

ANALYSE DE LA DEMARCHE D'APPROPRIATION DES REFORMES INSTITUTIONNELLES DANS LE SECTEUR AGRICOLE AU BENIN

M. ASHANTI*¹, G. V. NIEUWENHUYSEN¹, J. EGAH¹, M. N. KOTOBODJO¹, N. M. BACO¹

¹Laboratoire Société Environnement de l'Université de Parakou, Bénin

Email : geryvnh@gmail.com ; egahjanvier@gmail.com ; nkotobiodjo@gmail.com ; nasserbaco@yahoo.fr ; *Auteur correspondant : amashoud@gmail.com

RESUME

Les réformes structurelles du secteur agricole sont-elles appropriables par les acteurs dudit secteur ? Le présent article a analysé le processus d'appropriation de ces réformes par les acteurs du secteur agricole au Bénin. Les données collectées auprès des acteurs du secteur sont relatives au dispositif mis en place et sa fonctionnalité, aux synergies d'actions, au niveau de participation des acteurs, etc. Elles ont été collectées à travers des entretiens individuels à l'aide d'un questionnaire et d'un guide d'entretien. Elles ont été analysées à l'aide de la statistique descriptive, de l'analyse de discours et de contenu. De ces analyses, il ressort que la démarche d'appropriation des réformes dans le secteur agricole intègre aussi bien les acteurs publics que privés. La motivation des acteurs est un facteur déterminant dans le fonctionnement des cadres de dialogue et la compréhension mutuelle des rôles de chaque acteur. Il urge de renforcer le dispositif actuel pour permettre aux parties-prenantes de sentir leurs préoccupations traitées afin de continuer à animer professionnellement ces différents cadres.

Mots clés : Réformes, appropriation, secteur agricole, territorialisation, Bénin

ABSTRACT

ANALYSIS OF THE OWNERSHIP PROCESS OF INSTITUTIONAL REFORMS IN THE AGRICULTURAL SECTOR IN BENIN

Are structural reforms in the agricultural sector appropriable by agricultural actors? This article analyzes the process of appropriation of these reforms by actors in the agricultural sector in Benin. The data collected from the sector's actors relate to the mechanism put in place and its functionality, the synergies of actions, the level of participation of the actors, etc. They were collected through interviews with the actors in the sector. They were collected through individual interviews using a questionnaire and an interview guide. They were analyzed using descriptive statistics, discourse and content analysis. These analyses show that the process of taking ownership of reforms in the agricultural sector involves both public and private actors. The motivation of actors is a determining factor in the functioning of dialogue frameworks and the mutual understanding of the roles of each actor. It is urgent to strengthen the current system to enable stakeholders to feel the concerns being addressed in order to continue to professionally lead these different frameworks.

Keywords: Reforms, ownership, agricultural sector, territorialization, Benin

INTRODUCTION

En Afrique subsaharienne, les productions vivrières n'arrivent pas à couvrir les besoins alimentaires alors que plus de 27,3 millions de personnes sont en situation de crise (CSAO/OCDE and CILSS, 2022). Au Bénin, environ 43 % de la population sont en sécurité alimentaire limite et près de 10 % en insécurité alimentaire globale (PAM, 2017). L'inadéquation des politiques de développement agricole pourrait être à la base du déficit alimentaire pour ménages (Fouilleux, 2000; Kaced and Ibzain, 2018). Or, le secteur agricole contribue à la sécurité alimentaire de plus de 12 millions d'habitants. Sa contribution au Produit Intérieur Brut (PIB) était estimée à 27,50 % en 2020. Ces chiffres justifient l'intérêt sans cesse croissant que portent les pouvoirs publics à l'agriculture.

En se basant sur les expériences de plusieurs années d'intervention, le Bénin s'est engagé, depuis 2016, dans une restructuration de sa politique d'intervention dans le secteur agricole avec l'élaboration et la mise en œuvre d'un Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) 2025 (MAEP, 2017). Les différentes réformes ainsi opérées ont inclus le changement du dispositif opérationnel. Elles ont entraîné un découpage du territoire en sept pôles de développement agricole basés sur des zones agroécologiques. Ces Pôles de Développement Agricole sont gérés par sept (07) Agences Territoriales de Développement Agricole (ATDA). Ce découpage territorial est consacré par un décret pris en conseil des ministres (Fenyès, 2018). De nouvelles missions ont été attribuées à ces acteurs à travers la deuxième génération de la Stratégie Nationale du Conseil Agricole (SNCA) pour plus d'impact sur les productions, les organisations de producteurs et les organisations interprofessionnelles (MAEP, 2018).

Aux Pôles de Développement Agricole, s'ajoute la création de douze Directions Départementales de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (DDAEP). Ce sont des structures déconcentrées du Ministère, chargées des questions régaliennes de l'État au niveau de chaque département. Ces réformes modifient considérablement l'environnement institutionnel du secteur agricole au niveau des territoires.

L'appropriation de ces réformes reste un défi pour l'atteinte des objectifs de développement du

secteur agricole. En effet, les acteurs chargés de l'implémentation des réformes ont besoin d'une bonne compréhension des orientations des nouvelles politiques. Pour répondre à ce nouveau défi, l'État béninois a obtenu le financement par l'Union européenne du projet d'Appui au Renforcement des Institutions dans le Secteur Agricole au Bénin (ARISA-B) mis en œuvre par l'Agence belge de développement (Enabel). Ce projet s'inscrit dans le cadre du Programme d'Appui au Développement Durable du Secteur Agricole (PADDSA) de l'Union européenne pour une durée de quatre ans (octobre 2018 à octobre 2022).

Le présent papier analyse le processus d'appropriation des réformes conduit par ce projet au profit de la promotion des filières agricoles. Les questions de recherche suivantes ont servi de base pour la compréhension dudit processus :

- Quel est le dispositif mis en place pour l'appropriation des réformes agricoles par les acteurs du secteur Agricole au niveau des territoires ?
- Quels sont les relations qui existent entre les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la démarche d'appropriation des réformes ?
- Comment fonctionnent les instances de dialogue mises en place dans le cadre des réformes du secteur Agricole ?

