



SPECIAL VOLUME (ORIGINAL ARTICLE)

Les politiques agricoles de 2016 à 2021 au Bénin peuvent-elles être appropriées par les acteurs territoriaux ?

Mashoudou Ashanti ^{a,*}, Géry Jean-Luc Yolande Van Nieuwenhuysen ^b, Janvier Egah ^a, Christine Ogoudou ^a, Nasser Mohamed Baco ^a

^a Laboratoire Société Environnement de l'Université de Parakou, Bénin

^b Manager, projet d'Appui au Renforcement des Institutions dans le Secteur Agricole au Bénin

RÉSUMÉ

A la suite de chaque nouveau dirigeant, de nombreuses réformes politiques sont annoncées dans le secteur agricole. Celles initiées à partir de 2016 n'échappent pas à ce principe et les espoirs sont cette-fois très grands. Le secteur de l'agriculture a connu des réformes depuis les indépendances. A partir de 2016, ces réformes se sont accentuées au Bénin. La présente étude a cherché à comprendre si les politiques agricoles de 2016 à 2021 au Bénin peuvent être appropriées par les acteurs pour assurer les changements espérés dans ce secteur. Elle s'est intéressée à évaluer le niveau de la prise en compte de l'appropriation des réformes dans le secteur agricole au Bénin. Basée sur une démarche purement empirique, cette recherche s'est focalisée sur les documents politiques du secteur agricole pour présenter une synthèse des documents stratégiques et opérationnels des réformes et le mécanisme de l'appropriation qu'ils intègrent. Ensuite une analyse rapprochée avec le dispositif du Projet d'Appui au Renforcement des Institutions dans le Secteur Agricole au Bénin a été faite pour mettre en évidence l'utilité de l'intervention de ce projet dans l'appropriation des réformes du secteur agricole. De l'analyse des documents politiques du secteur agricole, trois piliers de l'appropriation ont été identifiés principalement dans les documents politiques nationaux. Il s'agit du pilier psycho-cognitif relatif à l'acquisition de nouvelles connaissances/ apprentissage ; du pilier psycho-politique relatif à la compétence et le rôle des acteurs et du pilier Rationnel se rapportant à la régulation et au contrôle.

Mots clés : appropriation ; réformes ; piliers ; secteur agricole ; acteurs.

ABSTRACT

Following each new leader, many political reforms are announced in the agricultural sector. Those initiated from 2016 are no exception to this principle and hopes are very high this time. The agricultural sector has undergone reforms since independence. From 2016, these reforms have been accentuated in Benin. This study sought to understand whether the agricultural policies from 2016 to 2021 in Benin can be appropriated by the actors to ensure the expected changes in this sector. She was interested in assessing the level of consideration of the appropriation of reforms in the agricultural sector in Benin. Based on a purely empirical approach, this research focused on the political documents of the agricultural sector to present a synthesis of the strategic and operational documents of the reforms and the mechanism of appropriation that they integrate. Then, a close analysis with the device of the Support Project for the Strengthening of Institutions in the Agricultural Sector in Benin was made to highlight the usefulness of the intervention of this project in the appropriation of the reforms of the agricultural sector. From the analysis of agricultural sector policy documents, three pillars of ownership have been identified mainly in national policy documents. This is the psycho-cognitive pillar relating to the acquisition of new knowledge/learning; the psycho-political pillar relating to the competence and the role of the actors and the Rational pillar relating to regulation and control.

Key words: appropriation, reforms, pillars, agricultural sector, actors.

1. Introduction

Au lendemain des indépendances, la majorité des pays de l'Afrique de l'Ouest ont connu une instabilité politique. Après la chute du mur de Berlin en 1989, sous l'influence des bailleurs de fonds, les pays africains lancent une chaîne de réformes des politiques publiques, de décentralisation administrative et de réorganisations des administrations (Bierschenk, 1998).

Ainsi, caractérisé par un régime dit marxiste-léniniste entre les années 1974 et 1990, le Bénin opte pour le régime démocratique à partir des

années 1991 jusqu'à ce jour (Delville et al., 2018). Cette période est marquée par plusieurs réformes.

Depuis les années 1990, l'Etat béninois a mis en œuvre plusieurs réformes notamment budgétaire, fiscale, administrative, agricole, portuaire (Nestor René, 2018). Généralement libellées sous le couvert de « lutte contre la pauvreté » et de « bonne gouvernance », les réformes des pays africains visent à enraciner institutionnellement la réduction du champ d'intervention de l'Etat (Delville et al., 2018).

Le secteur agricole n'échappe pas à ce principe de désengagement de l'Etat dans la production au profit des organisations paysannes. Depuis le

* Corresponding author: Mashoudou Ashanti

E-mail address: amashoud@gmail.com

Received in Aug 2022 and accepted in Sep 2024

début des années 90, avec l'adoption de la lettre de déclaration de politique de développement rural modifiée en 2001, les organisations de producteurs et le secteur privé ont vu leurs rôles accrus.

A partir de 2016, ces réformes dans le secteur agricole sont renforcées au travers de la mise en place de structures territoriales aux rôles distinctes même s'ils se complètent : d'une part les directions départementales de l'agriculture ont le mandat régalien de contrôle pendant les agences territoriales ont la charge de la promotion des filières agricoles. Cette réforme est soutenue par plusieurs documents de planification du secteur agricole : le Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA), le Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PNIASAN), le livre blanc sur le conseil agricole, la Stratégie Nationale du Conseil Agricole Deuxième Génération (SNCA2), les Plans de Développement Agricole des Pôles (PDAP), les Plans Nationaux de Développement des Filières (PNDF), le Document de Planification Départemental Harmonisé (DPDH) (Aplogan et al., 2022).

Tous ces « plans » ont en commun, le leitmotiv « la promotion » du développement rural en général et du secteur agricole en particulier Sossou et al. (2023). De ce fait, ils se limiteront aux simples planifications s'ils ne sont pas connus, adoptés et mis en œuvre convenablement par les acteurs en charge de leur mise en œuvre. En effet, l'appropriation du cadre programmatique est essentielle pour la qualité des services fournis aux professionnels agricoles pour contribuer à la promotion des filières conformément à la logique de la réforme. Il se pose alors la problématique de savoir si ces documents contiennent des dispositions qui facilitent leur appropriation par les acteurs territoriaux chargés de leur application.

Le conseil agricole, porté par le privé, suivi par les agences territoriales et contrôlé par les directions départementales doit être mis en œuvre conformément à la SNCA2. Les clusters agricoles doivent être renforcés pour développer les liens d'affaires entre les producteurs, les agrégateurs et les consommateurs. Enfin, les professionnels agricoles doivent bénéficier de l'accompagnement adéquat pour un meilleur accès aux services financiers.

