de 1995-2011.

7.2 La progression de l'offre des cultures vivrières et le resserrement du déficit céréalier

Sur l'ensemble de la période 1995-2011, la production agricole a connu une augmentation de 69% avec un taux de croissance moyen annuel de 3,34%. Cette croissance moyenne annuelle est de 5,40% sur la période précédant la déclaration de Maputo et 1,06% sur la période de 2003-2011. Cette variation de croissance annuelle moyenne s'explique par la diminution de la fertilité du sol, l'une des formes de dégradation des sols les plus répandues au Bénin, associée entre autres aux aléas climatiques et à la crise financière entraînant la réduction du soutien gouvernemental à l'agriculture. Face à cette situation de stagnation de la production agricole, des mesures de relance de l'Etat et des partenaires techniques et financiers (PTF) de la production vivrière ont apporté plus ou moins une réponse satisfaisante à la hausse de la demande en produits alimentaires divers au niveau national permettant ainsi, de réduire la profondeur du déficit alimentaire et de générer une source de revenu importante pour les exploitants agricoles. Ce revenu agricole est passé sur la période d'avant Maputo de 217 180 à 842 744 milliers de dollars US.

Cependant, le solde de la balance commerciale des produits agricoles reste déficitaire sur les années 2006, 2007 et 2009 avec des déficits commerciaux respectifs de 186 966 ; 44 150 et 14 555 milliers de dollars US. Ces déficits peuvent s'expliquer par l'augmentation des importations du produit riz dont la demande est loin d'être satisfaite au niveau national malgré la progression moyenne en volume de la production du riz qui passe de 26.824,38 tonnes avant Maputo à 72.225,45 tonnes après Maputo. Ce déficit de la balance commerciale des produits agricoles s'explique par de multiples raisons :

- l'insuffisance de la production du riz par exemple, 109.371 tonnes en 2009, pour répondre à la demande excessive ;
- la non adaptation de la production locale aux besoins et préférences de la population urbaine consommatrice ;
- la flambée des prix des produits agricoles importés ;
- .etc.

L'intérêt actuellement porté à la filière riz par plusieurs bailleurs de fonds tels que la Banque Mondiale et l'Union Européenne à travers le financement des projets changera à coup sûr les choses à l'avenir. Cependant, l'implication totale des gouvernants s'avère nécessaire pour asseoir et pérenniser le programme pour le développement de la filière du riz amorcé par la coalition africaine de développement de la filière riz car l'atteinte des rendements annoncés par les promoteurs par exemple du riz Nerica, exige un appui permanent des

paysans pour l'accès aux intrants et aux services de vulgarisation de la part de l'Etat¹¹. Mais, l'intervention ou toute action de l'Etat se traduisant par une distorsion dans le circuit de distribution des produits des exploitants agricoles sur les marchés agricoles n'est pas sans préjudice sur le secteur¹². .

Avec une croissance moyenne annuelle de 6% correspondant à une production moyenne annuelle de 107.841 tonnes supplémentaires, la production céréalière contribue moyennement à la production agricole à hauteur de 46% avec un solde commercial en volume toujours déficitaire et un accroissement moyen annuel de 1,34% sur la période de 1995-2011. La production du maïs enregistre un accroissement moyen annuel de 4% avec une contribution moyenne de 76,43% à la production céréalière sur la période de 1995-2011. Quant à la production du riz, elle contribue à la production céréalière à hauteur de 4,31% avec une croissance moyenne annuelle de 16% sur la période de 1995-2011. Cette performance annuelle du riz est liée aux actions de promotion de la riziculture initiées à travers la réalisation des travaux d'aménagement de bas-fonds et de périmètres irrigués, à la diffusion des variétés de riz NERICA (New Rice Cultivar for Africa) qui méritent d'être intensifiées pour saisir les opportunités de marché liées à la flambée des prix des denrées de grande consommation et conforter ainsi les stocks de sécurité alimentaire.

Pour l'instant le solde de balance commerciale en volume du produit riz reste déficitaire avec un besoin quotidien moyen annuel de 163.444,55 tonnes supplémentaires comblé par l'importation contre 2794,70 tonnes pour le maïs. Le besoin d'importation dans ces produits céréaliers justifie l'écart constaté et est clairement illustré par le tableau A10 en annexe présentant la structure de la production céréalière et son évolution dans la satisfaction de la couverture alimentaire de la population. Au total, la production moyenne agricole des produits céréaliers s'est beaucoup améliorée après la déclaration de Maputo sur la période de 2004-2011 passant de 879.810,6 tonnes sur 1995-2002 à 1.233.125 tonnes sur 2004-2011.

7.3 L'échange des produits agricoles

Les échanges commerciaux agricoles se réalisent pour la plupart avec les pays de l'UEMOA, de l'Afrique subsaharienne et du reste du monde. Le contenu des exportations du Bénin reste essentiellement agricole. La valeur moyenne de la contribution de l'agriculture dans le total des exportations s'élève à 33% contre un total de 24% des importations (**tableau A11** en annexe).

Selon les travaux d'Eurostat (2002), la part du Bénin dans les importations totales de la sous-région était de 4%¹³ et celle des importations agricoles s'élevait à 8% en 1998. De 1998 à

¹¹ Conseil de concertation des riziculteurs du Bénin(CCRB).