CADRE THEORIQUE

Plusieurs notions méritent d'être clarifiées pour l'analyse de la démarche d'appropriation des réformes du secteur agricole au Bénin.

L'introduction des réformes institutionnelles apparaît comme une innovation apportée dans le fonctionnement des organisations ayant en charge le développement agricole. Pour comprendre le processus d'appropriation des réformes institutionnelles, il est important de rappeler les fondements théoriques sur l'innovation.

L'innovation est considérée comme l'une des rares notions sur lesquelles les scientifiques se sont accordées dans l'élaboration des cadres d'analyse en sciences sociales, économiques ou politiques (Le Masson *et al.*, 2006; Midler *et al.* 2012). L'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) a défini l'innovation à travers le cadre du Manuel d'Oslo (2006) comme l'introduction d'un bien ou service,

d'un nouveau procédé ou sensiblement amélioré, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques de l'entreprise, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures.

Des auteurs ont essayé d'apporter une réponse aux interrogations sur le concept de l'appropriation. Godet (2001) définit l'appropriation comme un processus qui consiste en la compréhension, l'assimilation et le partage des résultats d'une démarche. Elle amène les parties prenantes à internaliser non seulement le cheminement mais aussi le résultat de la démarche prospective. Cette appropriation est à la fois intellectuelle et affective. Millerand (2004) considère l'appropriation comme un processus d'accommodement et d'engagement des usagers vis-à-vis de la technique d'une part et de la technique vis-à-vis des usagers d'autre part. Ce processus interprétatif, de négociation et de construction de sens, permet aux acteurs de concevoir, de réinventer les modèles d'action collective (Grimand, 2006). Ces définitions permettent de retenir que l'appropriation transforme donc l'ensemble des parties prenantes en des acteurs conscients des enjeux et motivés par les réponses qui y ont été apportées, déterminés à participer à la mise en œuvre du programme d'actions qui a été produit collectivement.

De Vaujany (2006) a développé deux théories relatives à l'appropriation des réformes : la théorie de la conception à l'usage des outils et la théorie de mise en acte des outils de gestion. La théorie de la conception à l'usage des outils stipule que la conception ne peut être dissociée de la notion de l'usage. Alors que cette théorie estime que la conception est substantielle à l'usage et intégralement comprise dans le processus d'appropriation, la théorie de mise en acte des outils de gestion prend l'outil de gestion comme un objet en pratique et l'appropriation comme une mise en acte de l'outil. Cette nouvelle théorie qui vient en complément à la première nécessite l'adoption de trois points de vue :

Rationnelle : elle fait référence à l'idée selon laquelle, les co-concepteurs ainsi que les formateurs/diffuseurs de l'outil l'inscrivent dans

une perspective de régulation de contrôle avec des préoccupations d'efficacité et d'efficience perspective.

Psycho-cognitive : elle tient compte des dynamiques d'apprentissage-représentation de l'outil par lesquelles ils vont inscrire leur utilisation de l'outil dans une logique de régulation autonome perspective.

Socio-politique : elle prend en compte les processus sociologiques par lesquels passe l'appropriation afin de constituer une régulation autonome perspective.

Cette théorie sert de base pour l'analyse de la démarche d'appropriation mise en place pour l'appropriation des réformes dans le secteur agricole au Bénin.

METHODOLOGIE

Depuis 2016, le Bénin a connu diverses réformes notamment dans le secteur agricole. Le sud du pays est caractérisé par un climat équatorial avec une alternance de saisons sèches (de novembre à mars et de mi-juillet à mi-septembre) et de saisons des pluies (d'avril à mi-juillet et de mi-septembre à octobre). La zone communément attribuée au Centre du Bénin, reste une zone de transition qui connaît parfois deux saisons pluvieuses. Le Nord du pays est caractérisé par un climat de type tropical avec une saison sèche allant de novembre à avril et une saison pluvieuse de juin à septembre. La combinaison des différentes saisons a donné naissance à trois zones climatiques étalées du sud au nord, à savoir une zone guinéenne, une zone soudano-guinéenne, et enfin une zone soudanienne (MCVDD, 2022).

En considérant le découpage territorial, notre étude a eu lieu dans les sept (07) Pôles de Développement Agricole (PDA) présentés à la Figure 1. Le dispositif d'appropriation analysé est implémenté par Enabel à travers le projet d'Appui au Renforcement des Institutions dans le Secteur Agricole au Bénin (ARISA-B) pour accompagner le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP). Pour mieux appréhender la démarche d'appropriation, l'analyse a été faite au niveau des acteurs territoriaux (Pôles, Départements et Communes).