La présente recherche s'est proposé d'analyser dans quelle mesure les actions liées à l'appropriation sont prises en compte dans ces documents de politique agricole au Bénin. Ainsi, elle identifie les piliers de l'appropriation à travers une revue de littérature puis présente une synthèse des réformes du secteur agricole de 2016 à 2021 et le mécanisme de l'appropriation des réformes des politiques agricoles.

2. Matériels et méthodes

2.1. Clarification conceptuelle

- **Qu'est-ce que l'appropriation ?**

Le concept d'appropriation prend naissance dans l'anthropologie de Marx. Celui-ci l'identifie dans sa conception du travail comme une impulsion motrice principale (Serfaty-Garzon, 2003). Selon cet auteur le mot appropriation fait ressortir deux idées principales. La première idée se rattache à l'adaptation de quelque chose à un usage défini ou à une destination précise. La seconde idée véhiculée par le concept appropriation est une conséquence de la première idée. Elle est l'action visant à rendre propre quelque chose. « L'idée d'adaptation traduit un

objectif d'harmonie entre une chose et l'usage auquel on la destine, un heureux appariement entre deux objets, deux actions ou entre un sujet et un objet. Elle traduit l'intention d'atteindre une certaine justesse dans l'action de modification de l'objet sur lequel s'exerce l'appropriation, justesse qui révèle une intelligence intime des qualités propres à cet objet et de ses potentialités » (Serfaty-Garzon, 2003, p. 2). Dans le même ordre d'idée, Zetlaoui-leger (2012), soutient aussi que le terme appropriation véhicule deux sens dominants. Celui lié à la manière dont une chose est propre à un usage et celui relatif à la capacité de faire sien un objet, prendre possession.

L'appropriation n'est donc possible qu'en relation à quelque chose qui peut être attribué et qui, en tant que tel, peut à la fois servir de support à l'intervention humaine et être possédé (Serfaty-Garzon, 2003). Ainsi, Toki (2019) estime que le mot appropriation est le plus souvent associé à l'outillage gestionnaire. Pour Grimand (2012), l'appropriation constitue une réponse aux blocages auxquels se heurte la seule perspective de rationalisation de l'action collective à savoir l'incapacité de rendre compte de la complexité des situations de gestion. L'appropriation est, selon Grimand (Grimand, 2006, p. 17), « un processus interprétatif de négociation et de construction de sens, à l'intérieur duquel les acteurs questionnent, élaborent, réinventent les modèles de l'action collective ». Pour Millerand (2002, p. 40), l'appropriation doit être considérée comme « un processus d'accommodement et d'engagement des usagers vis-à-vis de la technique par la réalisation d'apprentissages plus ou moins conscients, par la mise en œuvre de processus de socialisation, etc.) et de la technique vis-à-vis des usagers (à travers les adaptations, les détournements d'usage ou les réinventions du dispositif par les usagers) ».

Nous remarquons dans la littérature que le mot appropriation est défini sous plusieurs angles. Ainsi, Zetlaoui-leger (2012) estime que la définition du mot appropriation varie selon les domaines disciplinaires. Dans le cadre de cette recherche, nous penchons plus sur la définition de Grimand (2006) et nous estimons que l'appropriation est la capacité à prendre le contrôle d'une innovation après le retrait des concepteurs de l'innovation.

- **Y a-t-il une différence entre appropriation et adoption ?**

Selon les travaux de Darras -Barquissau et al. (2018) dont [Figure 1](#) ci-dessous, nous comprenons que l'appropriation et l'adoption sont deux notions différentes mais complémentaires. Ainsi, pour parvenir à une appropriation d'un outil, il faut passer par son adoption. Ologeanu-Taddei et al. (2015) stipule aussi que l'adoption n'est pas l'appropriation, car elle ne reflète pas l'ensemble de la rencontre outil/acteur. Il stipule que si la vision diffusionniste peut être compatible avec la démarche d'adoption d'outils simples et « fermés » (par exemple le fax), elle ne permet plus de comprendre l'adoption des outils complexes, telle celle des systèmes et technologies d'information, qui exigent la participation active de l'utilisateur.

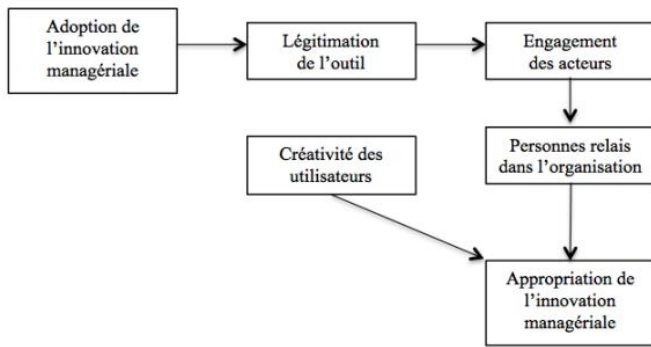


Figure 1. Chemin de l'appropriation selon Darras-Barquissau.

• Critère d'appropriation

Selon Ouedraogo (1992) l'appropriation doit être à la fois un état d'esprit et un comportement. Ainsi, pour apprécier l'appropriation, il faut se focaliser sur les éléments suivants :

- un sens de possession et de maîtrise de techniques utilisées, une capacité de protection et d'amélioration des acquis ;
- une capacité accrue de faire face et d'analyser ses propres problèmes et de réfléchir sur les solutions possibles ;
- une capacité de mobilisation des ressources humaines souvent sous-utilisées en vue de la satisfaction des besoins de la communauté et de l'amélioration de son bien-être ;
- une capacité d'autofinancement et de rétention des bénéfices obtenus pour la communauté ;
- une capacité d'aller chercher des informations auprès des autres organisations et des techniciens ;
- une capacité de négocier des soutiens et de les maintenir ;
- une capacité de régler les conflits internes et d'entretenir l'entente au sein des organisations, et entre ces organisations et les autorités administratives et politiques ;

- une capacité de suivi.

• Les dimensions de l'appropriation

Dans la littérature, la plupart des auteurs qui ont abordé la notion d'appropriation se sont plus basés sur les travaux De Vaujany (2006). Cet auteur a développé deux théories de l'appropriation : la théorie de la conception à l'usage des outils et la théorie de mise en acte des outils de gestion. Selon le principe de la théorie de la conception à l'usage des outils, ces deux terminologies (conception et usage) ne peuvent être distinguées. Il stipule que la conception est substantielle à l'usage, intégralement comprise dans le processus d'appropriation. Par contre selon le principe de la théorie de mise en acte, l'outil de gestion est un objet en pratique et l'appropriation est une mise en acte de l'outil. Ici, les régulations de contrôle et régulations autonomes sont clairement situées spatialement et historiquement. Elles sont à la base d'une dialectique socio-politique. L'appropriation est un phénomène complexe. Pour l'appréhender, De Vaujany (2006) stipule qu'il faut se pencher sur trois angles. Par contre Ouedraogo (1992), présentent quatre dimensions d'appropriation qu'ils subdivisent en huit sous dimensions schématisés ci-dessous (Figure 2). Ainsi, selon ce dernier auteur, les dimensions de l'appropriation reposent sur :

- le développement organisationnel ;
- la maîtrise des actions et techniques ;
- la maîtrise de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières ;
- l'auto-responsabilisation et la diffusion des acquis.

