Vodounnon Totin K. Marius
Crises agricoles et rôles des collectivités locales dans la sécurité alimentaire au Bénin
Journal International Sciences et Technique de l'Eau et de l'Environnement,
Vol. (vii), No.1, Mars 2022, pp. 90-100
ISSN Online: 1737-9350; ISSN Print: 1737-6688, Open Access
www.jiste.org
Scientific Press International Limited
Received: 27 February 2022 / Revised: 15 March 2022 / Accepted: March 2022 / Published: March 2022

Crises agricoles et rôles des collectivités locales dans la sécurité alimentaire au Bénini

Vodounnon Totin K. Marius[1]

[1.] Université d'Abomey-Calavi Faculté des Sciences Humaines et Sociales – (FASHS-Adjarra),

Résumé

Dans les options de développement des nations, la souveraineté alimentaire est pensée comme un des premiers piliers du bien-être des communautés. Elle fait donc l'objet d'attention de tous les gouvernants et devient un domaine privilégié de l'action publique étatique. Depuis une dizaine d'années au Bénin, le monde rural est en crise avec une production agricole peu reluisante et une situation de raréfaction des denrées alimentaires. Dans ce contexte, comment la définition des stratégies territorialisées de développement rural contribuerait à lutter efficacement contre l'insécurité alimentaire dans les localités du Bénin ? Il s'agit, à partir d'une combinaison d'approches théoriques centrées sur les politiques publiques agricoles locales, d'analyser la part contributive des entités territoriales décentralisées dans l'optimisation des enjeux de sécurité alimentaire au Bénin. L'approche méthodologique empruntée prend appui sur une revue de littérature relative à la situation nutritionnelle et alimentaire au Bénin, et sur des observations de contexte. A cela s'associent des entretiens réalisés auprès de 194 acteurs sélectionnés dans dix-huit communes rurales. Au terme de l'analyse des données, il se révèle que les mutations socioéconomiques en cours et la déstructuration du finage engendrent une crise agricole aux conséquences perceptibles. L'appréciation du profil nutritionnel d'anciennes régions agricoles du Bénin renseigne sur les nouveaux enjeux agricoles et reprécise le rôle des collectivités locales dans la mise en œuvre des politiques publiques agricoles. L'atténuation des effets de la crise alimentaire passe par des stratégies agricoles communales soutenables

Mots clés : Agriculture – crises - sécurité alimentaire – collectivités territoriales - Bénin.

Agricultural crises and the roles of local communities in food security in Benin

Abstract:

In the options for the development of nations, food sovereignty is thought of as one of the first pillars of community well-being. It is therefore the focus of attention of all governments and becomes a privileged area of state public action. For ten years in Benin, the rural world has been in crisis with lackluster agricultural production and a situation of scarcity of foodstuffs. In this context, how would the definition of territorialized rural development strategies contribute to effectively combating food insecurity in the localities of Benin? It is, from a combination of theoretical approaches centered on local agricultural public policies, to analyze the contribution of decentralized territorial entities in the optimization of food security issues in Benin. The methodological approach adopted is based on a literature review relating to the nutritional and food situation in Benin, and on observations of the context. This is combined with interviews carried out with 194 actors selected in eighteen rural municipalities. At the end of the analysis of the data, it appears that the socio-economic changes in progress and the destructuring of the finage generate an agricultural crisis with perceptible consequences. The assessment of the nutritional profile of former agricultural regions of Benin provides information on new agricultural issues and clarifies the role of local communities in the implementation of public agricultural policies. Mitigating the effects of the food crisis requires sustainable communal agricultural strategies.

Key Words*:* Agriculture – crises - food security – local authorities - Benin.

[1] Corresponding author: kmariuso@yahoo.fr

INTRODUCTION

Aujourd'hui, en Afrique, la faim est un problème plus fréquent et plus persistant que dans tout autre continent. Une forte proportion de la population africaine est de plus en plus exposée à de graves pénuries alimentaires, à une insécurité alimentaire chronique, qui ont un effet dévastateur sur la société tout entière (A. Bonfiglioli, 2007 p.15). Au Bénin, malgré une augmentation de croissance soutenue depuis 2012 autour de 5,5% en moyenne, la pauvreté monétaire ne recule pas. Les progrès en termes de réduction de la pauvreté non monétaire ne sont pas encore suffisants pour marquer ces dernières années, une évolution forte de l'Indice de Développement Humain (IDH) (PNUD, 2015). En effet, avec un revenu de 820 dollars US, le pays fait partie des pays les plus pauvres du monde selon la Banque Mondiale (2018). Son IDH est faible et est estimé à 0,48 en 2014; ce qui le classe à la 167ème place sur 188 pays évalués par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD, 2016). Dans les zones rurales, l'incidence de la pauvreté est plus élevée (42%) que dans les zones urbaines (32%). La proportion de la population béninoise qui est « multi dimensionnellement » pauvre est estimée à 59,7 % traduisant que près de six (06) béninois sur dix (10) souffrent de pauvreté multidimensionnelle ; et qu'une personne pauvre souffre en moyenne de privations dans 50,9 % des aspects couverts. Chaque personne dans le cas, n'arrive pas à satisfaire en moyenne la moitié des besoins essentiels (50,9 %) parmi les dix considérés. En liaison avec le degré de privation et l'indice de pauvreté multidimensionnelle, les régions agricoles au Bénin sont celles où la pauvreté est plus prononcée, en termes d'incidence et de privations. Les Chefs d'États et de Gouvernements ont donc fait de l'élimination de la faim l'un des Objectifs du « Programme de développement durable à l'horizon 2030 », grâce à l'Objectif de Développement Durable (ODD) n°2 Eliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable. Elle devient un domaine privilégié de l'action publique étatique. La notion de souveraineté alimentaire pourrait être le pilier d'une politique publique globale de sécurité alimentaire. Elle repose sur la reconnaissance, pour chaque État, du droit à se donner les moyens de produire, sa propre nourriture aux conditions qu'il choisit en toute autonomie, et ce, à travers les politiques agricoles qui lui semblent les mieux adaptées pour garantir la sécurité alimentaire (Said Alahyane, 2017 p.167).

En dépit de la multiplicité et de la diversité des programmes mis en place dans le cadre des politiques agricoles nationales pour l'atteinte de cet objectif, la sécurité alimentaire dans les pays en développement est loin d'être garantie. Des facteurs multiples et interdépendants sont à l'origine de ce problème.