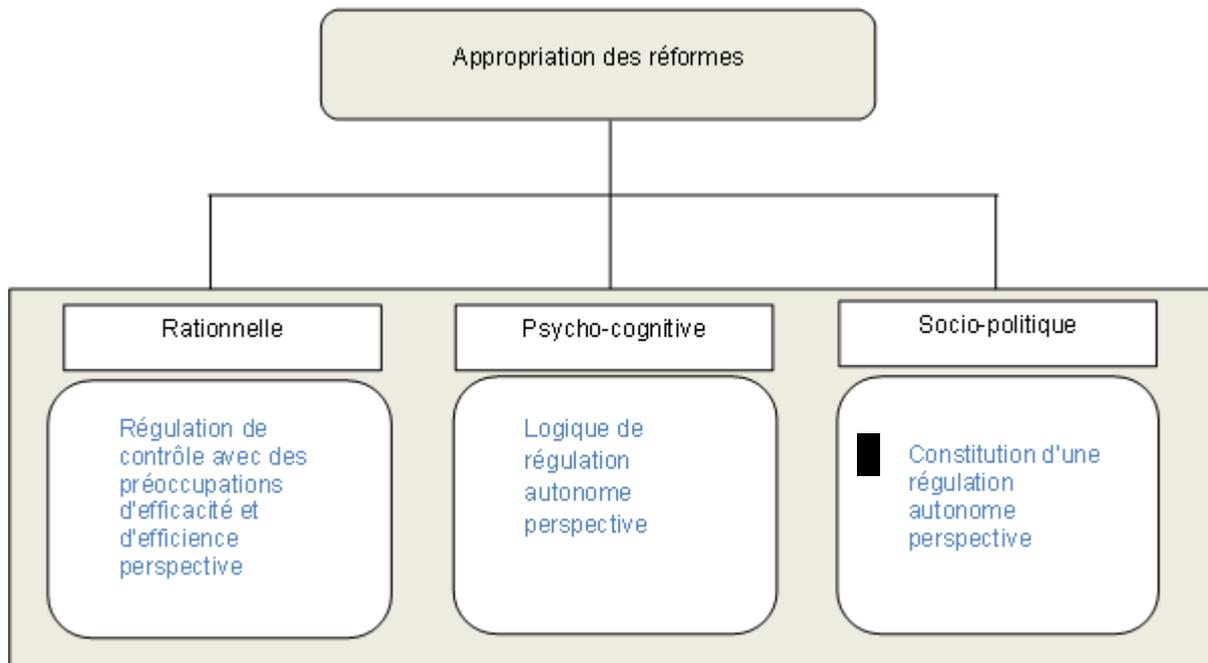


Figure 1 : Cadre théorique.

Theoretical Framework.

Source : Auteurs

UNITES D'INVESTIGATION ET ECHANTILLONNAGE

La démarche méthodologique axée sur les acteurs territoriaux a été adoptée. Au total, 286 individus ont été enquêtés. Ils proviennent des structures décentralisées du MAEP (ATDA : 50 ; DDAEP : 54) ; décentralisées (Communes : 40) et des Organisations Professionnelles (142). La collecte de données a été faite auprès des Directions Techniques des ATDA, des Services des Directions Départementales de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, des Cellules communales des ATDA, les Équipes Pluridisciplinaires de Zones, des Services de la planification des Mairies et des Organisations de Professionnels Agricoles. L'unité d'investigation est donc constituée de chacun de ces acteurs.

COLLECTE ET ANALYSE DES DONNÉES

La méthode mixte (quantitative et qualitative) a été utilisée pour collecter et analyser les données. Les données collectées ont été le dispositif mis en place par les réformes, les

acteurs, leurs rôles et responsabilités, les relations entre les acteurs, les thématiques abordées par les instances de concertation et la démarche de choix de ces thématiques, la fréquence de tenue des espaces de dialogue, le niveau de participation des acteurs à ces espaces, les jeux de rôles entre les acteurs, le fonctionnement des organes de dialogue mis en place etc.

La méthode qualitative a permis, à travers les entretiens individuels avec les acteurs clés du système d'appropriation, de comprendre et de cartographier le dispositif d'appropriation des réformes proposées par ARISA-B au niveau territorial. Cette étape de collecte de données a permis d'apprécier également le fonctionnement des espaces de dialogue.

Une méthode quantitative a permis d'exploiter les bases de données disponibles au niveau de ARISA-B sur la participation des acteurs, les thématiques abordées, la capacité à mettre en œuvre les diverses recommandations. La statistique descriptive a été utilisée pour exploiter les différentes données recueillies.

RESULTATS

CADRE D'APPROPRIATION DES REFORMES POLITIQUES DANS LE SECTEUR AGRICOLE

Plusieurs types d'acteurs sont impliqués dans le dispositif d'appropriation des réformes institutionnelles du secteur agricole (Figure 3). Il s'agit des acteurs territoriaux (Agences territoriales de Développement Agricole (ATDA), Directions Départementales de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (DDAEP), Communes, associations de Communes, Organisations Professionnelles Agricoles (OPA) et Organisations Interprofessionnelles Agricoles (OIA)) et des institutions centrales chargées de la définition des orientations politiques (Direction de la Programmation, de l'Administration et des Finances (DPAF), Direction du Conseil Agricole, des Innovations et de la Formation Entrepreneuriale (DCAIFE), Direction de la Législation Rurale, de l'Appui aux Organisations Professionnelles et à l'Entrepreneuriat Agricole (DLROPEA) et Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL)). Les partenaires techniques et financiers sont également impliqués dans la mise en œuvre des réformes de même que les prestataires privés ayant des expertises en formation. Il ressort que le dispositif multi-acteurs mis en place dans le cadre de l'appropriation des réformes intègre les institutions étatiques (centrales des ministères sectoriels Pôles, Directions Départementales, Communes) ainsi que les acteurs privés (Organisations Professionnelles et Interprofessionnelles Agricoles ainsi que les Cabinets de formation).

Le dispositif principal d'appropriation des réformes est basé sur le Parcours d'Acquisition de Compétences (PAC). Le PAC est une démarche andragogique qui comprend trois phases (Figure 3). La phase de diagnostic capacitaire et d'élaboration des modules de formation (phase A) a permis d'identifier les besoins spécifiques assortis d'un plan de renforcement de capacités pour l'implémentation des réformes par les acteurs (Figure 3). Des modules de formation sont donc élaborés en conséquence. La phase de mise en œuvre des actions de renforcement de capacités (phase B) a consisté à animer les sessions de formation des acteurs clés concernés par les réformes au niveau territorial. La phase de consolidation (phase C) a consisté en un accompagnement opérationnel (en situation de travail) des acteurs.

Cet accompagnement s'est basé sur les feuilles de route élaborées par les acteurs à la fin des diverses sessions de renforcement de capacités.