De façon détaillée, cet auteur conceptualise la notion de l'appropriation comme suit :

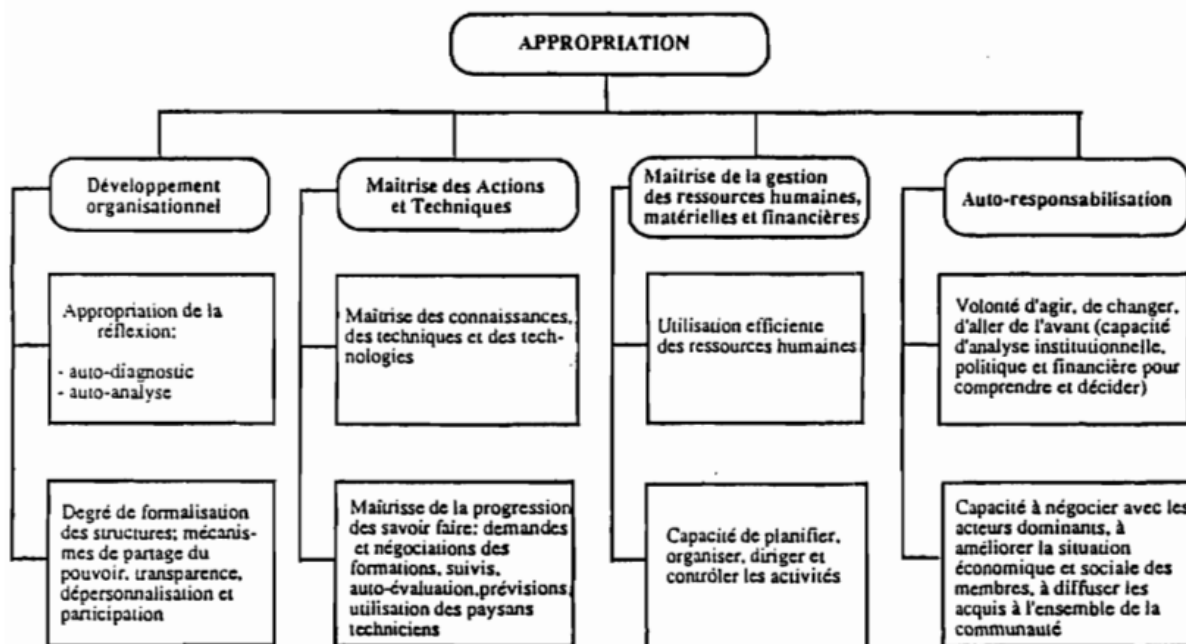


Figure 2. Conception de l'appropriation selon OUEDRAOGO.

Par ailleurs, les trois angles d'observation de l'appropriation selon Vaujany (2006) sont les suivants :

- du ou des coconcepteurs et de celui des formateurs-diffuseurs de l'outil, lesquels l'inscrivent dans une perspective de

régulation de contrôle, avec des préoccupations d'efficacité et d'efficacité perspective (dite "rationnelle") ;

- des utilisateurs-finaux et 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 (dite "psycho-cognitive") ;
- des utilisateurs-finaux et des processus sociologiques par lesquels passent l'appropriation afin de constituer une régulation autonome perspective (dite "socio-politique").

Trinquécoste and Bidan en se basant sur les travaux de De Vaujany (2006) stipule que le processus de l'appropriation d'une innovation est intégrateur. Ce processus peut être qualifié aussi de dynamisant. Dans la même logique que de De Vaujany (2006), Grimand (2012), identifie une quatrième dimension de l'appropriation et estime donc que le processus de l'appropriation se déploie à quatre niveaux différents à savoir : les niveaux rationnel, socio- politique, cognitif et symbolique.

Au niveau rationnel, l'appropriation d'un outil s'analyse au regard de la capacité de cet outil à favoriser l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des actions des acteurs. Par conséquent les propriétés intrinsèques de l'outil sont importantes dans la mesure où il est considéré comme étant uniquement au service de la normalisation des processus et des décisions.

Au niveau socio-politique, l'appropriation est considérée comme un processus visant à légitimer les actions d'une catégorie d'acteurs au regard d'une autre. La structuration des rapports entre des acteurs hétérogènes devient un enjeu dominant.

Sur le plan cognitif, la capacité de l'outil à permettre l'exploration de nouvelles connaissances, de nouvelles façons de faire, rend compte de son appropriation. L'outil, dans cette perspective, favorise l'apprentissage en servant d'aide à la réflexivité dans l'action et sur l'action.

Sous l'angle symbolique, dans l'objectif de réduire l'ambiguïté autour des situations de gestion, l'appropriation s'apparente à un processus de construction de sens à la fois individuel et collectif. L'outil est considéré comme un vecteur d'identité. Ces différents niveaux d'appropriation sont complémentaires.

• **Processus de l'appropriation**

Selon Poizat et Goudeaux (2016), le processus de l'appropriation peut être illustré comme sur la Figure 3.

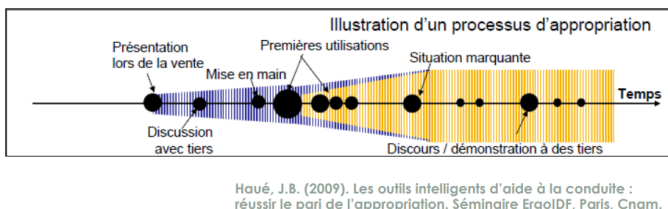


Figure 3. Processus de l'appropriation selon HAUE.

2.2. Milieu d'étude

Cette étude a été réalisée au Bénin, un pays de l'Afrique de l'Ouest qui jouit de deux types de climat : Le climat équatorial avec une forte humidité (au Sud-Bénin) et le climat tropical (au centre et au nord Bénin). Il est caractérisé par trois types de végétation à savoir : la savane

arborée dans les régions soudanaises du Nord ; la savane au Centre avec des essences comme l'Acajou, l'Iroko, la Samba et la forêt au Sud et au Moyen Bénin. Ces caractéristiques climatiques sont des atouts qui favorisent l'essor de l'agriculture béninoise. Pour ce qui est des caractéristiques des sols béninois, Katé et al. (2016) les présente en deux grandes catégories : Les sols développés sous un climat à deux saisons sèches et deux saisons de pluie et sous une végétation de bush arbustif dense du sud.