L'insécurité alimentaire et nutritionnelle constitue actuellement l'une des problématiques majeures de développement au Bénin. D'après l'étude sur l'analyse globale de la vulnérabilité et de la sécurité alimentaire réalisée en 2013 au Bénin, les causes de cette insécurité alimentaire des ménages sont : la pauvreté et les difficultés d'accès économiques aux marchés, la dépendance des marchés et la hausse des prix des produits alimentaires, une agriculture de subsistance peu productive et les perturbations climatiques aux conséquences non négligeables. Selon (PAM, 2017) moins de la moitié des ménages (47,5 %) sont en sécurité alimentaire, environ 5,4 millions sur une population totale estimée à 11,3 millions de personnes. Parmi les ménages restants, 42,9 % sont en sécurité alimentaire limité, c'est-à-dire à risque d'insécurité alimentaire, et 9,6%, soit 1,09 million de personnes, sont en insécurité alimentaire globale (modérée 8,9 % et sévère 0,7 %). En 2013, les départements du Couffo, du Mono et de l'Atacora étaient les plus affectés par l'insécurité alimentaire, avec respectivement 29 %, 28 % et 25 % des ménages concernés (PAM, 2014a). Cette situation est pareille à celle de 2008 où ces trois départements étaient déjà les plus touchés, avec respectivement 27 %, 33 % et 29 % des ménages vivant en insécurité alimentaire (PAM, 2009). En 2017, les départements de l'Atacora (24 % des ménages touchés) et du Couffo (16 %) font toujours partie des plus affectés sur le plan alimentaire. S'y ajoutent le département des Collines où la prévalence de l'insécurité alimentaire aurait fortement augmenté, passant de 7 % en 2013 à 15 % en 2017 et celui du Zou avec 12 % de ménages affectés en 2017 contre 10 % en 2013 (PAM, 2017). Dans les communes les plus touchées en 2013, l'insécurité alimentaire affecte plus d'un ménage sur trois. Il s'agit des communes de Covè (39 %), Klouékanmè (34 %), Toviklin (3 %), Lalo (35 %), Bopa (40 %) et Houéyogbe (34 %) au Sud du Bénin ; des communes de Karimama (39 %), Cobly (36 %), Matéri (35 %), Tanguiéta (38 %), Toucountouna (37 %), Boukoumbé (43 %) et N'dali (35 %) dans le Nord du pays. D'après l'AGVSA 2017, la prévalence de l'insécurité alimentaire a diminué dans les communes de Toviklin (22 %), Cobly (21 %), Matéri (25 %), Tanguiéta (27 %) et Toucountouna (30 %), mais a augmenté à Boukoumbé (46 %) (PAM, 2017). Ces communes demeurent parmi les plus affectés sur le plan alimentaire, comme en 2013. S'y ajoutent les communes de Natitingou (28 %), Glazoué (26 %), Djidja (22 %) et Savè (25 %) (PAM, 2017). La transformation à opérer pour parvenir à une agriculture durable pose un défi majeur. Il faudra apporter des changements sans compromettre la capacité des secteurs de l'agriculture (culture, élevage, pêche et foresterie) à répondre aux besoins alimentaires de la planète. Ainsi, les politiques agricoles constituent

un facteur important du développement d'une nation. C'est la raison pour laquelle, elles occupent une place de choix dans les stratégies nationales de développement. Aujourd'hui, la souveraineté alimentaire est au centre de nombreux débats publics (Kinhou, Viwagbo, 2019, p.1)

De 1960 au début des années 1980, la plupart des pays d'ASS dont le Bénin ont fondé leur politique de développement agricole et rural sur une intervention accrue de l'État. Les États avaient la responsabilité de mettre en place des politiques volontaristes et ambitieuses pour parvenir à l'autosuffisance alimentaire. Pour y arriver, ils instauraient une forte protection aux frontières et des prix internes très élevés afin d'encourager la production nationale. L'intervention publique visait à influencer les prix à la production et les prix des facteurs de production tout en fournissant des services de base (crédit agricole, intrant agricole, informations techniques et informations sur le marché, infrastructures de commercialisation et de distribution) au secteur agricole » (Ngalamulume Tshiebue, 2011). Depuis une dizaine d'années au Bénin, les mutations sociodémographiques et les transformations structurelles ne cessent d'impacter toutes les composantes agricoles. On assiste à une crise du monde rural avec un secteur productif agricole caractérisé par la prépondérance de petites exploitations agricoles ; une vulnérabilité (soumission aux mutations climatiques) ; une production agricole peu proportionnelle et une situation de raréfaction des denrées alimentaires

Face à cette crise et aux mutations agricoles en cours, la sécurité alimentaire devient un impératif pour l'Etat et surtout les politiques publiques locales.