¹² Don japonais en riz à bas prix, diverses politiques de libéralisation accroissant les importations du riz

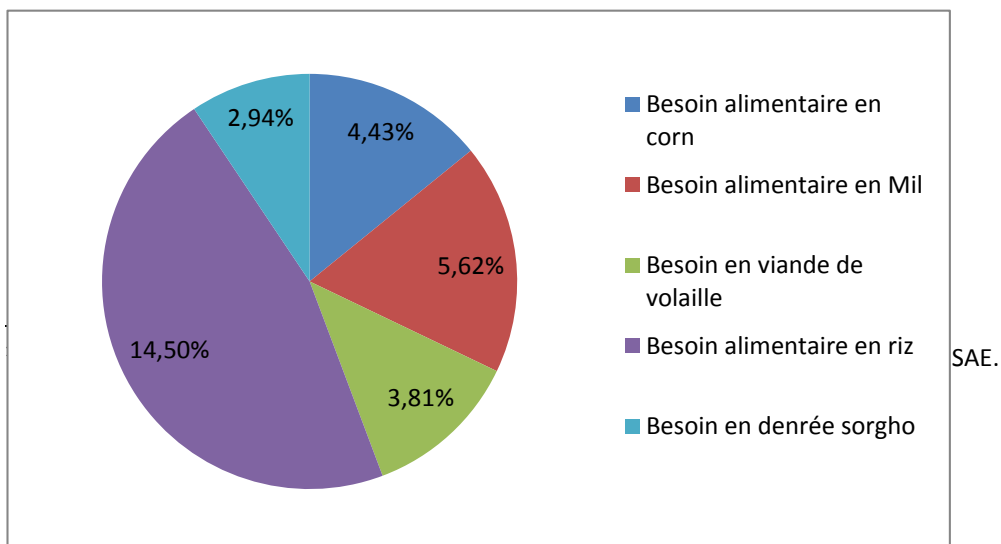
¹³ EUROstat (2002), Etude Complémentarité, concurrence, Agriculture UE-ACP

2010, le taux d'accroissement moyen annuel des exportations intracommunautaires dans l'espace CEDEAO passe à 22,15% tandis que celui des importations s'élève à 23,22%¹⁴. La part des exportations avec les partenaires du reste du monde connaît une croissance moyenne annuelle de 8,20% contre 7,72% pour les importations. Ces performances d'exportation proviennent du dynamisme du secteur agricole constitué des produits d'exportations tels que le coton, l'ananas, l'anacarde, le bois (foresterie)... etc. La structure des exportations agricoles montre que ces produits représentent environ 90% du total des exportations avec une prédominance du coton qui a contribué jusqu'en 2007 à 80% des recettes d'exportations pendant que les autres cultures d'exportations à savoir l'huile de palme, l'anacarde et l'ananas ne totalisent qu'environ 10% des ventes à l'étranger (BAD/OCDE, 2008).

Si l'on se réfère aux échanges commerciaux des produits alimentaires, on constate que le solde de la balance commerciale alimentaire reste déficitaire. Cette situation s'explique par l'incapacité ou l'insuffisance de la production agricole à répondre ou à combler favorablement les besoins alimentaires en produits agricoles de la population. La satisfaction des besoins alimentaires dans certains produits agricoles exige un taux de croissance annuel moyen de 14,50% dans la production du riz. La non-atteinte de cette performance, nous expose à un taux de croissance annuel moyen des importations du riz qui s'élève à 10,58%. Les autres produits agricoles tels que le sorgho, le maïs et la viande nécessitent dans l'atteinte de besoins alimentaires de connaître un taux de croissance annuel moyen respectif de 2,94% ; 4,4% et 5,62%.

Pour l'instant, de façon moyenne, 25,68% de nos importations y compris les produits alimentaires transformés constituent des produits de nourriture et 51,37% des biens manufacturés. Ceci implique une baisse moyenne annuelle de 5,10% de la profondeur du déficit alimentaire entre 1990 et 2012 (Food insecurity indicators, FAO). La figure ci-dessus illustre bien les besoins en denrées alimentaires de quelques produits agricoles.

Figure 1 : Taux de croissance annuel moyen nécessaire à la satisfaction de la demande des besoins alimentaires dans quelques produits agricoles.

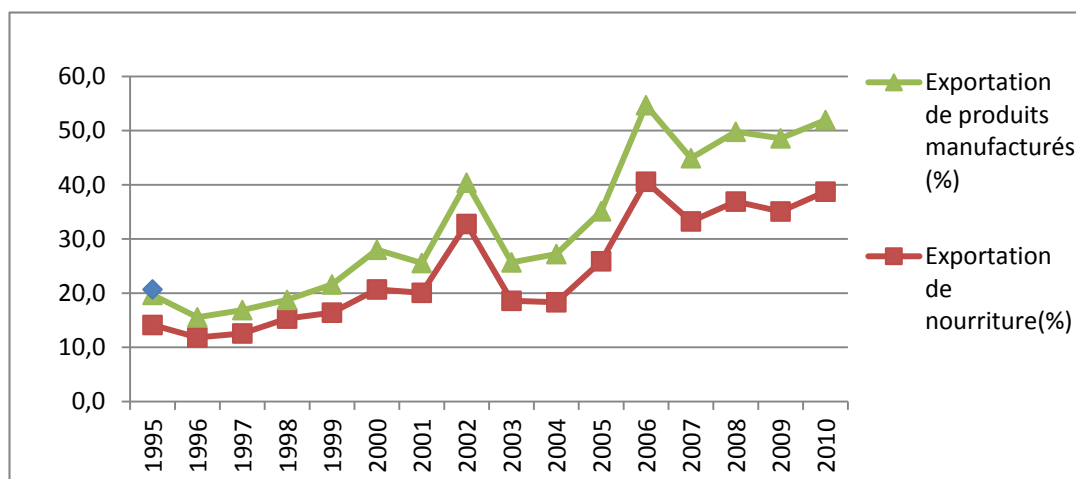


Source : données USDA FAS, 2012

De même, la valeur des importations des produits alimentaires par rapport aux exportations totales des marchandises connaît une baisse moyenne annuelle de 6,13% (Food insecurity indicators, FAO).