2.3. Collecte et analyse des données

Le présent travail a été purement axé sur la revue des documents de politiques du secteur agricole au Bénin entre 2016 et 2021. Les différents documents de politiques exploités sont consignés dans le Tableau 1.

Tableau 1. Synthèse des documents de politique agricole au Bénin.

Documents stratégiques (long terme)	Horizon : plus de cinq ans
Le Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA)	2017-2025
La Stratégie Nationale du Conseil Agricole (SNCA 2)	2018-2025
Documents intermédiaires (moyen terme)	Horizon : Cinq ans
Le Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PNIASAN)	2017 – 2021
Le Programme d'Action du Gouvernement (PAG 1 et 2)	2016-2021 et 2021-2026
Documents d'opérationnalisation (court terme)	Horizon : 3 ans au plus
Plans de Développement Agricole des Pôles (PDAP)	Tri annuels
Plans Nationaux de Développement des Filières (PNDF)	Tri annuels
Plans de Campagne Filières (PCF)	Annuels
Document de Planification Départemental Harmonisé (DPDH)	Annuels

Les données collectées sont relatives aux réformes entreprises au niveau du conseil agricole, la promotion des filières, le mécanisme de financement, la structuration des Organisations Professionnelles (OP), la prise en compte de la l'amélioration des connaissances et au renforcement des capacités des acteurs. Le but visé par cette analyse est de présenter, au premier abord, une synthèse des reformes du secteur agricole. Ensuite, sur la base des dimensions de l'appropriation identifiés à partir de la revue de littérature, faire une analyse de la prise en compte de l'appropriation des reformes au niveau de ces documents politiques du gouvernement.

3. Résultats

3.1. Synthèse des reformes du secteur agricole entre 2016 et 2021

Depuis 2016, le Bénin a connu une série de réformes dans la plupart de ses secteurs. Ces réformes, inscrites dans les documents de politiques tels que : les PAG 1 et 2, le PSDSA, le PNIASAN, la SNCA tentent de répondre aux différents objectifs de la vision du Gouvernement du Bénin. Dans cette sous-section de cet article, nous présentons une synthèse des

reformes agricoles contenues dans les différents documents de politique agricole.

3.1.1. Le conseil agricole

La mise en œuvre du conseil agricole a subi des reformes depuis l'avènement de la Stratégie Nationale du Conseil Agricole (SNCA). Le conseil agricole, autrefois, mis en œuvre uniquement par les acteurs étatiques (Centres d'action régionale pour le développement rural (CARDER) et la direction du conseil agricole et de la formation opérationnelle (DICAF)), est désormais caractérisé par la répartition de rôles entre les acteurs étatiques (Direction du Conseil Agricole, des Innovations et de la Formation Entrepreneuriale (DICAIFE), Agences Territoriale du Développement Agricole (ATDA) et Direction Départementale de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (DDAEP)) et les acteurs privés (Tableau 2).

Axes du conseil agricole	Avant les reformes	Après les reformes
Conception du dispositif du conseil agricole	DICAF	Direction de la Qualité, des Innovations et de la Formation Entrepreneuriale (DQIFE) puis DICAIFE
Délivrance du conseil agricole	CARDER	Acteurs Privés (AP)
Suivi du conseil agricole	CARDER	ATDA
Contrôle qualité du conseil agricole fourni	CARDER	DDAEP

Enfin, il faut retenir que le Secteur Communal de Développement des Acteurs est remplacé par les Cellules Communales des ATDA et les Equipes Pluridisciplinaires de Zones (EPZ) des DDAEP.

3.1.2. Promotion des filières

La promotion des filières a été marquée par la création de 7 pôles de développement agricoles dirigés par une Agence Territoriale de Développement Agricole (ATDA) en fonction des zones agroécologiques favorables au développement des filières. Sur la base des potentiels agricoles de chaque zone, l'Etat identifie les filières phares, les filières locomotrices et les filières de diversification. Ainsi, le coton, le maïs, le riz, l'ananas, le manioc et l'anacarde sont les filières phares inscrites au PAG 1. Par ailleurs, les filières promues selon les Pôles de développement Agricole (PDA) en lien avec les directions départementales chargées du contrôle régalien sont présentées dans le Tableau 3.

Tableau 2. Dispositif institutionnel de la mise en œuvre du conseil agricole.

Tableau 3. Couverture territoriale des réformes et des filières promues.

PDA	Communes couvertes	DDAEP correspondantes	Filières promues
PDA 1 (Vallée du Niger)	Malanville et Karimama	Alibori	Riz, maraîchage, bovin, ovin, caprin, volaille
PDA 2 (Alibori Sud - Borgou Nord et Kouandé, Kérou et Péhunco (2KP))	Kandi, Banikoara, Ségbana, Kouandé, Kérou, Péhunco, Sinendé, Kalalé, Bembéréké	Alibori, Atacora, Borgou	Coton, maïs, sorgho, soja, bovin, ovin, caprin et volaille
PDA 3 (Atacora Ouest)	Tanguiéta, Matéri, Coby, Boukoumbé, Toucountouna et Natitingou	Atacora	Coton, riz, maïs, manguiers, légumineuses, bovin, ovin, caprin et volaille
PDA 4 (Borgou Sud, Donga et Collines)	Tchaourou, Parakou, N'Dali, Nikki, Pèrèrè, Djidja, Savalou, Bantè, Dassa-Zoumè, Glazoué, Savè, Ouèssè, Djougou, Ouaké, Bassila et Copargo	Borgou, Collines, Donga, Zou	Anacarde, coton, maïs, riz, niébé, soja, arachide, manioc, igname, manguiers, bovin, ovin, caprin et volaille
PDA 5 (Zou et Couffo)	Covè, Zangnanando, Ouinhi, Za-Kpota, Zogbodomey, Bohicon, Abomey, Agbangnizoun, Dogbo, Aplahoué, Toviklin, Lalo, Klouékanmè et Djakotomey	Couffo, Zou	Agrumes, mangue, palmier à huile, riz, maïs, niébé, arachide, petit élevage
PDA 6 (Plateau)	Pobé, Kétou, Sakété, Adja-Ouèrè et Ifangni	Plateau	Palmier à huile, maïs, manioc et riz
PDA 7 (Ouémé, Atlantique et Mono)	Avrankou, Adjarra, Akpro-Misséré, Porto-Novo et Sèmè-Podji, Aguégoué, Adjohoun, Bonou, Dangbo, Zè, Allada, Toffo, Abomey-Calavi, So-Ava, Kpomassè, Tori-Bossito, Ouidah, Cotonou, Athiémié, Bopa, Comè, Lokossa, Grand-Popo et Houéyogbé	Atlantique Ouémé, Littoral, Mono	Aquaculture, ananas, riz, maraîchage, maïs, manioc, palmier à huile, petit élevage

3.1.3. Mécanisme de financement du secteur agricole

Dans le Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA), l'Etat Béninois initie la mise en place d'un mécanisme de financement et d'assurance adaptés et accessibles aux différents types d'exploitations

agricoles et catégories d'acteurs des maillons des filières agricoles. Ainsi, à travers le décret N°2017-304 du 21 juin 2017, en rapport avec les objectifs du Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle de seconde génération (PNIASAN 2, 2017

– 2021), le gouvernement béninois opte pour la création du Fonds National de Développement Agricole (FNDA). L'opérationnalisation de ce fond se fait selon les subventions aux investissements agricoles ; l'accès aux services non financiers et l'accès aux services financiers.