Les acteurs étatiques impliqués dans le dispositif au niveau central interviennent tout au long du processus pour s'assurer de l'adéquation et de la qualité du PAC vis-à-vis des exigences des réformes. Des prestataires privés spécialisés en ingénierie s'assurent également de la qualité du PAC en termes d'adéquation aux fondements de l'ingénierie de formation. La fin de ces trois phases du PAC contribue à la construction d'un cadre de dialogue inclusif intra et interacteurs qui facilite l'appropriation des réformes.

D'autres actions sont menées en dehors du PAC. Il s'agit essentiellement de l'accompagnement de proximité, de la mise en place de Projets de changement au niveau des territoires et des Protocoles d'ententes avec les bénéficiaires. Ces actions sont mises en œuvre par ARISA-B en guise de soutien au dispositif d'appropriation centré sur le PAC.

La Figure 3 renseigne davantage sur les niveaux de connaissances des acteurs au cours de chacune des phases du dispositif PAC. En tenant compte de l'évolution des connaissances par rapport aux axes de renforcement de capacités développées dans le dispositif d'appropriation, on constate qu'à la phase A, les acteurs territoriaux ont une faible compréhension des réformes. Cette phase qui constitue l'étape de diagnostic a révélé que la connaissance des acteurs était basée sur leurs diverses expériences individuelles. Elle ne reflète pas nécessairement l'esprit de la réforme.

A la phase B, les différents renforcements de capacités ont favorisé une internalisation des réformes. Il est à souligner que c'est au cours de cette phase que les formations ont eu lieu sur différents modules en lien avec les thématiques clés. Ainsi, les acteurs ont une connaissance plus large et plus approfondie des réformes du secteur agricole.

La phase C qui est celle de renforcement en situation de travail a permis aux acteurs d'appliquer les innovations contenues dans les réformes au niveau de leur institution. On constate après cette phase que les porteurs de fonction clés au niveau des ATDA, des DDAEP et des Communes arrivent à mieux planifier et suivre les activités en s'alignant sur les réformes. Ils exercent au mieux leurs rôles et mandats dans le cadre de la fourniture des services clés tels que le conseil agricole, le financement et

l'émergence des clusters agricoles. Au niveau des communes, on note une amélioration du processus de réalisation et de gestion des Investissements Agricoles Structurants (IAS). Ce processus participatif permet aux bénéficiaires d'avoir des IAS qui répondent au mieux aux besoins exprimés par les organisations paysannes. Enfin, le fonctionnement des OP s'est amélioré. Il s'agit essentiellement de leur structuration, de leur gouvernance et des services rendus à leurs membres.

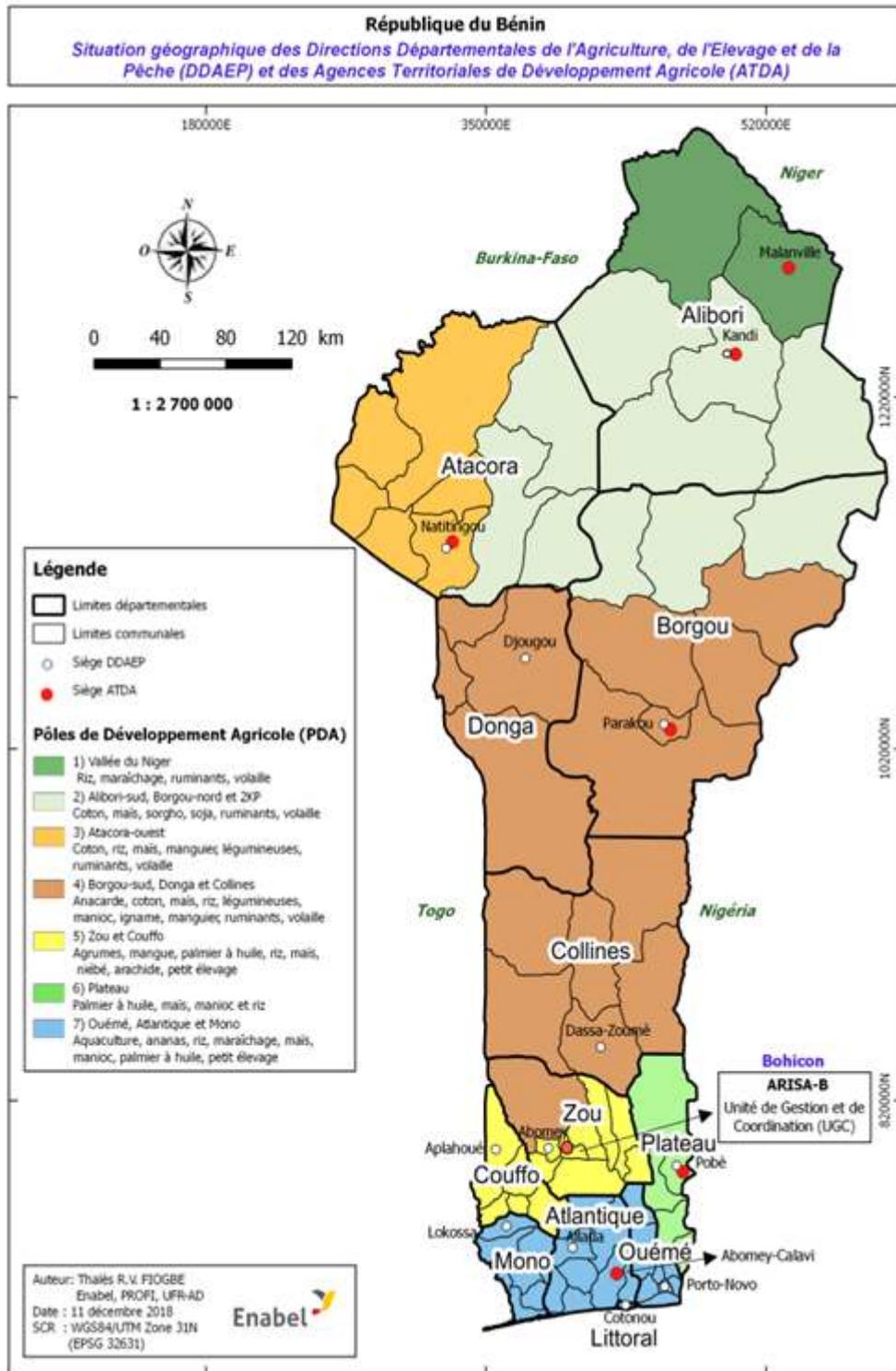


Figure 2 : Découpage territorial en des Pôles de Développement Agricole.
Territorial division into Agricultural Development Poles.