En ce qui concerne la transformation alimentaire des produits agricoles destinés à l'exportation, l'exportation de la nourriture représente en moyenne 20,58% des marchandises exportées contre 8,98% des biens manufacturés exportés. L'évolution des produits manufacturés et des denrées alimentaires est matérialisée par les courbes du graphique ci-dessous.

Figure 2 : Evolution des exportations des produits manufacturés et de la nourriture de 1995-2010.



Source : Données : ADI

Pendant la décennie 1990-2000, la part des recettes d'exportation dues au secteur agricole est montée à plus de 50% des recettes totales d'exportation (MAEP, 2000). Malheureusement, l'orientation nouvelle de la politique agricole contenue dans la Lettre Déclaration de Politique de Développement Rural (LDPDR), en prônant le désengagement effectif de l'Etat de ses fonctions de production, de transformation et de commercialisation ainsi que l'implication du secteur privé et des organisations paysannes dans le développement du secteur agricole, a bouleversé la production agricole et précipité le transfert de compétences aux organisations paysannes alors que celles-ci étaient insuffisamment préparées aux nouvelles responsabilités.

Le schéma directeur du développement agricole et rural (SDDAR d'avril 2000) opérationnel dès 2001 a bâti l'ensemble de la stratégie de développement agricole autour de l'agriculture

familiale. Le Plan stratégique Opérationnelle précise que la « *Priorité sera donnée à l'agriculture familiale afin de lui permettre d'accéder au marché* » et prévoit la modernisation de l'agriculture familiale pour adapter sa mission à celle des exigences de la mondialisation. Cette modernisation passe par la diversification de la production et l'organisation des circuits de commercialisation. Un plan stratégique pour la relance du secteur agricole, PSRSA élaboré en 2006, trois ans après la déclaration de Maputo a accompagné ce dispositif (MAEP, 2007). De nos jours, l'Etat Béninois a accordé à l'ONASA une facilité de trésorerie pour la constitution d'un stock tampon régulateur de 1100 Tonnes de maïs et un stock expérimental de 50 Tonnes de Sorgho. Ces efforts d'organisation suivis des déclarations d'incitations et actions en faveur de l'agriculture ont permis de réduire la dépendance à l'aide alimentaire du Programme Alimentaire Mondial de 7.000 tonnes, celle du Service de Secours Catholique de 5.000 tonnes et de l'aide-programme du Japon de 4.400 tonnes de Riz comme nous le verrons dans la section suivante.

8- Pauvreté et sécurité alimentaire

L'assurance d'un repas régulier nécessite des moyens financiers et la capacité d'avoir à disposition les aliments. Mais réduire la pauvreté ne garantit pas que ceux qui ont faim s'en tirent tous autant que les autres pauvres car la faim n'est pas qu'une conséquence mais aussi une cause de la pauvreté. En d'autres termes, la réduction de la pauvreté ne met pas en sécurité alimentaire tous les pauvres. On parle de sécurité alimentaire quand la population a, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive lui permettant de satisfaire ses besoins énergétiques et ses préférences alimentaires afin de mener une vie saine et active. Quatre conditions sont requises: (i) des approvisionnements ou des disponibilités alimentaires suffisants, (ii) la stabilité des approvisionnements alimentaires, sans fluctuations ou pénuries d'une saison ou d'une année à une autre, (iii) la nourriture accessible ou abordable, et (iv) la qualité et l'innocuité des aliments.

Les personnes extrêmement pauvres vivent dans l'insécurité alimentaire et sont hautement vulnérables. Néanmoins, tous ceux qui sont pauvres ne sont pas toujours vulnérables à l'insécurité alimentaire. La faim est un symptôme, une conséquence, une expression de la pauvreté. Selon l'INSEE, un individu (ou un ménage) est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté est un niveau en-dessous duquel un ménage est considéré comme pauvre. L'intensité de la pauvreté (poverty gap) est un indicateur qui permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population est éloigné du seuil de pauvreté. Toutefois, la pauvreté est multidimensionnelle. Dans ce sens, elle ne se prête pas à une définition qui fasse l'unanimité car elle porte sur plusieurs aspects aussi divers et variés que les réalités quotidiennes de

chaque individu. Pour la mesurer, nous utilisons ici l'approche revenu dont le détail est présenté en annexe4.

Au Bénin, la pauvreté est analysée suivant une approche monétaire avec la dépense par tête comme indicateur de niveau de vie, et suivant une approche non monétaire fondée sur un indice composite de niveau de vie construit sur la base des conditions d'habitation et du patrimoine des ménages. Dans cette section, les données utilisées sont secondaires et issues d'enquêtes réalisées au plan national par l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE). La pauvreté monétaire reste mesurée au Bénin par le niveau des dépenses de consommation des ménages en référence à un seuil de pauvreté.