3.2. Mécanisme de l'appropriation des réformes des politiques agricoles

3.2.1. Amélioration de la connaissance

Les actions prévues dans les documents et politiques de développement agricole sont relatives à l'amélioration de l'accès aux connaissances professionnelles et aux innovations technologiques pour les hommes et les femmes, le développement des services agricoles par les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) - e-agriculture, une stratégie de communication basée sur la transparence et la démonstration des résultats et la communication sur le secteur agricole (Action 4.2.2 de la Composante 4.2 du PSDSA ; point 3.4 du PAG 1 page 94).

3.2.2. Compétence des acteurs (la maîtrise des actions et techniques)

L'Etat béninois préconise le renforcement des structures d'appui à l'entrepreneuriat agricole, le renforcement des Organisations Professionnelles Agricoles (OPA) en matière de gestion de l'offre et de mise en marché des produits, l'amélioration du système d'information du secteur agricole (statistiques, e-agriculture, systèmes d'informations, suivi évaluation et coordination du secteur), renforcement des capacités d'action des femmes rurales (Action 2.3.2, Action 2.5.3 de Composante 2.3, Action 4.2.4, Actions 4.4.2 de la Composante 4.4 du PNIASAN; point 9.2 du PNIASAN page 69 ; Réforme 4 du secteur agriculture dans l'Axe 4 du PAG).

3.2.3. Le développement organisationnel

A ce niveau, les actions entreprises concernent la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du conseil agricole et définissant de façon explicite les rôles des acteurs étatiques (MAEP, DDAEP, ATDA, Cellule Communale) et les acteurs non étatiques (Organisations non Gouvernementales (ONG), Organisations Professionnelles (OP), etc.), l'appui à la mise en œuvre des réformes du secteur et soutien aux services du MAEP. En effet, à partir du Décret N°422 du 20 juillet 2016 portant attribution, organisation et fonctionnement (AOF) du MAEP, le ministère a pour missions de concevoir, coordonner, mettre en œuvre, suivre et évaluer la politique de l'Etat conformément à la vision du Gouvernement (Point 8.5 du PNIASAN, page 68 ; Action 4.1.4 de la Composante 4.2).

3.2.4. Dispositif de facilitation (niveau rationnel)

En plus de l'Unité de Gestion du Projet, le dispositif prend en compte une équipe de coaches des acteurs déconcentrés (ATDA et DDAEP) et décentralisés (Communes). Dénommés Facilitateurs, ces coaches ont un rôle de conseillers auprès des acteurs institutionnels du secteur agricole. A cet effet, ils accompagnent l'implémentation de dialogues constructifs entre les acteurs du territoire agricole dans le respect de leurs rôles et mandats ainsi que la mise en œuvre des outils de coordination territoriale pour la promotion des filières agricoles. Il s'agit d'un dispositif essentiel qui, en facilitant les échanges intra et inter acteurs des territoires, stimule

la capitalisation et le partage des connaissances et des expériences ; toute chose qui est essentiel dans l'appropriation des réformes.

3.2.5. Approche de renforcement de Capacités (niveau socio-politique)

Dans la diversité de pratiques d'ingénierie, l'approche de Parcours d'Acquisition de Compétences (PAC) est retenue pour le renforcement des capacités des acteurs territoriaux (ATDA, DDAEP, Communes, OPA/ Organisations Interprofessionnels (OIP)).

Le « parcours d'acquisition de compétences » (PAC) est un ensemble approprié, structuré et accompagné de différents modes d'apprentissage qui permet à l'individu d'acquérir (et de s'approprier) les compétences nécessaires pour assumer certains rôles clés pour l'organisation bénéficiaire. Le PAC comprend 3 phases : une phase A de conception et de préparation (avant formation), une phase B de formation (pendant formation) et une phase C de consolidation (après formation). La phase A du PAC est celle où se réalise un diagnostic approfondi des besoins en renforcement de capacités des organisations bénéficiaires et des besoins en renforcement des compétences des individus. Au cours de cette phase, de mini-regroupements ont été opérés, permettant déjà de promouvoir le dialogue entre acteurs pour approfondir le niveau de connaissance des rôles et responsabilités. Le diagnostic capacitaire a donc été un processus d'apprentissage à une meilleure connaissance mutuelle des acteurs, à une mise en confiance progressive et à la construction d'un dialogue qualitatif et constructif entre parties prenantes.

Les éléments de diagnostic ont abouti à l'identification des gaps capacitaires sur la base desquels les plans de renforcement de compétences ont été élaborés par pôle et par acteur au niveau territorial (déconcentré, décentralisé, OPA/OIP).

En outre, pour des livrables de qualité axés sur les réels besoins des acteurs, le processus de renforcement valorise deux approches phares : l'implication des porteurs de fonctions au niveau national et l'ingénierie de formation.

La participation des Directions centrales et techniques des ministères sectoriels est une phase utile pour assurer l'arrimage entre les axes de renforcement de capacités et les politiques nationales. Elle est également essentielle pour l'harmonisation des outils nationaux et ceux à implémenter au niveau des territoires.

Le package d'ingénierie de formation vient consolider le dispositif qualitatif des actions de renforcement de capacités au regard des séquences de formation en fonction des thématiques, de la méthodologie, des supports, des modalités et outils d'évaluation des PAC.

Pour accompagner les acteurs dans le processus d'appropriation des réformes, le Gouvernement du Bénin a obtenu un financement de l'Union européenne au travers du Programme d'Appui au Développement Durable du Secteur Agricole (PADDSA), pour mettre en œuvre le Projet d'Appui au Renforcement des Institutions dans le Secteur Agricole au Bénin (ARISA-B) piloté par l'Agence belge de développement (Enabel). Ce projet a entrepris un ensemble cohérent d'actions pour faciliter la mise en œuvre des réformes du secteur agricole au niveau des territoires.