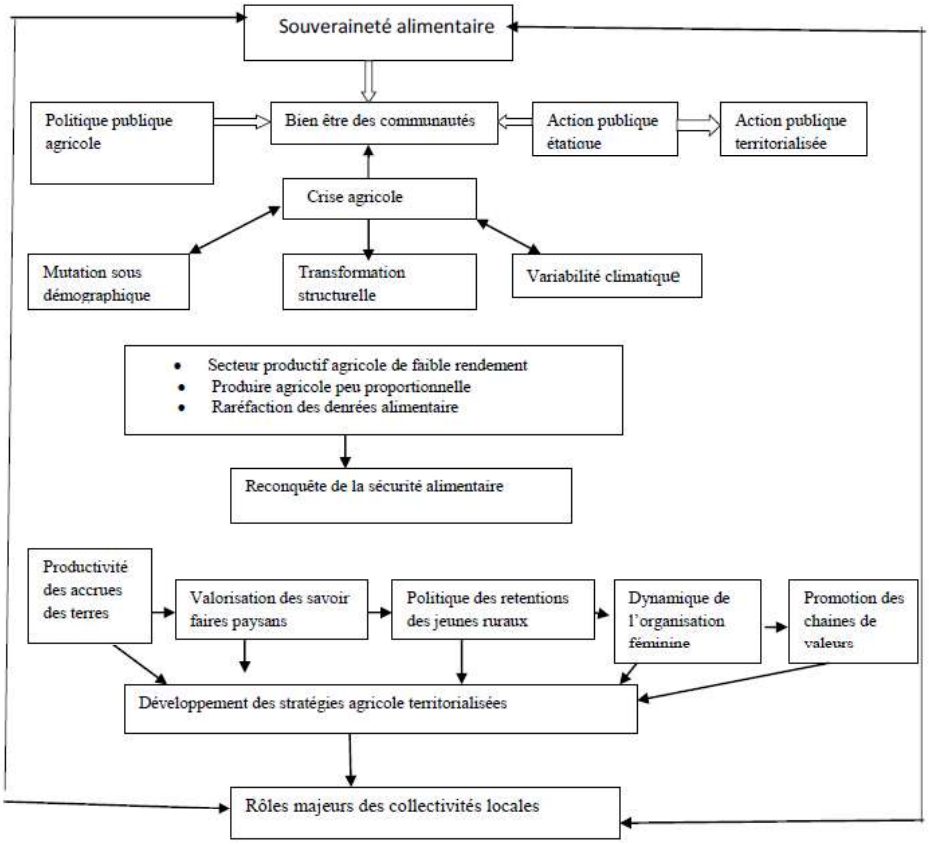
Dans cette perspective, il convient de se demander comment la redéfinition des stratégies territorialisées de développement rural contribuerait à lutter efficacement contre l'insécurité alimentaire dans les localités du Bénin ? De façon globale, il est question, à partir d'une combinaison d'approches théoriques centrées sur les politiques publiques agricoles locales, d'analyser la part contributive des entités territoriales décentralisées dans l'optimisation des enjeux de sécurité alimentaire au Bénin. Spécifiquement, il s'agit de cerner la problématique des écarts de rendements agricoles au Bénin et de justifier le rôle des collectivités locales dans la reconquête de la sécurité alimentaire au Bénin.

Pour cela, il a été suivi une démarche méthodologique qui a permis d'aboutir à des résultats concluants discutés à la lumière des auteurs convoqués.

Conceptualisation- Méthodes – Matériels et modèle d'analyse

Cadre conceptuel du travail

Le schéma ci-dessous donne un aperçu de la mise en perspective théorique de la problématique. Il éclaire par-delà sur les corrélations inter variables.



METHODES ET MATERIELS

La problématique de la présente recherche relève de l'espace social où s'opèrent les interactions entre institutions et acteurs. L'enquête intensive de terrain est particulièrement adaptée à cette recherche. Il a été donc choisi une approche quantitative basée sur l'analyse statistique pour apprécier tous les aspects de la problématique.

La base de sondage est composée de diverses catégories socioprofessionnelles. Ces catégories sont constituées d'acteurs à divers niveaux qui sont en interactions directement ou non avec le monde agricole. Il s'agit : des producteurs et exploitants agricoles, des ménages agricoles, des encadreurs ruraux et des cadres des Mairies. Le tableau I renseigne sur la répartition de ces acteurs par commune.

Tableau I : Répartition statistique des acteurs par commune

Départements	Communes	Acteurs de la paysannerie			Acteurs institutionnels	
		Producteurs agricoles	Exploitants agricoles (commerçants des produits agricoles)	Ménages	Encadreurs ruraux	Cadres des Mairies
Alibori	Kandi	2	2	3	2	2
	Banikoara	2	2	3	2	2
Atacora	Matéri	2	2	3	2	2
Atlantique	Zè	2	2	3	2	2
	Toffo	2	2	3	2	2
Borgou	**N'dali**	**2**	**2**	**3**	**2**	**2**
Collines	Glazoué	2	2	3	2	2
Couffo	Aplahoué	2	2	3	2	2
	Lalo	2	2	3	2	2
Donga	Djougou	2	2	3	2	2
Littoral	**Cotonou**	**Néant**	**Néant**	**7**	**Néant**	**Néant**
Mono	Athiémé	2	2	3	2	2
Ouémé	**Dangbo**	**2**	**2**	**3**	**2**	**2**
	Bonou	**2**	**2**	**3**	**2**	**2**
Plateau	Pobè	2	2	3	2	2
	Adja-Ouèrè	2	2	3	2	2
Zou	Agbabgnizoun	2	2	3	2	2
	Djidja	2	2		2	2
Total	**18**	**34**	**34**	**58**	**34**	**34**
Totaux		**194**				

Sources : enquêtes de terrain, 2021

Les crises agricoles constituent une menace majeure à la sécurité alimentaire. La situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle d'un ménage ou d'une personne est généralement le résultat de l'interaction d'un vaste éventail de facteurs agronomiques, environnementaux, socio-économiques et biologiques. La sécurité alimentaire et nutritionnelle existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive, leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active (FAO, 1996). Pour appréhender la part contributive des entités territoriales décentralisées dans l'optimisation des enjeux de sécurité alimentaire au Bénin, diverses données ont été collectées sur le terrain. Les outils utilisés pour la collecte des données de terrain sont entre autres, un guide d'entretien qui est destiné aux agents des Agences Territoriales de Développement Agricoles, des communes, et aux cadres des Mairies et un questionnaire qui est adressé directement aux producteurs et exploitants agricoles, et aux ménages agricoles qui sont les acteurs principaux visés par la présente recherche. Pour mieux comprendre les stratégies territorialisées de développement rural mises en place, la démarche a combiné des entretiens individuels et des observations directes sur le terrain. La recherche bibliographique et la collecte de données secondaires se sont déroulées durant toute la période de l'étude auprès de divers acteurs et institutions. Des données sur le cadre programmatique et les interventions en matière de sécurité alimentaire au Bénin ont été aussi mobilisées. Les observations sont réalisées tout au long de la collecte des données de terrain et ont permis de vivre en conditions réelles les manifestations des crises agricoles, les rôles que les collectivités territoriales jouent dans l'optimisation de la sécurité alimentaire au Bénin et les actions mises en œuvre.