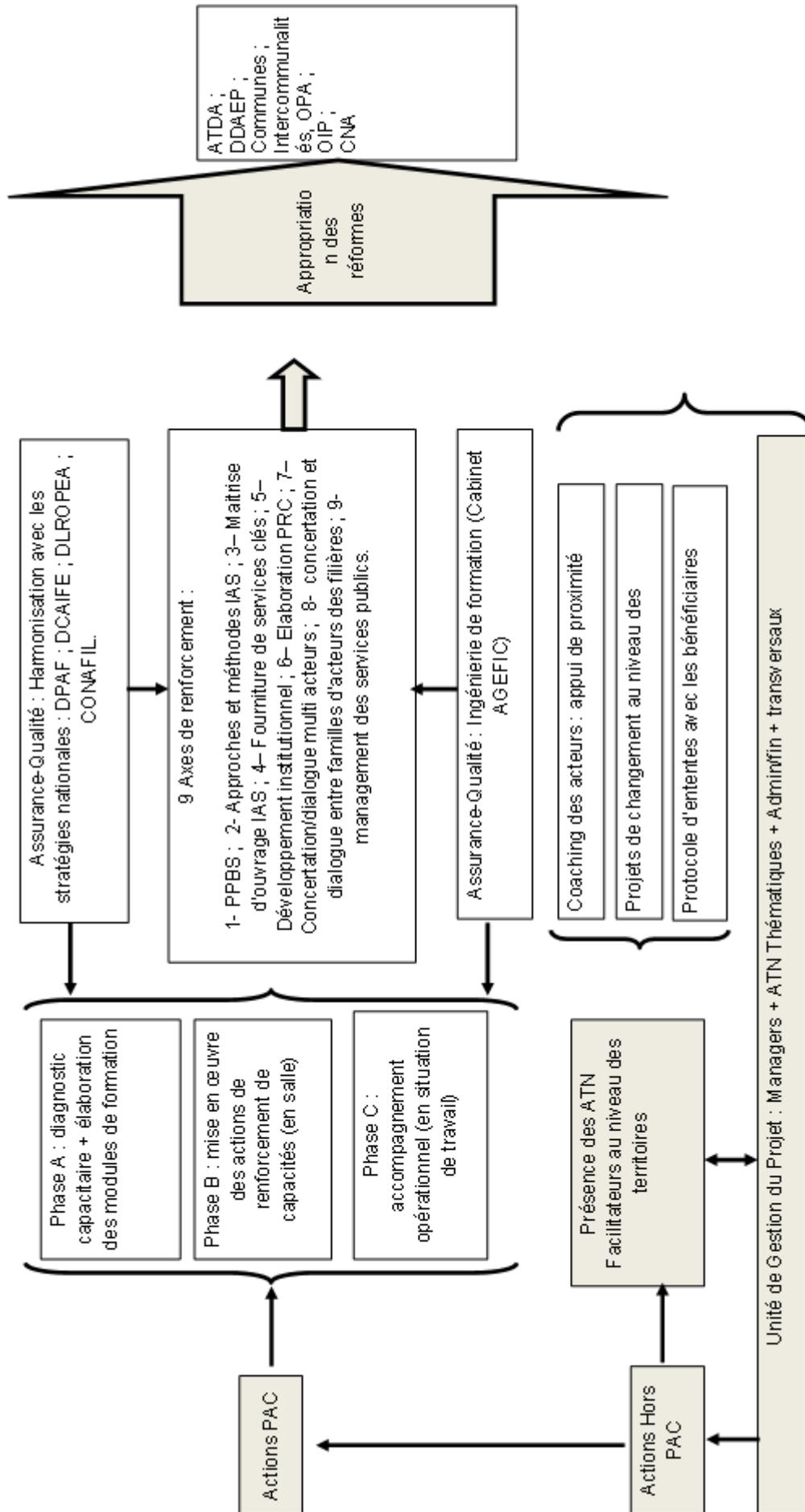


Figure 3 : Dispositif d'appropriation des réformes politiques du secteur agricole.
Mechanism for taking ownership of political reforms in the agricultural sector.