3.2.6. Renforcement/apprentissage des acteurs (niveau cognitif)

Les outils de renforcement de capacités (phases B et C, projets de changements, protocoles d'entente ainsi que les autres formes d'appui de proximité) concourent au processus d'apprentissage selon Grimand (2012).

3.2.7. Phases B et C des PAC

Il s'agit du déploiement proprement dit des actions de renforcement de capacités. Pour une appropriation desdites actions, le projet a mis en place un dispositif rigoureux d'assurance-qualité par l'équipe de projet, un organisme spécialisé en ingénierie de formation et les porteurs de fonctions au niveau national. Ce dispositif d'assurance-qualité permet :

- l'affinement méthodologique et des modalités : décider de la taille pédagogique idéale, garder en revue les objectifs pédagogiques/objectifs de compétence... En cas d'acquisition de matériels, outils, mise en place de système, le cahier de charge doit être assez spécifique ;
- la coordination logistique. : choix du lieu, des dates, des modalités et des matériels didactiques et d'animation en tenant compte de l'impact global sur le coût de la formation et sur les conditions optimales d'apprentissage ;
- le suivi rapproché : suivre systématiquement les sessions ou les premiers jours des sessions, canevas de rapport journalier, évaluation après la première session afin de pouvoir si nécessaire amender et rectifier les supports et les modalités de la formation.

L'accompagnement des bénéficiaires en situation de travail (dénommée phase C) vient consolider le pilier « maîtrise » de l'appropriation en ce sens qu'il favorise un apprentissage en situation réelle d'exercice du mandat de l'apprenant. Très souvent, les actions de renforcement n'aboutissent pas à ce dispositif pratique où les connaissances acquises sont confrontées à la réalité de travail. En déployant les Cabinets de formation pour accompagner les bénéficiaires in situ, l'approche du projet facilite « l'appropriation » des rôles et mandats conformément aux prescriptions des réformes.

3.2.8. Projets de changements

ARISA-B a vocation d'accompagner tous les acteurs territoriaux (7 ATDA, 12 DDAEP, 77 Communes + OPA/OIP). Pour réussir une telle charge, le projet a adopté une approche séquentielle avec la promotion de bonnes pratiques et d'actions permettant d'accompagner les plans et initiatives de renforcement des filières prioritaires en aidant les acteurs publics du développement agricoles (ATDA, DDAEP et communes) ainsi que les organisations paysannes, à jouer pleinement leurs rôles de promotion des filières dans un contexte de dialogue et de synergie. Ainsi, les projets de changement permettent, entre autres de :

- piloter et partager les bonnes pratiques à travers la mise en œuvre des projets territoriaux de développement / renforcement des filières agricoles prioritaires en lien avec les objectifs de production assignés par le MAEP à chaque ATDA ;
- partager un certain nombre de repères méthodologiques sur les démarches et outils du développement territorial et de

l'accompagnement des changements nécessaires au pilotage et à l'animation des projets de renforcement des filières agricoles.

Sept projets de changement sont donc pilotés par le projet :

- Accompagnement des dynamiques cluster de la filière riz dans le pôle 1
- Amélioration de l'implication des OPA dans les réunions des Conseils Départementaux de Suivi (CDES) – Pôles 1 et 2
- Amélioration de la participation de l'OIP Karité dans le processus de formulation du Plan de Campagne Filière (PCF) – Pôle 3
- Professionnalisation de la gestion des investissements communaux structurants– Pôle 4
- Amélioration de la coordination des actions de développement agricole à l'échelle de la commune de Dogbo – Pôle 5
- Mise en place de revues conjointes de performance du secteur agricole entre l'ATDA (pôle) et la DDAEP (Département) – Pôle 6
- Amélioration de la collaboration OIP / ATDA pour la formulation et la gestion des PCF (Aquaculture et ananas) et la coordination des projets programmes – Pôle 7

3.2.9. Protocoles d'entente

Dans une logique de gestion axée sur les résultats, de durabilité de ses actions et de responsabilité conjointe, ARISA-B s'est engagée dans la « contractualisation » de ses relations avec ses partenaires. Ainsi, sur la base des actions prioritaires de renforcement de capacités retenues au cours du processus d'élaboration des plans de renforcement, les deux parties se sont concertées et se sont entendues sur le contenu de la planification annuelle qui organise au mieux les appuis à apporter à chaque structure ainsi que les objectifs à atteindre. Ainsi, le protocole d'entente précise les actions prioritaires ainsi que les engagements mutuels entre les deux parties au titre de l'année à laquelle il se rapporte.

Au démarrage, 23 protocoles ont été signés (7 ATDA, 12 DDAEP et 4 Associations de Communes).

Les protocoles d'entente constituent donc des modèles de transfert de compétences dans le respect des rôles et mandats pour faciliter l'appropriation des réformes.

L'arrimage des protocoles d'entente aux Projets de changements et aux plans de renforcement de capacités des acteurs est une action fondamentale du processus d'apprentissage et donc du niveau « cognitif » de l'appropriation des réformes du secteur agricole au Bénin.

3.2.10. Autres formes d'appui de proximité

Elles constituent une porte-ouverte par le Projet pour les actions de complémentarité et de synergie entre les acteurs dans le respect de leurs rôles et mandats pour l'appropriation des réformes. Ainsi, en dehors du processus formel, les bénéficiaires peuvent solliciter et obtenir l'intervention du Projet dans la seule condition que l'appui s'aligne au respect des rôles et mandat pour une meilleure connaissance de la réforme.

4. Discussion

La présente étude retrace l'idée selon laquelle les réformes entraînent des modifications de comportements et des aptitudes des acteurs chargés de leur mise en œuvre. Leur appropriation par lesdits acteurs est essentielle pour la réalisation des objectifs définis par les gouvernants. Nous avons questionné les dispositions prises par les gouvernants, à travers les documents de planification stratégiques, pour faciliter l'appropriation des réformes du secteur agricole au Bénin, notamment au niveau des nouvelles structures territoriales créées (ATDA et DDAEP).

La mise en œuvre des réformes du secteur agricole est soutenue par des documents de planification stratégiques retraçant les perspectives à long terme et ceux opérationnels traduisant les modalités d'exécution.

L'analyse documentaire a permis de répertorier huit (08) documents essentiels du secteur agricole. En fonction de leur échéance respective, ces documents sont regroupés en trois niveaux : ceux à long terme (échéance de plus de cinq ans) ; ceux à moyen terme (échéance de cinq ans) et ceux à court terme (moins de cinq ans).