Les indicateurs renseignés sont issus de l'exploitation des bases de données des enquêtes réalisées auprès des ménages en utilisant les seuils de pauvreté qui prennent en compte l'inflation entre les périodes. Les sources utilisées concernent l'Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages au Bénin (EMICoV) dont les informations sont relatives aux années 2006, 2007, 2009 et 2011. Très peu d'informations existent avant 2003.

8.1 Situation de la pauvreté au Bénin

D'après les résultats produits à partir des Enquêtes Légères Auprès des Ménages (ELAM) réalisées par l'INSAE, le seuil de pauvreté global (SPG) calculé selon l'approche normative dans quatre villes du Bénin (Cotonou, Parakou, Porto-Novo et Abomey-Bohicon) enquêtées en 1995-1996 est de 144 300 FCFA par tête et par an avec quelques variations sensibles d'une ville à l'autre. Le seuil de pauvreté alimentaire (SPA) est de 66 100 FCFA et le seuil de pauvreté non alimentaire (SPNA) de 78 200 FCFA par équivalent-adulte par an. Le ratio SPNA/SPG est légèrement plus fort à Cotonou (58%) et devient de plus en plus faible au fur et à mesure que l'on passe à des villes plus petites et certainement plus rurales (tableau 1).

Tableau 1 : Dépenses totales des ménages par département et milieu de résidence en 2009.

Départements	Dépenses totales par ménages		Dépenses par tête du ménage		Seuils de pauvreté globale	
	Moyenne	Ecart -type	Moyenne	Ecart -type	Moyenne	Ecart -type
Alibori	1 446 282,53	949 338,50	200 308,62	151 071,16	127 956,21	24 438,96
Atacora	965 893,27	608 930,12	157 883,12	123 978,39	104 469,49	16 445,87
Atlantique	1 205 166,58	1 263 412,68	254 261,51	331 323,73	155 780,56	38 568,19
Borgou	1 278 389,01	870 483,38	192 482,74	150 340,27	118 088,70	16 345,41
Collines	976 224,49	782 395,00	177 603,82	137 642,91	132 535,40	12 050,47
Couffo	725 043,55	607 849,04	123 680,38	97 223,42	96 813,77	12 892,19
Donga	1 193 189,48	898 157,47	158 703,69	127 456,64	101 566,89	18 686,09
Littoral	2 229 994,92	1 838 051,85	526 074,48	573 895,14	245 394,52	0,00

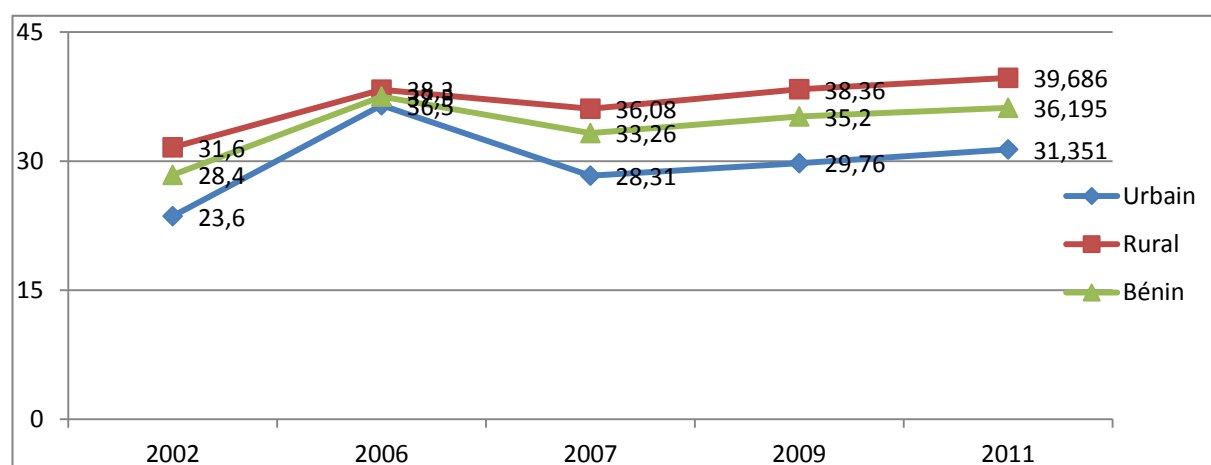
Départements	Dépenses totales par ménages		Dépenses par tête du ménage		Seuils de pauvreté globale	
	Moyenne	Ecart –type	Moyenne	Ecart -type	Moyenne	Ecart –type
Mono	820 066,89	706 482,81	164 178,92	172 578,59	115 554,94	10 472,59
Ouémé	1 540 625,05	1 146 700,64	294 564,36	254 020,82	166 294,12	39 104,92
Plateau	935 380,19	811 134,99	172 331,78	134 772,96	108 101,00	14 226,70
Zou	667 269,86	425 689,03	139 112,18	112 414,37	96 995,66	22 982,72
Urbain	1 536 464,50	1 381 456,02	312 703,29	379 708,90	169 514,64	55 968,40
Rural	994 059,50	806 108,11	168 644,93	147 029,64	114 377,33	24 456,00
Ensemble	1 192 388,18	1 085 475,57	221 319,42	266 918,32	134 538,11	47 222,16

Source : INSAE, Données de l'EMICOV 2009.