Source : Auteurs

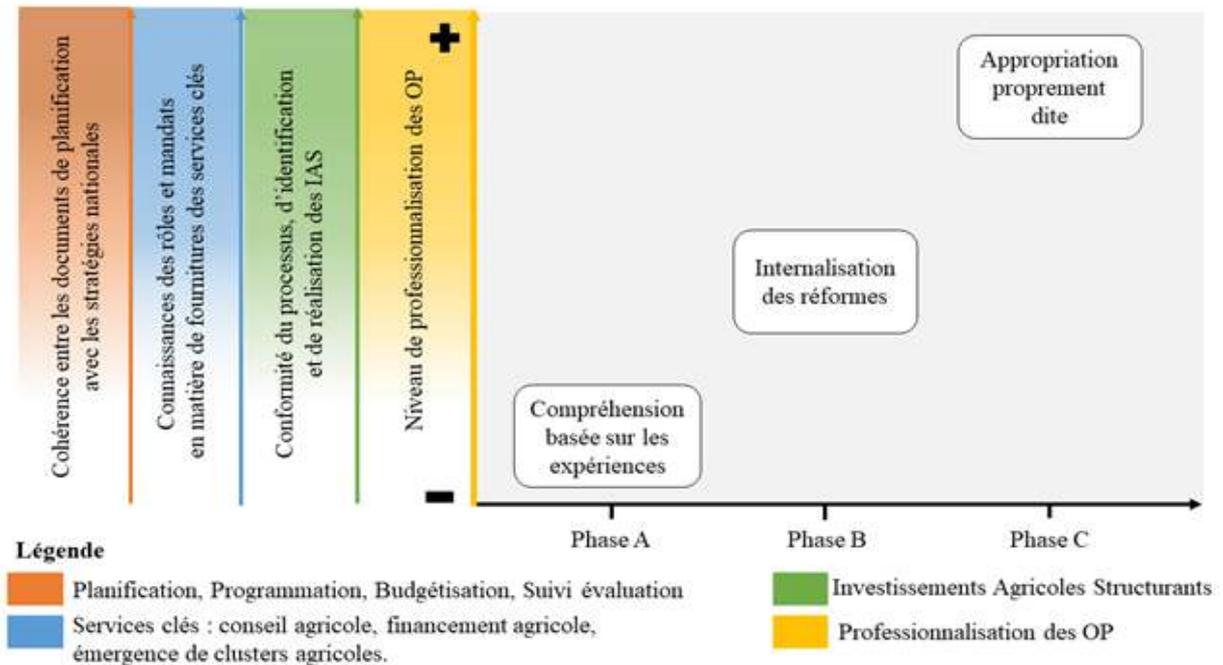


Figure 4 : Evolution du niveau de connaissances des acteurs sur les réformes politiques du secteur agricole.

Evolution of the level of knowledge of actors on policy reforms in the agricultural sector.

Source : Auteurs

Synergie d'actions des acteurs autour de l'appropriation des réformes dans le secteur agricole au Bénin

De l'analyse du mécanisme actuel d'appropriation des réformes institutionnelles, les dispositifs d'appropriation sont axés sur le Conseil de suivi et d'orientation au niveau territorial (Départemental et Communal) du PSDSA, le cadre de concertation Filières et le cadre de Concertation des Projets/Programmes (Tableau 1). Les deux premiers sont les dispositifs étatiques prévus par les réformes alors que le dernier a été mis en place par les PTF du secteur agricole.

Les démembrements du Conseil National d'Orientation et de Suivi (CNOS) du secteur agricole au niveau départemental et communal se sont professionnalisés à travers l'organisation des concertations préalables aux sessions, au choix des thématiques qui intègrent leurs réelles préoccupations, le suivi des différentes recommandations faites lors des différentes sessions ; toute chose qui permet une bonne collaboration, un partage de rôles et mandats et une communication sur les réformes du secteur agricole au niveau des territoires.

Le deuxième dispositif mis en place est le cadre de concertation et commercialisation des produits agricoles. Il se présente comme un espace de dialogue entre les acteurs de chaque chaîne de valeurs agricoles. Ces cadres de concertation, encore appelés cadres de concertation filière, ont permis une structuration des filières et une programmation des actions dans chaque filière. Ils ont facilité la rédaction des Plans de Campagne Filières au niveau de chaque spéculation phares des pôles de développement agricole.

Le troisième dispositif est le Cadre de Concertation des Projets/programmes (CC-PP). Il est une dynamique non formelle expérimentée par le projet d'Appui au Renforcement des Institutions dans le Secteur Agricole au Bénin (ARISA-B) dans les Pôles de Développement (PDA) 3 ; 5 ; 6 et 7. Le CC-PP est un espace de dialogue entre les Partenaires Techniques Financiers qui contribue à la synergie et à la complémentarité des interventions sur les filières. Il prend en compte les ATDA et les projets/programmes. La mise en place de ce cadre de concertation est issue d'un certain nombre de constats dont les plus importants

sont la faible capitalisation des interventions des partenaires techniques et financiers (PTF) dans le Plan de Développement Agricole des Pôles (PDAP), la mauvaise répartition spatiale des actions, le manque de synergie/complémentarité entre PTF dans le pôle et l'assurance mitigée de la cohérence de la démarche d'intervention et des actions des PTF (projets/programmes) avec les orientations nationales. Ce cadre de concertation est essentiellement animé par les PTF, les ATDA et les Organisations de producteurs pour une bonne coordination des

actions dans le cadre de la promotion des filières.

On note donc deux dispositifs étatiques, formels, prévus par les politiques agricoles et soutenus par les PTF intervenant dans l'opérationnalisation des réformes (il s'agit des deux premiers dispositifs) et un troisième dispositif complémentaire. Même si ce dernier n'est pas prévu par les réformes, il est encadré par une charte adoptée par les acteurs qui l'animent.

Tableau 1 : Cadre de dialogue entre les acteurs territoriaux.

Framework for dialogue between territorial actors.

Cadre de dialogue	Acteurs	Rôles
Conseil de suivi et d'orientation	- Préfecture	- Organe d'orientation et de régulation stratégique de la politique nationale du développement du secteur agricole.
	- Chambre Nationale de l'Agriculture	- Recommandation sur toutes les questions relatives aux politiques et stratégies du secteur agricole
Cadre de concertation Filières	- PNOPPA	
	- DDAEP	
	- ATDA	
	- Réseau des ONG actives dans le secteur agricole	
	- Chambre des métiers et de l'Artisanat	
	- Chambre de Commerce et d'industrie du Bénin	
	- Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), Secteur privé marchand (CCIB, UCIMB, APBEF, Patronat, etc.), Société Civile (PASCiB)	
Cadre de Concertation des Projets/Programmes	- ATDA	- Renforcement des capacités des acteurs à l'intérieur d'une même filière pour le développement des relations durables et formelles d'affaires (contractualisation)
	- PTF	- Appui-conseil
	- OP	- Contribution à la synergie et la complémentarité des interventions sur les filières en promotion

Source : Données secondaires, 2021.