En lien avec les dimensions de l'appropriation, selon le modèle que De Vaujany (2006), Grimand (2012), notre analyse a permis à la conclusion que le Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) et le Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PNIASAN), à travers les points 9.2 ; page 69 ; Composante 2.3 : actions 2.3.2 et 2.5.3 ont intégré la dimension « rationnelle » de l'appropriation. Quant à la dimension « socio-politique », elle se retrouve dans la Composante 4.4 : actions 4.2.4 et 4.4.2 desdits documents ainsi que l'axe 4 du PAG 2. Enfin, la Composante 4.1 ; Action 4.1.4 desdits documents permettent la prise en compte de la dimension « cognitive » de l'appropriation.

Enfin, l'analyse des documents révèle que la quatrième dimension qui est l'angle symbolique est au cœur des réformes en ce sens qu'elle a pour objectif essentiel de resituer chaque acteur dans son mandat. A titre illustratif, en matière de conseil agricole, la maîtrise d'ouvrage revient aux exploitants et à leurs organisations professionnelles et la maîtrise d'œuvre déléguée aux structures privées ayant des compétences éprouvées en Conseil Agricole Sossou et al. (2023). « Cette démarche permettra à l'État d'assumer pleinement ses fonctions régaliennes de contrôle de la qualité des prestations en Conseil Agricole. »

Pour opérationnaliser ces orientations et réaliser les objectifs des réformes au niveau des territoires, le Gouvernement a obtenu de l'Union européenne, la mise en œuvre du Programme d'Appui au Développement Durable du Secteur Agricole (PADDSA) dont l'objectif est de d'améliorer de façon durable les performances de l'agriculture béninoise. Au niveau des acteurs territoriaux issus de la réforme (ATDA et DDAEP notamment).

Même si les documents de politique agricole ont intégré les dimensions nécessaires à l'appropriation et les dispositions par le Projet d'Appui au Renforcement des Institutions dans le Secteur Agricole au Bénin pour son effectivité, il est essentiel de se questionner sur le niveau réel de connaissance et de mise en œuvre de ces documents pour une meilleure fourniture de services aux producteurs et leurs organisations et contribuer réellement aux objectifs de développement du secteur agricole. En effet, pour que l'appropriation soit effective, il est

indispensable, dans le contexte des réformes, que le personnel clé des deux nouvelles structures (ATDA et DDAEP) maîtrise leurs nouveaux rôles et mandats, connaisse mutuellement des fonctions qui leur sont désormais dédiés et les pratique convenablement. Il est également essentiel que les opérateurs privés, désormais au cœur du dispositif du conseil agricole, disposent des outils et démarches nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

La complémentarité à la fois de structures publiques et privés, chacune exerçant convenablement ses rôles et mandats induits par la réforme et contenus dans les documents de politique agricole serait un facteur déterminant pour la fourniture de services adaptés aux producteurs ; gage de l'atteinte des objectifs de production qui sous-tendent les réformes dans le secteur agricole au Bénin.

5. Conclusion

Depuis 2016, plusieurs secteurs ont fait sujet de réformes. Dans le secteur agricole, ces réformes ont surtout concerné le conseil agricole, le mécanisme de financement et la promotion de filière. L'analyse des documents de politique agricole a révélé la prise en compte des quatre dimensions de l'appropriation. Pour la rendre effective, l'Etat a obtenu de l'Union européenne la mise en œuvre du Projet d'Appui au Renforcement des Institutions dans le Secteur Agricole (ARISA-B) qui a mis en place une approche inclusive pour l'opérationnalisation des axes d'appropriation contenus dans les documents stratégiques dont le PSDSA, le PNIASAN et le PAG.

A travers la phase A de l'approche parcours d'acquisition de compétences, le dispositif ARISA-B est intervenu de façon rationnelle en partant d'un diagnostic capacitaire qui a consisté à une meilleure connaissance mutuelle des acteurs, à une mise en confiance progressive et à une construction d'un dialogue qualitatif et constructif entre parties prenantes. La phase B de ARISA-B s'est accentuée au renforcement de capacité qui intègre les piliers socio-politique et psycho-cognitive de l'appropriation. La phase C de ARISA-B vient compléter la phase B et peut être plus rattachée au pilier psycho-cognitive de l'appropriation. Cependant, malgré les investissements de l'Etat et du projet ARISA-B, il revient de se poser la question de savoir si les acteurs du secteur agricole au niveau des territoires se sont réellement appropriés les réformes de ce secteur.

Remerciements

Nous remercions l'équipe du Projet ARISA-B (Appui au Renforcement des Institutions dans le Secteur Agricole au Bénin) pour son accompagnement et son implication à l'élaboration du présent article.

Références bibliographiques

- Aplogan, A., Zossou, E., Zoundji, G.C., Vodouhe, S.D., 2022. Entre abstraction et réalité dans la mise en œuvre du conseil agricole en Afrique subsaharienne: leçons apprises des expériences du département de l'Atlantique au Bénin. *Eur. J. Dev. Res.* 34, 1118-1143. <https://doi.org/10.1057/s41287-021-00424-x>
- Bierschenk, T., 1998. Les pouvoirs au village: le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation.

Darras-Barquissau, N., 2018. La prise en compte des émotions dans le comportement des actionnaires individuels minoritaires. Construction et validation d'échelles de mesure. *Rev. Sci. Gest.* 291–292, 103–110. <https://doi.org/10.3917/rsg.291.0103>

De Vaujany, F.X., 2006. Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage. *Manag. Avenir* 9, 109–126. <https://doi.org/10.3917/mav.009.0109>

Delville, P.L., Sylvie Ayimpam, Roch Mongbo, 2018. L'enchâssement social et politique de l'action publique. *Anthropol. Dév.* <https://doi.org/10.4000/anthropodev.635>

Grimand 52, A., 2012. L'appropriation des outils de gestion et ses effets sur les dynamiques organisationnelles: le cas du déploiement d'un référentiel des emplois et des compétences 51. *Rev. Manag. Avenir* 237–257.

Grimand, A., 2006. Quand le knowledge management redécouvre l'acteur : la dynamique d'appropriation des connaissances en organisation. *Manag. Avenir* 9, 141–157. <https://doi.org/10.3917/mav.009.0141>

Kate, S., Azontonde, A.H., Dagbenonbakin, G.D., Sinsin, B., 2016. Effets des changements climatiques et des modes de gestion sur la fertilité des sols dans la commune de Banikoara au nord-ouest du Benin. *Int. J. Biol. Chem. Sci.* 10, 120–133.

Millerand, F., 2002. LA DIMENSION COGNITIVE DE L'APPROPRIATION DES ARTEFACTS COMMUNICATIONNELS.

Nestor René, A.A., 2018. Analyse des facteurs affectant l'adoption des greniers améliorés pour le stockage du maïs au Sud-Bénin.