Le niveau de dépenses est en moyenne de 1,2 millions de FCFA par ménage en 2009 avec des disparités suivant le niveau de résidence et les départements. En milieu urbain, les ménages dépensent plus que leurs homologues du milieu rural. Au niveau des départements, c'est le Zou (667 270 FCFA) qui enregistre le faible montant de dépenses au niveau des ménages. Il est suivi du département du Couffo (725 043 F CFA). Le Littoral est le mieux loti avec plus de 2 millions de FCFA par ménage.

Au niveau des dépenses par tête, en 2009, suivant les données de l'EMICOV, le béninois en moyenne dépense 266 918 FCFA. En milieu rural, les béninois dépensent près de deux fois moins que ceux du milieu urbain (168 645 FCFA contre 312 703 FCFA). Quant aux départements, c'est le Couffo (123 680 FCFA) qui vient cette fois-ci en tête suivi du Zou (139 112 FCFA). Dans le littoral, le béninois dépense toujours plus que ses compatriotes du reste du pays avec une dépense moyenne par tête de plus de 526 000 FCFA. La figure 3 suivant présente les indices de pauvreté depuis 2002.

Figure 3 : Evolution de l'incidence de la pauvreté monétaire (P0) entre 2002 et 2011 suivant le milieu de résidence



Source : données INSAE, TBS (2012)

L'évolution de l'incidence de la pauvreté montre une légère tendance à l'augmentation de la pauvreté entre 2002 et 2011. Cette incidence de pauvreté est passée au niveau national de 28,4% en 2002 à 36,19% en 2011. Elle est plus criarde en milieu rural qu'en milieu urbain sur l'ensemble de la période.

Un test de comparaison fait sur l'incidence de pauvreté entre 2002 et 2011 montre qu'il existe une différence significative entre la proportion des pauvres au cours de ces deux périodes au Bénin. Le tableau ci-dessous présente les résultats :

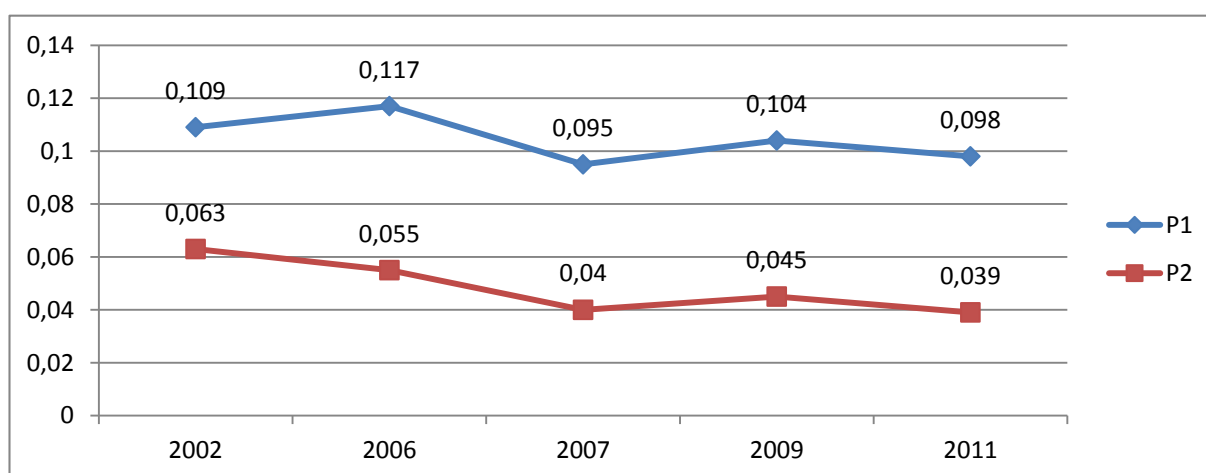
Tableau2 : Test de comparaison entre l'incidence de pauvreté en 2002 et 2011.

	P0	Ecart-type(n
2002	0,284	0,063	5350
2011	0,362	0,039	20195
<i>Ecart (p2011-p2002)</i>	<i>0,0000494</i>	<i>0,0000247</i>	
z		3155,051332	

On a $z=3155,05 \gg 1,96$ rejet de H_0 . Les deux proportions ou incidences sont statistiquement différentes¹⁵. Nous pouvons donc conclure, au risque de 5% de se tromper, que la pauvreté s'est accrue entre 2002 et 2011 au Bénin.

La même tendance n'est pas observée au niveau des deux autres indicateurs de mesure de la pauvreté que sont la profondeur (P1) et la sévérité (P2) de la pauvreté comme le montre la figure 4 ci-dessous.

Figure 4 : Evolution des indices P1 et P2 entre 2002 et 2011



Source : données INSAE (TBS, 2011)

¹⁵ $z = \frac{p_{2011} - p_{2002}}{\sigma_{p_{2011} - p_{2002}}}$ Pour $\alpha=0.05$, si $z > 1,96$ ou $z < -1,96$, il y a rejet de H_0 . H_0 est l'hypothèse d'égalité entre les deux incidences de pauvreté.