Analyse des données collectées

Plusieurs méthodes des sciences humaines et sociales ont été utilisées dans le cadre de cette étude pour mieux appréhender la part contributive des entités territoriales décentralisées dans l'optimisation des enjeux de sécurité alimentaire au Bénin. Les différents entretiens individuels et collectifs de terrain ont permis de mobiliser diverses informations qualitatives qui ont servi à l'analyse du discours (Angermüller *et al.,* 2008). Cette méthode d'analyse des données qualitatives constitue une démarche empirique pluridisciplinaire très efficace des sciences humaines et sociales (Keller, 2007 ; Angermüller *et al.,* 2008). Pour ne pas s'en tenir uniquement à ce que les acteurs disent et du fait que leurs propos ne correspondent pas systématiquement à la réalité, l'étude a privilégié la confrontation systématique des « propos » et des « faits », au travers des observations de terrain, car l'observation constitue une question pratique, méthodologique et théorique qui ne peut être contournée dans le champ d'analyse des sciences humaines et sociales (Bonnemain *et al.,* 2015).

La méthode inductive a été mise à contribution pour mieux expliquer le rôle des entités territoriales décentralisées dans l'optimisation des enjeux de sécurité alimentaire au Bénin. Elle est utilisée dans cette étude pour mieux appréhender les interactions, car partant des différentes observations de terrain, l'approche inductive en reconstruit la cohérence interprétative des faits de l'intérieur (Balslev et Saada-Robert, 2002). Des analyses de données quantitatives ont été aussi effectuées au niveau national avec des désagrégations par département (statistique descriptive). Pour chaque type de données, l'effort analytique a consisté à établir, dans la mesure du possible, la relation avec la situation de sécurité alimentaire en rapport avec la demande et l'évolution de la démogrphie. Ainsi, différents paramètres ont été pris en compte pour expliciter les variables explicatives de la crise de la crise agricole. Par ailleurs, la question des collectivités locales comme éléments de réponse et d'anticipation sur la crise agricole a été abordée.

RESULTATS

L'agriculture est le moteur de l'économie donc le socle pour le développement de la plupart des pays africains qui, dans leur majorité, comptent plus de 75% de populations rurales (Yabi, et al., 2012). Le secteur agricole au Bénin se caractérise par une faible productivité (MAEP, 2011). Les rendements observés au Bénin, à l'instar des pays en Afrique au Sud du Sahara, atteignent à peine le tiers du rendement maximum atteignable pour les différentes cultures (Calzadilla et al., 2009). Son régime alimentaire est basé sur les céréales (maïs, riz, mil, sorgho), les racines et tubercules (manioc, igname) et les légumineuses (soja, niébé). Les niveaux de production des principales productions de céréales, de tubercules et racines couvrent globalement les besoins alimentaires, mais restent encore largement en dessous des potentialités offertes par les conditions agroécologiques du Bénin. La disponibilité de ces denrées dépend de leur offre au niveau national. Les céréales sont les principales spéculations de la production vivrière et occupent la plus grande superficie cultivée.

De 2002 à 2012, l'accroissement de la production alimentaire par tête d'habitant est en hausse de 1,6 %, en dessous du taux de croissance démographique (3,5 %) enregistré sur la même période (PNUD, 2015). Au cours de la période 2003-2013, elles couvraient 49,5 % des superficies emblavées. Les racines et tubercules, les légumineuses, les cultures industrielles et les cultures maraîchères viennent respectivement avec 20,3 %, 15,5 %, 11,5 % et 3,2 % des superficies cultivées (PNUD, 2015). De 2011 à 2015, le PIB du secteur agricole (agriculture, élevage et pêche) a connu en moyenne une croissance d'environ 5,6%. Selon (MAEP, 2017b), la production agricole dans son ensemble a connu un accroissement de 13,20 % au cours de la campagne 2016-2017 par rapport à celle de 2015- 2016. Cette augmentation est due aux mesures incitatives prises par le Gouvernement en faveur des producteurs en vue de l'autosuffisance alimentaire et aux conditions pluviométriques favorables. Au cours de la campagne agricole 2016-2017, la production totale de céréales s'élevait à 1 814 289 tonnes contre 1 643 227 tonnes pour la campagne 2015-2016 (MAEP, 2017a), soit un accroissement de 10,44 %. En ce qui concerne la production vivrière au Bénin en 2018, elle est présentée dans le tableau II ci-après :

Tableau II : Production vivrière au Bénin en 2018

Filières	2008	2018
Manioc	3611213	3,8 millions de tonnes
Igname	2529718	2,7 millions de tonnes
Maïs	978063	1,5 million de tonnes
Coton	210604	758 000 tonnes
Riz	109371	459 000 tonnes
Ananas	134966	372 mille tonnes
Sorgho	142016	319 000 tonnes
Tomate	184526	253 000 tonnes
Arachide	136796	225 000 tonnes
Soja	32466	221 mille tonnes

Départements	Communes	Produits agricoles (en tonne en 2008)					En 2018
		Maïs	Sorgho	Arachides	Tomates	Manioc	La culture de base est considérée par localité dans ce cas
Alibori	Kandi	38125	5116	4283	0	785	
	Banikoara	10365	5065	1304	134	255	
Atacora	Matéri	10365	5065	1304	2072	255	
Atlantique	Zè	33925	0	411	2072	149022	
	Toffo	23731	0	203	16631	208446	
Borgou	**N'dali**	**8921**	**1399**	**721**	**0**	**15096**	
Collines	Glazoué	25876	560	8152	2871	74196	
Couffo	Aplahoué	14201	0	1789	1722	28875	
	Lalo	7352	0	160	2057	29321	
Donga	Djougou	9281	4367	1904	2250	32500	
Mono	Athiémé	4678	0	14	575	24000	
Ouémé	**Dangbo**	**5922**	**0**	**159**	**0**	**23346**	
	Bonou	**8386**	**0**	**233**	**0**	**11103**	
Plateau	Pobè	4062	0	55	0	91047	
	Adja-Ouèrè	26835	0	151	0	110246	
Zou	Agbabgnizoun	2142	51	979	167	9965	
	Djidja	8243	513	4576	2314	30717	

Les données statistiques inscrites dans le présent tableau laissent appréhender une tendance descendante ou régressive en termes de rendement agricole issu de la production vivrière au Bénin sur dix ans (2008-2018). D'une estimation de 9995739 tonnes en 2008, le rendement agricole de la production vivrière au niveau des communes identifiées dans la présente recherche est passé à 8382002 tonnes nonobstant les différentes politiques d'amélioration de la production au cours des dix dernières années. Même si il est noté une évolution positive au niveau de certaines filières en 2018 à savoir : le riz, l'ananas, le sorgho, la tomate et l'arachide, le rendement agricole reste insignifiant au regard de la demande de plus en plus prononcée au sein des ménages. Il se révèle une corrélation entre la sécurité alimentaire et les perspectives démographiques en ce qu'on note une inadéquation entre la demande et l'offre alimentaire qui visiblement, se traduit par la cherté des denrées alimentaires. Cependant, les seuls aspects démographiques ne sauraient expliquer l'insécurité alimentaire mais des facteurs de contingence surtout lorsque l'on met en exergue des cadres structuro- organisationnels de mise en œuvre des politiques publiques agricoles.