FONCTIONNALITE DES DISPOSITIFS DE DIALOGUE MIS EN PLACE

La fonctionnalité du dispositif de dialogue se traduit par la démarche de choix des thématiques, la régularité des sessions et le niveau de participation des acteurs impliqués.

CHOIX DES THEMATIQUES

Le traitement de données au niveau des trois dispositifs de dialogue mis en place, surtout au

niveau territorial et communal (CDèS et CCoS), révèle que les acteurs manquaient autrefois de thématiques pertinentes de discussion. Dans l'optique de redynamiser ces organes, le dispositif d'appropriation a permis d'orienter les acteurs sur des thématiques d'intérêt. Les différentes thématiques de discussion sur lesquelles portent les sessions sont relatives à la disponibilité des données sur la promotion des filières, la gestion des conflits entre éleveurs et agriculteurs, la gestion foncière (l'accès et

les outils de sécurisation), l'accès au financement, la gestion du Fonds d'Appui au Développement des Communes-Agriculture (FADEC Agriculture), la gestion des infrastructures agricoles, le système d'approvisionnement en intrants spécifiques (semences, engrais...), l'écoulement des produits agricoles, etc. Pour l'identification des thématiques, une approche co-construction avec toutes les parties prenantes est adoptée. Ces différentes thématiques sont identifiées à travers des concertations préalables préparatoires à la tenue des sessions proprement dites avec les DDAEP et les Organisation de Producteurs. Elles permettent de mieux comprendre les besoins des producteurs et engagent ceux-ci

pour une meilleure participation.

REGULARITE DES DIALOGUES

Les Conseils Départementaux de Suivi (CDÉS) sont tenus à 100 % dans les départements du Borgou et du Plateau en 2020 conformément aux dispositions du PSDSA et à 75 % dans les autres départements (Tableau 2). En 2021, on note une forte progression dans la tenue des réunions. Les départements de l'Alibori, de l'Atlantique, du Borgou et des Collines ont tenu toutes leurs sessions prévues au cours de l'année. Par ailleurs les départements de l'Atacora et du Mono ont connu une régression (50 %) (Tableau 2). En réalité, quatre sessions sont prévues par an pour les CDÉS.

Tableau 2 : Régularité de la tenue des CDÉS.

Regularity of the holding of the CDÉS.

Départements	Fréquence (%)			Taux de participation (%)			Taux de mise en œuvre des recommandations (%)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Alibori	60	75	100	50	91	109	45	82	92
Atacora	80	75	50	70	77	71	60	77	68
Atlantique	74	75	100	78	159	79	75	71	90
Borgou	80	100	100	80	77	95	80	85	94
Collines	80	75	100	70	77	91	-	67	75
Couffo	80	75	75	80	138	94	-	48	58
Donga	67	75	75	53	101	81	60	53	77
Littoral	60	-	75	80	69	70	55	-	65
Mono	80	75	50	80	86	91	-	75	77
Ouémé	80	75	75	80		83	70	-	92
Plateau	63	100	75	55	95	77	53	74	72
Zou	75	75	-	70	78	-	70	40	-
Total	73	80	80	71	95	86	63	67	78

Source : Données ARISA-B, 2020-2021.

NIVEAU DE PARTICIPATION DES ACTEURS

De 2019 à 2021, on note une amélioration du taux de participation des différents acteurs car le niveau de participation est de 71 % en 2019 ; 95 % en 2020 et 86 % en 2021. On assiste donc à un engouement pour ce cadre de concertation ; ce qui se traduit parfois par la participation d'un nombre plus élevé d'acteurs comparativement au nombre d'acteurs prévus par les textes. C'est le cas de l'Alibori où le taux moyen de participation est de 109 % en raison de la participation des personnes ressources (cas des cadres de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier) pour animer les communications. En ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations, on note également une amélioration de 2019 à 2021 (63

% en 2019 ; 67 % en 2020 et 78 % en 2021).

La régularité des CDÉS en termes de fréquence de tenue, de taux de participation et de taux de mise en œuvre des recommandations dénote de son importance dans le processus d'appropriation des réformes par les acteurs au niveau des territoires.

DISCUSSION

L'analyse de la démarche d'appropriation des réformes institutionnelles dans le secteur agricole montre que le dispositif actuel se base essentiellement sur un processus d'apprentissage appelé PAC. Cette démarche est centrée sur les acteurs impliqués dans l'opérationnalisation des réformes. En effet, le

PAC se concentre sur les besoins techniques des ATDA, des DDAEP, des Communes, des Intercommunalités, des OPA et des OIA pour asseoir la stratégie d'appropriation.

Ces diverses institutions sont renforcées sur la connaissance mutuelle de leurs rôles et mandats. Ce renforcement de capacités permet à chaque acteur de jouer convenablement son rôle tel qu'il est fixé par la réforme. Dans ce schéma, les institutions de tutelle au niveau de chaque ministère sectoriel (agriculture et décentralisation) sont en bonne position pour assurer le rôle régalien à travers l'assurance-qualité des actions menées sur le terrain. Dans ce système d'appropriation, Genieys & Hassenteufel (2012) assimilent ce dispositif à une démarche programmatique. Il repose sur une volonté de gouvernance à distance de l'action publique en impliquant le renforcement de la stratégie d'intervention. Des mécanismes de surveillance, de contrôle, d'évaluation et de sanctions sont mis en place. Il s'agit par exemple du contrôle de proximité réalisé par les Directions Centrales des Ministères sectoriels pour la validation des modules de formation d'une part et d'une ingénierie de formation pour s'assurer de la qualité du déroulement des sessions (andragogie). Dans ce dispositif, les bénéficiaires (OP, OIA) constituent la plus grande cible (Depover and Strebelle, 2012; Fok, 2010; Lange and Henaff, 2015).