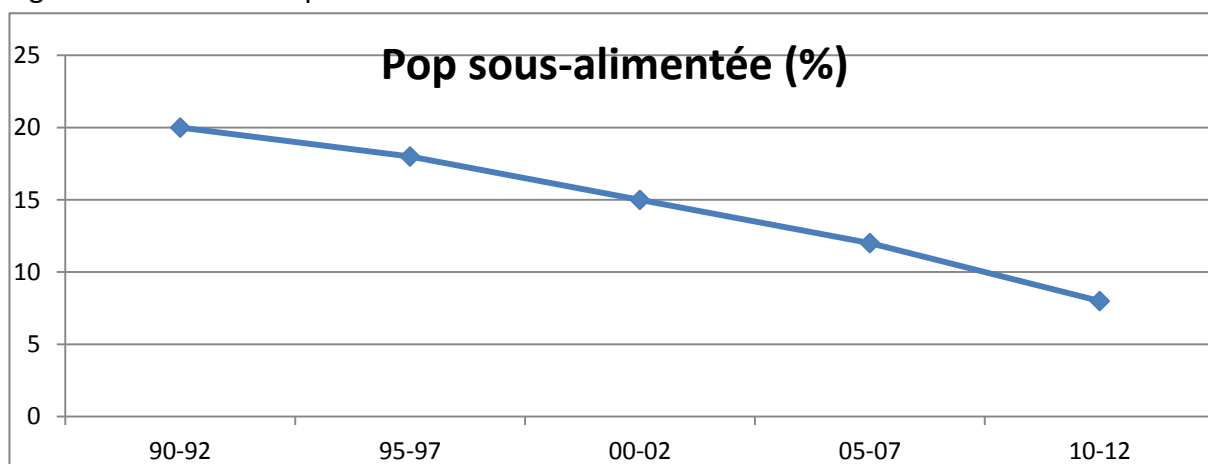
En effet, au niveau de ces deux indices, on note une tendance baissière des indices. Cela montre un effort de la part des pauvres à sortir de leur situation donc une réduction de l'écart de pauvreté entre les différents groupes de la population. Sur la période, malgré que la proportion des pauvres s'est accrue, l'écart de pauvreté s'est réduit montrant ainsi qu'un grand nombre de très pauvres se sont rapprochés du seuil de pauvreté (allure de la courbe P1). De même, on note une réduction progressive des inégalités car la sévérité de la pauvreté est passée au cours de la période de 0,063% à 0,039%. La sévérité de la pauvreté (P2) s'est beaucoup plus réduite au cours des dernières années que la profondeur (P1). Ainsi, l'écart se réduit entre les différentes catégories de pauvres et entre pauvres et riches.

Le tableau A18 en annexe montre le détail par département. Comparativement à 2002, le nombre de pauvres s'est accru dans l'ensemble des départements en 2011. Le département de l'Atacora ayant le plus grand nombre. L'analyse du tableau montre qu'en 2009, l'incidence de la pauvreté est de 35,21% pour l'ensemble du Bénin avec disparité suivant le milieu et le département de résidence. A l'inverse la population sous-alimentée s'est réduite considérablement.

8.2 Sécurité alimentaire/indice de la faim de l'IFPRI

D'importants efforts ont été faits par le Bénin pour réduire la proportion des personnes sous alimentées au sein de la population béninoise. En effet, cette proportion est passée de 20% entre 1990 et 1992 à 15% en 2000 et 2002, veille de la déclaration de Maputo. Depuis, ces efforts se sont poursuivis et la proportion de la population sous alimentée est en 2012 de seulement 8,1% de la population totale (figure 5).

Figure 5 : Evolution de personnes sous-alimentées entre 1990 et 2012



Source : Données de l'IFPRI et INSAE, 2013.

Cette régression de la proportion de la population sous alimentée permet ainsi au Bénin d'atteindre une partie de l'OMD 1 qui est de réduire de moitié la proportion des personnes

sous-alimentées. Cela a permis au Bénin d’être classé parmi les vingt pays ayant fait des efforts remarquables dans ce domaine lors de la 38^e conférence de la FAO en juin 2013.

S’agissant du Global Hunger Index (GHI), ou Indice de la faim dans le monde qui est un outil statistique calculé chaque année par l’Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires (IFPRI), il permet de mesurer et de suivre de manière détaillée l’évolution de la faim dans le monde, pays par pays et région par région. Le GHI met en évidence les succès et les échecs des programmes de réduction de la faim et offre un éclairage sur les facteurs de la faim. Il est calculé à partir de trois indicateurs exprimés en pourcentage : il s’agit de la proportion de population sous alimentée, de la prévalence de l’insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5ans (%) et du taux de mortalité des enfants de moins de 5ans (en %). Le GHI est une moyenne arithmétique de ces trois indicateurs et varie entre 0 et 100. Plus il est élevé, plus le niveau de la faim est élevé.

Le tableau 2 ci-dessous présente l’indice de la faim de 1990 à 2012 dans quelques pays de la sous-région et permet une comparaison des efforts par pays. Une analyse comparée de l’IGH de quelques pays de la région montre que dans l’ensemble, de grands efforts ont été faits par les pays au cours de la période.

Tableau 3 : Indice de la faim (GHI) dans quelques pays de la sous-région

Pays	1990	1996	2001	2012
Bénin	21,3	20,1	16,8	14,6
Niger	36,4	35,9	30,5	22,3
Nigéria	24,1	20,9	18,2	15,7
Burkina	23,5	22,4	21,8	17,2
Togo	26,4	22	23,3	19
Ghana	21,4	16,3	12,8	8,9
RCI	16,5	17,8	16,6	18,2
Mali	27,8	26,3	23	16,2
Sénégal	18,3	19,6	19,2	13,7
Guinée	22,4	20	21,6	16,6

Source : Rapport IFPRI, 2012.