Facteurs explicatifs de la baisse des rendements agricoles

Il est observé aujourd'hui de très grandes disparités entre les productions agricoles. Au Bénin, malgré l'existence d'initiatives d'appui à l'entrepreneuriat rural, le professionnalisme agricole peine à être promu. Cette situation s'explique par plusieurs facteurs qui constituent des tendances lourdes à l'accroissement des rendements agricoles. Selon Petit (2011), un facteur explicatif de la faible hausse des rendements en Afrique subsaharienne est l'abondance relative de la terre et du travail. Les analyses effectuées sur la base des résultats d'investigations faites auprès des acteurs du secteur agricole béninois, révèlent l'existence de différents facteurs (tableau III) qui expliquent la baisse des rendements agricoles.

Tableau III : Récapitulatif des facteurs explicatifs de la baisse du rendement agricole au Bénin

Stade	Contraintes
Techniques agricoles	utilisation des outils traditionnels ou Équipements inadéquats, Faiblesse de la mécanisation, utilisation des semences non améliorées, faible disponibilité et utilisation des semences améliorées des cultures
Préparation du sol	Pénibilité du sarclage, Faible maîtrise de la technique d'utilisation des herbicides, la non maîtrise de l'eau, insuffisance des aménagements hydroagricoles et ceux existants sont faiblement valorisés
Crédit agricole	absence quasi-totale de financement des activités de production, Crédit inexistant, Crédit insuffisant, Taux d'intérêt élevé, insuffisance de garantie ou de sûretés réelles suffisamment fiables à présenter par les producteurs agricoles pour l'accès aux crédits ;
Conduite de la culture	Encadrement inexistant, faible niveau d'encadrement des producteurs, pratique de l'agriculture de subsistance
Main-d'œuvre	Exode rural, Main-d'œuvre peu disponible, peu qualifiée et chère.
Facteurs de production	Difficultés d'approvisionnement en matières premières, faible approvisionnement et distribution des intrants agricoles de qualité (engrais spécifiques et produits phytosanitaires), coût élevé des intrants agricoles, mauvaise qualité des semences, sol dégradé, accès limité à la terre, vente ou mise en location de terres fertiles.
Récolte	Pénibilité de la récolte de, attaques d'oiseaux et de rongeurs, encadrement insuffisant ou inexistant, activité non mécanisée
stockage	insuffisance des infrastructures de stockage et de conservation et la faible organisation pour la gestion des infrastructures existantes,
Transformation	faible transformation des productions agricoles (végétaux, animaux, halieutiques, …) ;
Commercialisation	fluctuation du prix des matières premières et leur pénurie par moment ; variations non maîtrisées du prix des produits agricoles et denrées alimentaires ; faible praticabilité des axes routiers doublée par endroit des tracasseries routières; faible organisation de la commercialisation/marchés ;
Organisation des filières agricoles	Inorganisation des producteurs, mauvaise organisation des producteurs, faible organisation des OPA et persistance par endroit de problèmes de gouvernance : intérêts égoïstes et les conflits de leadership entre membres des OPA faîtières ; insuffisance de planification, de suivi, d'information et de statistiques sur les marchés et la gestion durable des filières
Contraintes climatiques	Démarrage tardif de la pluie, champs inondés, greniers et produits récoltés détruits, accès difficile aux champs, poches de sécheresse en saisons pluvieuses, démarrage précoce de la petite saison pluvieuse, mauvaise répartition spatiale de la pluie, fin précoce des saisons pluvieuses, hausse de la température journalière, fortes pluies, vents violents, baisse de rendement, appauvrissement des sols, déficits hydriques pour les cultures, capacités d'adaptation encore faibles des acteurs à la base des filières agricoles face aux effets de changement climatique ;
Politiques agricoles	Faiblesse des Plan du Développement Communale

Source : données de terrain, 2021

Environ 870 millions de personnes, soit 12 % de la population mondiale proportion qui monte à 27 % en Afrique subsaharienne sont aujourd'hui sous-alimentées (FAO 2012a). Or, selon les estimations, il est prévu un fort accroissement de la demande en raison de l'expansion démographique et de l'évolution des régimes alimentaires, liée à la progression des niveaux de vie et à l'urbanisation.

Ces inquiétudes sont accentuées par plusieurs facteurs, dont la prise de conscience de la raréfaction des ressources naturelles notamment le foncier, les effets controverses des mutations climatiques sur la production agricole, les techniques agricoles peu commodes, les dommages causés aux écosystèmes par les excès de l'agriculture intensive, le déficit de financement de l'agriculture, le rôle peu visible des collectivités locales en tant qu'acteurs relais ainsi que la faible disponibilité des facteurs de productions. Selon le Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) 2025 et le Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle PNIASAN 2017-2021, malgré la prédominance de l'agriculture de type familial, des entreprises agricoles modernes sont de plus en plus présentes dans le secteur agricole. Mais ces initiatives sont toujours peu nombreuses pour combler les déficits en besoins alimentaires enregistrés. Les efforts conjugués en investissements par le gouvernement et les structures d'appui techniques, des besoins en infrastructures et équipements de base (mécanisation, maîtrise de l'eau, dessertes rurales, etc.) ne sont toujours pas couverts. Des besoins croissant de crédits pour des investissements agricoles à moyen et long termes demeurent problématiques malgré les actions engagées (Caisse mutuelle, IMF, Banques, AMAB,..) et dont certaines attendent d'être opérationnalisées (FADeC agriculture, FNDA). Même les mesures d'accompagnement et les réformes sont insuffisantes ou mal appliquées. La forte hausse et l'amplification de la volatilité des prix de la plupart des produits agricoles depuis le milieu des années 2000 avivent encore les craintes (Westhoff 2013). Même les mesures d'accompagnement et les réformes sont insuffisantes ou mal appliquées.