L'un des facteurs de succès de la démarche d'appropriation est la motivation qui existe autour du dispositif. En effet, la source de motivation amène les acteurs à travailler pour la réussite du dispositif. Slitine & Barthelemy (2010), Mahmoud-Jouini & Mignon (2010) et Brulot et al. (2014) identifient ces sources de motivations aux intérêts personnels qu'ils soient pécuniers ou pas. Dans le cadre de ce dispositif, la motivation des acteurs territoriaux à mieux jouer leurs rôles ainsi que la qualité des enseignements livrés les amènent à s'investir dans l'appropriation.

Par ailleurs, une complémentarité des cadres de dialogue (prévus par les réformes et le cadre de Concertation des Projets/Programmes) permet d'améliorer la collaboration entre les acteurs dans un contexte de ressources financières limitées. Cela passe non seulement par la mise à échelle de ce cadre de dialogue au niveau de tous les PDA mais également par sa formalisation et/ou sa reconnaissance dans les prochains documents stratégiques du secteur agricole.

CONCLUSION

La présente étude s'est fixée comme objectif d'analyser la démarche d'appropriation des réformes institutionnelles dans le secteur agricole au Bénin par les acteurs territoriaux. Cette analyse a permis d'identifier un dispositif axé sur le PAC. Il cible essentiellement les acteurs chargés de l'opérationnalisation des réformes tels que les ATDA, les DDAEP, les Communes, les Intercommunalités, les OPA et les OIA. Le bon fonctionnement de ce dispositif est surtout lié à la qualité du diagnostic participatif réalisé au démarrage. A cela s'ajoute la synergie d'actions qui existe entre les différentes institutions. Cette synergie permet aux institutions de tutelle de mieux assurer le service régalien qui est le contrôle et la surveillance. La réussite de ce dispositif peut également être assimilée à la mise en place des cadres de concertations dynamiques qui proposent des recommandations pour une bonne opérationnalisation des réformes.

Par ailleurs, une place importante doit être accordée aux sources de motivations qui sont des intérêts intrinsèques ou extrinsèques et qui amènent les acteurs à mieux s'impliquer. Il est important de prendre en compte ces facteurs cas par cas qui pourraient devenir des facteurs limitants pour la mise en œuvre des réformes institutionnelles dans le secteur agricole dans chaque région.

REFERENCES

- Brulot S., Maillefert M. and Joubert J. 2014. Stratégies d'acteurs et gouvernance des démarches d'écologie industrielle et territoriale. *Développement Durable et Territoire* 5(1) : 1-31.
- CSAO/OCDE, CILSS, 2022. Note aux décideurs.
- De Vaujany F.X. 2006. Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion: vers un dépassement de l'opposition conception-usage. *Management et Avenir*, vol 3, no9: 109-126.
- Depover C. and Strebelle, A. 2012. Aléas des réformes curriculaires: les chemins difficiles par lesquels s'élaborent les changements en éducation. Dans Charland P. *École en Mouvement Réformes*, 1ère Edition : 41-51.
- Fenyés T. 2018. Amélioration des techniques dans

- les coopératives de transformation du poisson. Le poisson a toujours été un élément important du régime alimentaire béninois. FAO, Cotonou, 153p.
- Fok M. 2010. Facteurs d'efficacité des arrangements institutionnels en politique cotonnière africaine. Cahiers Agricultures. 19 : 68-74.
- Fouilleux È. 2000. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune. Revue Française de Science Politique 50 (2) : 277-305.
- Genieys W. et Hassenteufel P. 2012. Qui gouverne les politiques publiques?? Par-delà la sociologie des élites. Gouvernement et Action Publique 1(2) : 89-115.
- Godet P.M. 2001. Scenario Planning as a Strategic Management Tool. Echnological Forecast. Soc. Change 65 : 3-22.
- Grimand A. 2006. L'appropriation des outils de gestion. Vers de nouvelles perspectives théoriques?? Saint-Etienne: Presses Universitaires de Saint-Etienne, 258p.
- Kaced F. and Ibzain A. 2018. Impact de la politique agricole sur la sécurité alimentaire en Algérie: cas de la céréaliculture. Mémoire de master académique en sciences économiques du développement durable et de l'environnement, Université Mouloud Mammeri, 123p.
- Lange M.-F. and Henaff N. 2015. Politiques, acteurs et systèmes éducatifs entre internationalisation et mondialisation. Rev. Tiers Monde no223 : 11-28.
- Le Masson P., Weil B. and Hatchuel A. 2006. Les processus d'innovation: conception innovante et croissance des entreprises. Hermès-Lavoisier, coll. " Science Publications ", Paris, 472 p.
- MAEP, 2018. Stratégie Nationale du Conseil Agricole (SNCA) 2018-2025. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Cotonou, Bénin. 96p.
- MAEP, 2017. Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) 2025 et Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle PNIASAN 2017 - 2021. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Cotonou, Bénin. 139 p.
- Mahmoud-Jouini B. and Mignon S. 2010. Capacités d'innovation des entreprises familiales pérennes. Rev. Fr. Gest. 36 : 111-26.
- MCVDD, 2022. Plan national d'adaptation aux changements climatiques du Bénin. Direction Générale de l'Environnement et du Climat (DGEC). Cotonou, Bénin.
- Midler C., Maniak R. and Beaume R. 2012. Réenchanter l'industrie par l'innovation. Paris : Dunod.
- Millerand F. 2004. L'appropriation du courrier électronique en tant que technologie cognitive chez les enseignants chercheurs universitaires: vers l'émergence d'une culture numérique? Thèse de Doctorat, Département de communication, Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal. 473 p.
- OCDE, 2006. Manuel d'Oslo: Principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation (3e édition). Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Paris, France. 188 p.
- PAM, 2017. Analyse Globale de la Vulnérabilité et de la Sécurité Alimentaire (AGVSA). INSAE, MAEP, GIZ. Rome, Italie. 148 p.
- Slitine R. and Barthelemy A. 2010. Etude sur les facteurs clés de succès et obstacles à la création d'entreprises sociales. Institut de l'Innovation et de l'Entrepreneuriat Social et l'ESSEC. 48 p.