Les pays ayant fait de grands efforts afin de réduire leur indice de la faim sont : le Niger même si l’indice demeure encore très élevé, le Ghana, le Mali, le Nigeria, le Togo et le Bénin. Le Niger vient néanmoins en tête dans l’effort de réduction de la faim avec plus de 14 points. Seule la Côte d’Ivoire a connu une augmentation de son indice passant de 16,5 en 1990 à 18,2 en 2012. Cette situation pourrait s’expliquer par la longue crise politique qu’a connue ce pays et qui n’offrait pas une stabilité à la mise en œuvre des politiques de développement.

9- Facteurs de progrès et obstacles

L'analyse des politiques agricoles permet d'identifier des facteurs limitants tout comme de progrès.

9.1 Les facteurs de progrès

Les succès agricoles obtenus au Bénin dépendent fortement de la réorganisation récente du secteur agricole et de l'appui financier massif accompagnant les réformes. En effet, la nouvelle démarche de formulation des politiques agricoles s'appuyant sur un consensus et une base cohérente avec des objectifs quantifiables dont l'atteinte peut être évaluée. L'espoir suscité par le PNIA et le PDDAA repose sur l'implication des acteurs. Les investissements en infrastructures agricole ont permis de relever substantiellement la productivité. L'accompagnement et le suivi des producteurs, notamment à travers l'encadrement et l'assistance des organisations paysannes restent des atouts majeurs. A ces efforts, il faut ajouter l'amélioration du cadre institutionnel. Les textes et lois doivent viser avant tout la promotion du secteur agricole. En novembre 2007, le Gouvernement a mis à la disposition de l'Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire (ONASA) des fonds afin de constituer un stock tampon de produits vivriers (maïs, sorgho, soja, riz en paddy), qui a ensuite été vendu à prix réduit par rapport à ceux du marché. Le gouvernement a par ailleurs pris des mesures d'allègement fiscal sur les produits alimentaires de grande consommation (blé, farine de blé, riz blanchi, lait, sucre, pâtes alimentaires, tomate); réfectionné les pistes afin d'améliorer l'évacuation des produits des zones excédentaires; appuyé l'incorporation des farines locales pour la fabrication du pain; et renforcé le rôle de l'ONASA en matière de sécurité alimentaire. Des magasins ONASA ont ainsi été installés dans tous les communes du Bénin et avec une implication des élus locaux dans la livraison des produits aux populations afin d'atteindre les couches réellement défavorisées. Par ailleurs, dans le cadre du Programme d'Appui d'Urgence à la Sécurité Alimentaire (PUASA), les mesures visant à relancer les productions vivrières à cycle court ont été prises, telles que l'approvisionnement des producteurs en semences et en intrants, et l'aménagement des vallées et des bas fonds sans que l'effort ait été continu et soutenu. Dans le domaine foncier, un grand progrès a été fait dans la sécurisation du foncier rural. En effet, un recensement par GPS a été fait dans une logique de délivrance des titres de propriété. Les problèmes fonciers qui ont pendant longtemps constitué un handicap pour l'agriculture ne seront qu'un lointain souvenir. Néanmoins, ces terres sécurisées connaissent des braderies au point de priver dans le futur, les paysans de terres cultivables.

9.2 Les Obstacles

Au Bénin, les difficultés de financement en temps opportun ont démotivé les producteurs impliqués dans le Programme d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PUASA). Une autre difficulté qui s'est muée en obstacle pour les organisations paysannes est l'absence d'une franche collaboration entre le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère

de l'Agriculture quant aux décaissements en temps opportun. Les retards dans les décaissements n'ont pas permis d'atteindre une meilleure performance du projet PUASA. Toutefois, les mesures de défiscalisation n'ont pas eu l'effet escompté sur les consommateurs, ni sur les petits commerçants, mais semblent en fait avoir avant tout bénéficié aux gros commerçants (importateurs et grossistes). En effet, la baisse d'impôts et de taxes au lieu d'être répercutée sur les consommateurs, a plutôt permis d'augmenter les marges bénéficiaires.

Les obstacles au développement de l'agriculture sont nombreux. Le tout premier obstacle reste le problème de financement de l'agriculture. Ce secteur nécessite d'importants efforts financiers qui pèsent très souvent sur le budget des Etats. C'est pourquoi ceux-ci sollicitent souvent des concours extérieurs. Ces concours demeurent limités dans un contexte de mondialisation des économies qui prône la concurrence. Malheureusement, les nations développées continuent d'accorder de fortes subventions aux agriculteurs biaisant ainsi le jeu de la concurrence mondiale. Quant aux problèmes fonciers, après avoir été longtemps un handicap aux activités rurales, des solutions ont enfin été mises en œuvre avec l'implication du programme Millénaire Challenge Account. Enfin, une autre menace que les politiques agricoles doivent anticiper reste le conflit sur les ressources/facteurs de production engendré par le développement des biocarburants. Ainsi, les cultures de rente peuvent induire une réallocation des ressources qui sera fatale à la production vivrière et donc à la sécurité alimentaire.