Eléments de prospective agricole

La croissance soutenue et substantielle du secteur agricole a été très souvent le levier crucial de la lutte contre la pauvreté dans la plupart des régions du monde. Malheureusement, au cours des cinq dernières décennies l'agriculture africaine n'a pas atteint le niveau de développement suffisant pour assurer le bien-être des petits producteurs et couvrir les besoins d'une population grandissante. En conséquence, le Continent compte encore non seulement sur l'aide alimentaire, mais aussi importe plus de 50 milliards de dollars de produits alimentaires par an (UNCTAD, 2015) cité par (Maurice Tankou 2017, pp.83-84). L'Afrique peine à nourrir sa population. A l'échelle de la planète, la productivité par habitant augmente de façon continue sauf en Afrique où la productivité est très basse. En théorie, elle a les moyens de s'en sortir, elle dispose de terres, d'eau et de main d'œuvre. Cependant, selon Parmentier (2007 p. 238), divers facteurs empêchent l'Afrique de décoller : la croissance de la population, l'instabilité politique et économique, le déficit de technologies et de capitaux et l'impossibilité de s'organiser en dehors du système de la concurrence mondiale et de développer une agriculture adaptée.

Pour répondre aux besoins actuels et futurs des populations en crise de productivité, une stratégie adéquate doit être mise en place. Elle doit reposer sur des stratégies et actions pertinentes pour affronter divers enjeux et chocs économiques et sociaux, notamment ceux de l'alimentation. Selon le rapport « La reconquête de la souveraineté alimentaire en Afrique » publié par la Fondation Jean-Jaurès en septembre 2021, « cinq tendances lourdes » ont été identifiées et devraient « marquer la trajectoire de l'agriculture » en Afrique.

Tout d'abord, l'agriculture doit se baser principalement sur les communautés rurales comprenant les paysans. Ces derniers joueront en effet « un rôle crucial » dans la sensibilisation et l'intégration de la jeunesse rurale dans les métiers de l'agriculture. Ensuite, l'autonomisation des femmes en milieu rural, qui est déjà en marche, deviendra « l'un des principaux vecteurs du changement » grâce à l'insertion professionnelle de celles-ci et à la valorisation de leur travail. Le secteur agricole sera aussi dépendant de « l'essor des villes », afin de s'inscrire dans des « aires alimentaires métropolisées ». Grâce à cela, les agriculteurs pourront s'adapter aux changements, en ayant recours à des techniques plus industrialisées et plus innovantes, développées en milieu urbain. Enfin, l'intégration régionale sera toujours nécessaire pour favoriser le développement du continent dans sa globalité. L'auteur propose de mettre en place un système de programmation et de gestion servant à assurer la coordination des différents niveaux par les acteurs de la filière réunis sur une base participative, notamment avec les groupements de producteurs (figure 1)

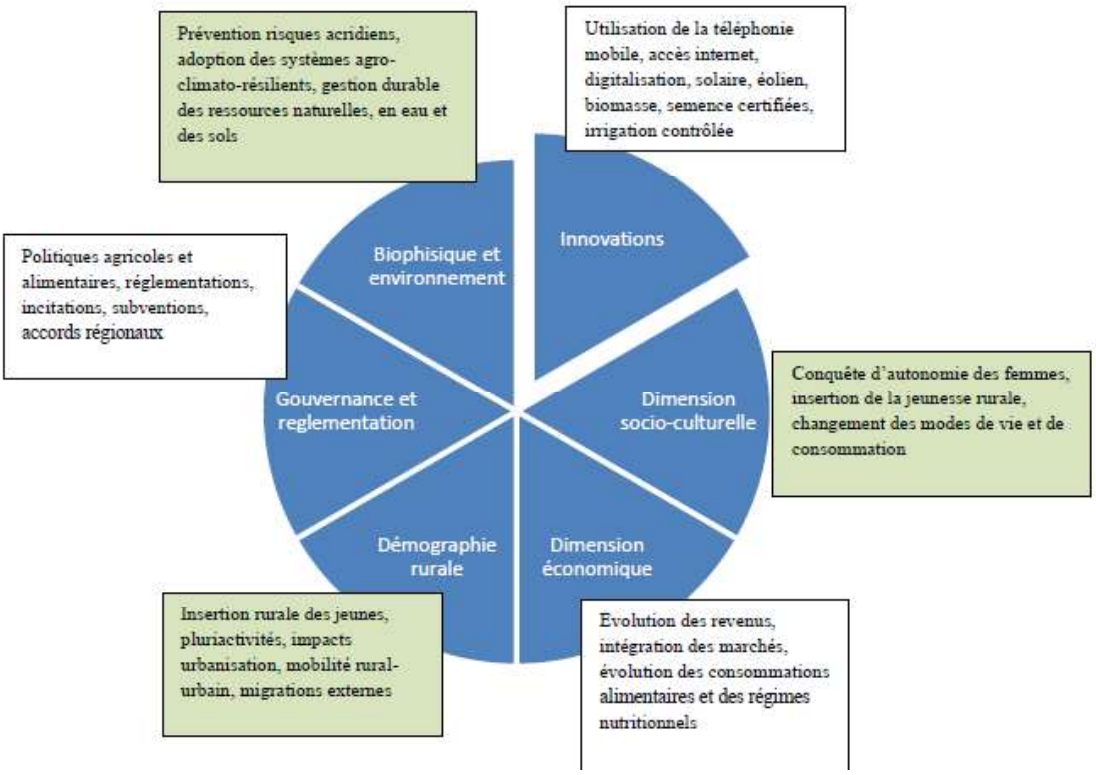


Figure1 : les facteurs de transformation des systèmes agro-alimentaires - **Source :** Pierre Jacquemot, 2021.

Le secteur agricole béninois enregistre certes une autosuffisance alimentaire appréciable pour certaines spéculations (maïs, manioc, igname, …) ; mais la productivité agricole est encore insuffisante pour tirer le meilleur du potentiel national. L'augmentation de la production alimentaire est moins le résultat de la hausse des rendements agricoles que de l'expansion des terres cultivées. Ainsi, la question de la sécurité alimentaire est préoccupante du fait de l'existence de poches d'insécurité alimentaire grave au niveau de certains groupes à risques, notamment les petits exploitants agricoles du Sud, les populations de pêcheurs, et les familles à faible revenu dans les zones urbaines.

La protection des moyens d'existence agricoles et donc la sécurité alimentaire et nutritionnelle, passe par la réduction de l'influence des facteurs des risques sous-jacents qui affectent le secteur. Un élément important est à prendre en compte pour analyser la situation alimentaire future du pays. Il s'agit des effets des changements climatiques. les effets néfastes de ce phénomène sont ressentis par les producteurs au Bénin à travers le démarrage tardif de la pluie, les champs inondés, l'accès difficile aux champs, les poches de sécheresse en saisons pluvieuses, le démarrage précoce de la petite saison pluvieuse , la mauvaise répartition spatiale de la pluie, la fin précoce des saisons pluvieuses, la hausse de la température journalière, les fortes pluies, les vents violents, l'appauvrissement des sols et les déficits hydriques pour les cultures. L'impact négatif des aléas naturels peut être réduit, atténué ou prévenu grâce à des investissements dans des modèles durables de production alimentaire et à l'application de techniques et de pratiques agricoles appropriées qui entraînent une augmentation des rendements et accroissent la résilience en cas de déficit de production.

Les pouvoirs publics et les partenaires techniques et financiers du Bénin sont invités à apporter leur contribution dans l'adoption par les producteurs des stratégies et pratiques capables de s'adapter aux effets négatifs des changements climatiques et de réduire ou d'éliminer les émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, pour parvenir à la souveraineté alimentaire dans une perspective sécurité alimentaire durable, la mise en place des mesures et de politiques climato-intelligentes et des politiques agricoles spécifique par les collectivités territoriales pourraient contribuer à faire progresser les rendements agricoles et relever le défi de la sécurité alimentaire dans les prochaines décennies.

Les collectivités locales au cœur des réformes agraires et de la sécurité alimentaire : approche analytique

Sur le milliard de personnes souffrant de la faim, la majorité vit en milieu rural. Les ruraux pauvres (petits paysans, ouvriers agricoles, sans-terre…) sont particulièrement vulnérables à l'insécurité alimentaire (FFSSA, 2004). Dès lors, le développement rural revêt une importance décisive pour la souveraineté alimentaire. Comme le souligne Mostafa Jari (1996), «le préalable politique essentiel du développement rural sous toutes ses formes consiste en une reconnaissance de la place et du rôle du monde rural dans l'équilibre et la cohésion de la société globale». Au cours du XIXe et du XXe siècle, les réformes agraires se sont déroulées dans des contextes politiques et économiques très divers : la poursuite du développement du capitalisme dans les campagnes au sein de dynamiques endogènes ou postcoloniales, la transition vers le socialisme ou au contraire la décollectivisation. Elles se sont inscrites selon M. Merlet 2013, p. 249) dans des projets politiques très différents, voire diamétralement opposés et se sont donné des objectifs variés :

- S'attaquer à une répartition des terres considérée comme socialement injuste, pour des raisons éthiques, mais aussi de façon pragmatique pour éviter la montée de l'insécurité et de la violence,
- Répondre aux intérêts politiques d'un groupe cherchant à consolider sa base sociale face à d'autres secteurs du même pays (enjeu électoral ou économique) ou à des forces étrangères (renforcement ou défense de la souveraineté),
- Mettre en valeur les ressources naturelles, tant au niveau écologique qu'économique, en permettant aux agriculteurs de bénéficier pleinement des fruits de leur travail, auparavant largement détournés par les propriétaires fonciers, et donc de pouvoir investir dans l'amélioration de leurs pratiques.

Selon (Jayne, 1995) cité par A. Bonfiglioli (2007, p. 20), la perspective mondiale et nationale classique, sur la sécurité alimentaire, celle qui privilégie l'offre et la disponibilité des produits alimentaires (et qui, dans les années 1980, était comme hantée par l'objectifs « de l'autosuffisance alimentaire nationale »), a progressivement été remplacée par la perspective privilégiant les ménages (ou : groupes domestiques) et les relations entre les membres au sein d'un même ménage. Dans cette perspective, l'accent est au contraire mis sur l'alimentation et l'ensemble des droits des ménages individuels, au cours des diverses phases de leur propre « cycle de développement » et sur l'évolution des stratégies locales de subsistance, et sur la façon dont les aliments sont distribués entre les différents groupes sociaux. Il est progressivement apparu en effet que les ménages, les villages et les zones agro-écologiques font partie de configurations institutionnelles beaucoup

plus complexes. Cependant, ces perspectives institutionnelles purement locales ont elles aussi leurs limites. En 2014, AGVSA trouve que le taux d'insécurité alimentaire est plus élevé dans les zones rurales (15%) que dans les zones urbaines (8%).

L'insécurité alimentaire n'est pas une question à traiter isolément. C'est pourquoi, une politique de sécurité alimentaire appropriée ne peut être que le résultat d'un ensemble de politiques visant à stimuler la production agricole, encourager une large croissance économique et réduire la vulnérabilité alimentaire des segments les plus pauvres de la société par des programmes de protection sociale spécifiques. Le succès d'une telle orientation suppose une démarche participative, impliquant un fort engagement de l'Etat, des collectivités locales, des partenaires et des acteurs de la filière. Le rôle de l'Etat est prépondérant en ce qui concerne le financement et l'organisation global du secteur (instruments et mécanismes). Quant aux collectivités locales, elles doivent intervenir dans l'encadrement, l'accompagnement et la formation des acteurs.

Les prérogatives conférées aux collectivités locales par la loi sur la décentralisation constituent un atout important, notamment en ce qui concerne le développement local au cœur duquel se trouve le secteur agricole. Elles constituent des institutions englobantes qui peuvent non seulement encourager des initiatives au niveau local d'intervention, mais aussi promouvoir les partenariats, la coordination et la mise en cohérence entre les acteurs institutionnels locaux. Les autorités locales se voient de plus en plus confier la tâche de concevoir, planifier, programmer, et exécuter des initiatives précises de développement local. Selon A. Bonfiglioli (2007, p. 8), C'est un important changement de paradigme, qui met en lumière les nouveaux problèmes auxquels se heurtent les collectivités territoriales. Des collectivités, par ailleurs, qui ne doivent plus être simplement considérées comme de simples prestataires de services sociaux, mais de plus en plus comme les promoteurs de nouvelles formes de partenariat entre le secteur public et le secteur privé pour le renforcement des capacités, le développement institutionnel et les investissements économiques. Cela pourra certainement contribuer à améliorer les modes et les moyens d'existence des ménages vivant dans la pauvreté et l'insécurité alimentaire, en accroissant leurs actifs et leurs capacités, en soutenant leurs stratégies d'existence, en ouvrant de nouvelles possibilités d'emploi et en soutenant le fonctionnement des marchés. La formation des producteurs aux pratiques protectrices de l'environnement et garantissant le développement durable constitue l'une des actions fortes à mener en vue de concilier cette exigence et celle de la sécurité alimentaire des habitants. Il s'agit d'encourager la pratique de l'agriculture biologique, afin de limiter ou d'éliminer les inconvénients des pratiques et techniques non durables.