10- Conclusion et recommandations

Les objectifs budgétaires suivant les accords de Maputo sont réalisés par le Bénin si l'on considère l'ensemble des investissements publics effectués par l'Etat en milieu rural. Mais une désagrégation des données peut conduire à un résultat inverse. L'examen du point d'exécution budgétaire du MAEP révèle que l'effort d'investissement agricole doit être poursuivi, notamment avec le désengagement progressif des PTF. Il apparaît urgent de rationaliser les charges de fonctionnement. Cela mettra en confiance les investisseurs nationaux et internationaux qui s'intéressent à l'agriculture. Le Bénin a adopté ces dernières années beaucoup de textes de lois et pris plusieurs engagements internationaux sur l'agriculture. Cette dynamique devrait favoriser le développement agricole au lieu de constituer des sources de conflits entre institutions. Une politique fiscale appropriée, qui diminue les taxes sur les intrants et la vulgarisation des techniques et des systèmes d'exploitation peuvent rehausser la productivité et préserver le patrimoine écologique. La libéralisation des composantes des prix, en particulier sur les produits agricoles et sur les intrants agricoles et leur alignement les cours mondiaux favorisent une meilleure rentabilité agricole. Des efforts restent à consentir pour répondre davantage aux besoins céréaliers de la population car l'augmentation de la production céréalière n'a pas empêché la hausse des importations céréalières qui est passée en moyenne de 180.245,1 tonnes à 278.701,4 tonnes

contre une progression moyenne des exportations de 3633 tonnes à 9725,7 tonnes. De même, beaucoup d'efforts restent à faire dans le domaine de la conservation et de la transformation des produits agricoles pour d'autres usages afin d'accroître la valeur ajoutée des produits agricoles et préserver les ménages ruraux contre la faim.

La lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire a permis de réduire de moitié la proportion des populations sous alimentées. Par ailleurs, le marché joue un grand rôle dans la lutte contre l'insécurité alimentaire en milieu rural. Les interventions doivent être appuyées par une politique commerciale efficace afin de rendre la nourriture disponible et accessible à tous.

11- Bibliographie

- Banque mondiale, (2012), African Development Indicators sur l'économie Béninoise, Base de données;
- BIAOU G. (2008) : Instabilité de la politique agricole (cours de programmation des actions de développement rural) ;
- CNDLP(2002) : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Bénin 2003-2005 ;
- ECHAUDEMAISON Collection C. D. (1990) : la Nouvelle Donne Mondiale des Années 1990, Edition Nathan ;
- EUROSTAT (2002), CIRAD Etude complémentarité_concurrence_agriculture UE-ACP
- FAO (2000) : Politique et stratégie générales du secteur agricole et rural», volume1 ;
- FAO, données d'UDSA FAS ;Food .
- FAOSTAT(2012), [http:// faost.fao.org](http://faost.fao.org) ;
- FAO (2006): Etat de l'insécurité alimentaire dans le monde: Eradiquer la faim dans le monde – bilan 10 ans après le sommet mondial de l'alimentation, Rome 2006, 44 pages.
- FAO (2010): Etat de l'insécurité alimentaire dans le monde: combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées, Rome 2010, 68 pages.
- FAO (2006): Sécurité alimentaire et développement agricole en Afrique Subsaharienne: Dossier pour un accroissement des soutiens publics
- FAO (2012), Food insecurity indicators
- IFPRI Global Hunger index (2012) ;
- IFPRI Récapitulatif 2020 n60 (1999): Choix Cruciaux Pour La Politique ;
- INSAE (services des échanges extérieurs) données sur les échanges commerciaux.
- INSAE (2011): Tableau de Bord Social (TBS) 2010, 226 pages
- INSAE (2011): Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV): Enquête de suivi 2010, Principaux indicateurs, mars 2011, 124 pages.
- INSAE (2011): Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages (EMICoV): Enquête de suivi 2010, Rapport préliminaire, mars 2011, 74 pages.
- INSAE (2012): Tableau de Bord Social (TBS) 2011, 234 pages

- IVANIC, M. et MARTIN, W (2008): Assurer la sécurité alimentaire, 3 pages in Finances et Développement, décembre 2008.
- Lawrence T.B., Suddaby R., (2006). "Institutions and Institutional Work", in Clegg S.,Hardy C., Nord W.R., Lawrence T., Handbook of Organizations Studies, Londres: Sage.
- MAEP (2001): schéma directeur ;
- NEPAD, 2009. Déclaration de Maputo : où sont les pays concernés ? Rapport sur les politiques, juin 2009
- Patrice Cokou Kpade et Jean-Pierre Boinon, 2011. « Dynamique des politiques cotonnières au Bénin. Une lecture par la dépendance de sentier », *Économie rurale*, 321, 58-72.
- Pinstrup-Andersen, P., Satoru S. (2007). "Infrastructures Rurales Et Développement Agricole", *Revue d'Economie De Développement*, Vol.21, Pages 55 A 90
- PAM (2009) : Analyse Globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition (AGVSAN), Bénin, mai 2009, 168 pages.
- PNUD (2011) : Politiques de croissance pro-pauvre : contraintes et défis au Bénin, 235 pages.
- Resakss- AO Rapport (2010) sur les tendances et du secteur agricole.
- Taondyandé, M., Yade, M., Nwafor, M., 2012. Suivi des processus de développement de l'Agriculture africaine et de ses performances : une analyse comparative

12- Annexes

(Voir document annexe)