Dans cet élan, les paysans doivent être sensibilisés et formés à l'observance des grands principes de l'agriculture biologique. A contrario, la préservation de l'équilibre de la nature, le recyclage des matières organiques naturelles, la rotation des cultures, le respect des saisons et des caractéristiques du terroir, le respect de la santé humaine et du bien-être animal doivent être encouragés. (Yao Séraphin Kouamé, 2017 p.47)

Cependant, les communes béninoises sont relativement jeunes. Elles ont commencé à fonctionner en 2003 et ne disposent pas toujours de ressources suffisantes pour financer des infrastructures et équipements à usage collectif. Elles sont impliquées dans des activités économiques locales qui ont un impact sur les moyens de subsistance à l'échelle locale, puisqu'elles fournissent des infrastructures et des services sociaux de base, collectent les impôts et réglementent l'utilisation des sols et des bâtiments. Complétant les transferts du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) de l'État béninois, un mécanisme national de financement pour faciliter le transfert des ressources du budget national vers les communes avec les ressources mobilisées localement les collectivités locales allouent des fonds à des programmes de fourniture des services publics pour lesquels elles investissent dans des infrastructures sociocommunautaires (enseignement, santé et assainissement, construction de routes, adduction d'eau, réglementation de l'utilisation des sols, etc).. Cependant, les collectivités locales doivent aussi assumer une maîtrise d'ouvrage plus claire et explicite par rapport aux stratégies de développement local, en valorisant les potentialités environnementales et économiques, créant des liens en amont, sécurisant les modes d'existence locaux, promouvant la protection sociale, et par là réduisant la vulnérabilité aux crises alimentaires. Dans ce domaine, elles n'ont pas encore atteint le niveau d'appropriation requis pour accorder plus d'importance au secteur agricole dans les Plans de Développement Communaux (PDC) en vue de compléter les efforts du pouvoir central pour l'accompagnement et l'appui aux initiatives locales, la sécurisation et l'aménagement des terres agricoles.

CONCLUSION

L'insécurité alimentaire est aujourd'hui une réalité inéluctable mieux, une problématique aux facettes multiples au cœur des débats du développement local. De la baisse de la productivité agricole à la cherté des produits vivriers en passant par la raréfaction des denrées alimentaires et de la sous-alimentation, l'insécurité alimentaire est une conséquence de la non optimisation des politiques publiques agricoles qui se sont succédées depuis les années 60 où le libéralisme et le capitalisme sont perçus par les gouvernants comme la valeur fondamentale de la croissance économique. Encore tributaire des techniques et outils traditionnels de production, le secteur agricole béninois est caractérisé par une baisse de rendements accentuée surtout dans les filières vivrières dont les facteurs sont d'ordre technologique, socioculturel, environnemental et politique. Si l'on reconnait les efforts remarquables des différents régimes politiques dans le secteur agricole au Bénin et les résultats y découlant, le paradoxe de la cherté des produits alimentaires de premières nécessité et la disproportion offre –demande dessinent toute une autre image laissant appréhender la non optimisation des politiques publiques agricoles mises en œuvre. Cette dernière trouve son répondant dans le rapport dichotomique global-local en matière de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques agricoles. Ainsi, il est supposé que la prise en compte du rôle des collectivités territoriales décentralisées, organisme potentiel du local dans la fabrique des politiques agricoles est indispensable au regard de leurs prérogatives dont l'exercice a un impact direct sur les questions foncières et celles liées à l'aménagement du territoire, lesquelles sont figurantes aux enjeux économiques et environnementaux majeurs. Prendre en considération les collectivités territoriales décentralisées dans l'orientation stratégique du secteur agricole reste un gain positif, une approche inclusive du développement durable en ce sens que les acteurs locaux seront de ce fait considérés comme faisant partie intégrante desdites politiques. La mobilisation et la participation sociale au niveau local, l'identification des réelles aspirations et des problèmes environnementaux liés à la production agricole seront de mise et favoriseront un cadre multi-acteurs de coproduction des stratégies et politiques du développement du secteur agricole.

Références

[1] Jacquemot Pierre, 2021, La reconquête de la souveraineté alimentaire en Afrique État des lieux et propositions, Paris, L'Harmattan, 38p.

[2] ***Jari*** Mostafa, ***1996***, *La question de la sécurité alimentaire dans le monde arabe*, thèse de doctorat en science politique, Bordeaux, université Montesquieu Bordeaux IV, juillet 1996, 126 p.

[3] Kouamé Yao Séraphin, 2017, « Sécurité alimentaire ou développement durable : le dilemme des paysans de Brobo », L'agriculture africaine : les défis de nourrir la population, développer l'économie et préserver l'environnement in *Afrique durable 2030* - n°4, 2/2017

[4] 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

[5] Merlet Michel, 2013, « Des réformes agraires sont toujours nécessaires, mais sous des formes nouvelles », Dans *Pour* 2013/4 (N° 220) ,10p.

[6] Parmentier Bruno, 2007, Nourrir l'humanité : les grands problèmes de l'agriculture mondiale au vingt-et-unième siècle, Paris : La Découverte, 274p.

[7] Tankou Maurice, 2017, « Plaidoyer pour une transformation inclusive et durable de l'agriculture africaine », L'agriculture africaine : les défis de nourrir la population, développer l'économie et préserver l'environnement in Afrique durable 2030 - n°4, 2/2017.

[8] UNCTAD, 2015, The least developed countries rapport: Transforming Rural Economies, UNTAD, GENEVA, Switzerland. www.unctad.org/ldcr

[9] Westhoff Patrick, 2013, « The Progressive Farmer » in *Get Plan B Ready. Ag's Boom Waning, Economists Warn*, dtn/.