Ologeanu-Taddei, R., Gauche, K., Morquin, D., Bourret, R., 2015. La capacité d'appropriation, une capacité organisationnelle immatérielle négligée dans l'adoption des systèmes d'information et de gestion. *Innovations* 47, 79–100. <https://doi.org/10.3917/inno.047.0079>

Ouédraogo, H.B., 1992. L'appropriation des projets de développement : le cas des Micro-réalisations au Burkina Faso.

Poizat, G., Goudeaux, A., 2016. Appropriation et individuation: un nouveau modèle pour penser l'éducation et la formation? *TransFormations*, n 12, 2014.

Serfaty-Garzon, P., 2003. L'appropriation. *Dict. Crit. L'habitat Logement* 2, 2–7.

Sossou, R., Nassi, K., Comlan Herve, S., Gbaguidi, S., Zandjanakou-Tachin, M., 2023. Trajectoire de la réforme de territorialisation du

développement agricole au Bénin : qu'en disent les acteurs ? 4, 714–738. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10394937>

Toki, R., 2019. Les modalités d'appropriation des outils de gestion en contexte pluraliste: une double perspective théorique, in: Conférence.

Zetlaoui-Léger, J., 2012. Qu'est-ce que l'appropriation?

Annexes

Cadre d'analyse de la prise en compte de l'appropriation dans les documents de politique agricole

Documents Piliers	Rationnel	Socio-politique	Cognitif	Constats
PSDSA				
PNIASAN				
SNCA2				
PAG1				
PAG2				

Principaux résultats de l'analyse de la prise en compte de l'appropriation dans les documents de politique agricole

Piliers appropriation	Références doc. Poli. Agri.	Actions d'appropriation prévues
Rationnel	PSDSA/PNIASAN : point 9.2 ; page 69 ; Composante 2.3 : actions 2.3.2 et 2.5.3	Renforcement des structures d'appui à l'entrepreneuriat agricole, des OPA en matière de gestion de l'offre et de mise en marché des produits ; l'amélioration du système d'information du secteur agricole ; renforcement des capacités d'action des femmes rurales.
Socio-politique	PSDSA/PNIASAN : Composante 4.4 : actions 4.2.4 et 4.4.2 ; PAG : Axe 4	Accès aux connaissances professionnelles et aux innovations technologiques, développement des services agricoles par les TIC (e-Agriculture), stratégie de communication basée sur la transparence et la démonstration des résultats.
Cognitif	PSDSA/PNIASAN : point 8.5 ; page 68 ; Composante 4.1 ; Action 4.1.4	Dispositif de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du conseil agricole et définissant de façon explicite les rôles des acteurs étatiques non étatiques (ONG, OP etc.), appui à la mise en œuvre des réformes du secteur et soutien aux services du MAEP.

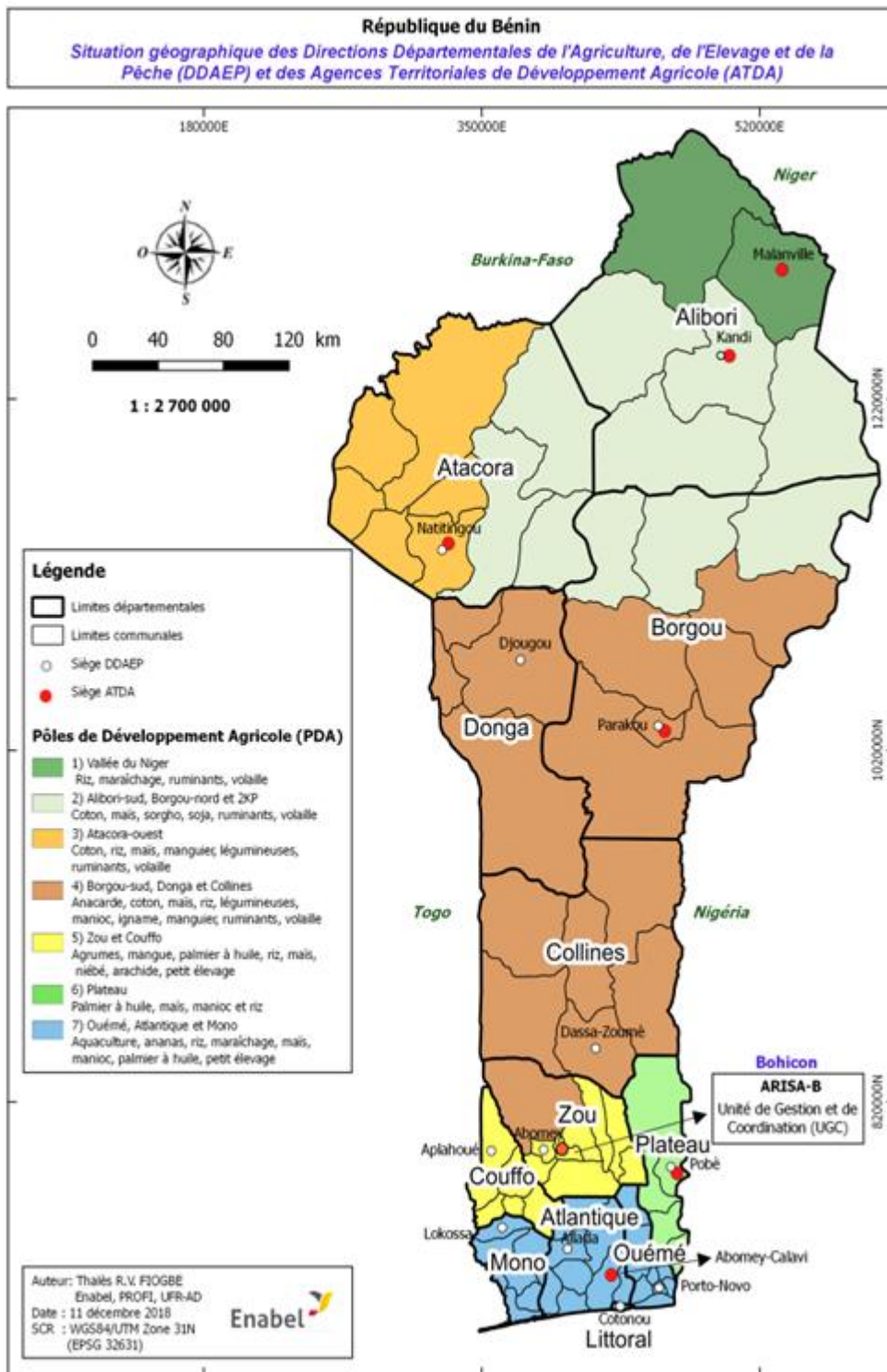


Figure 4. Découpage territorial en des Pôles de Développement Agricole.

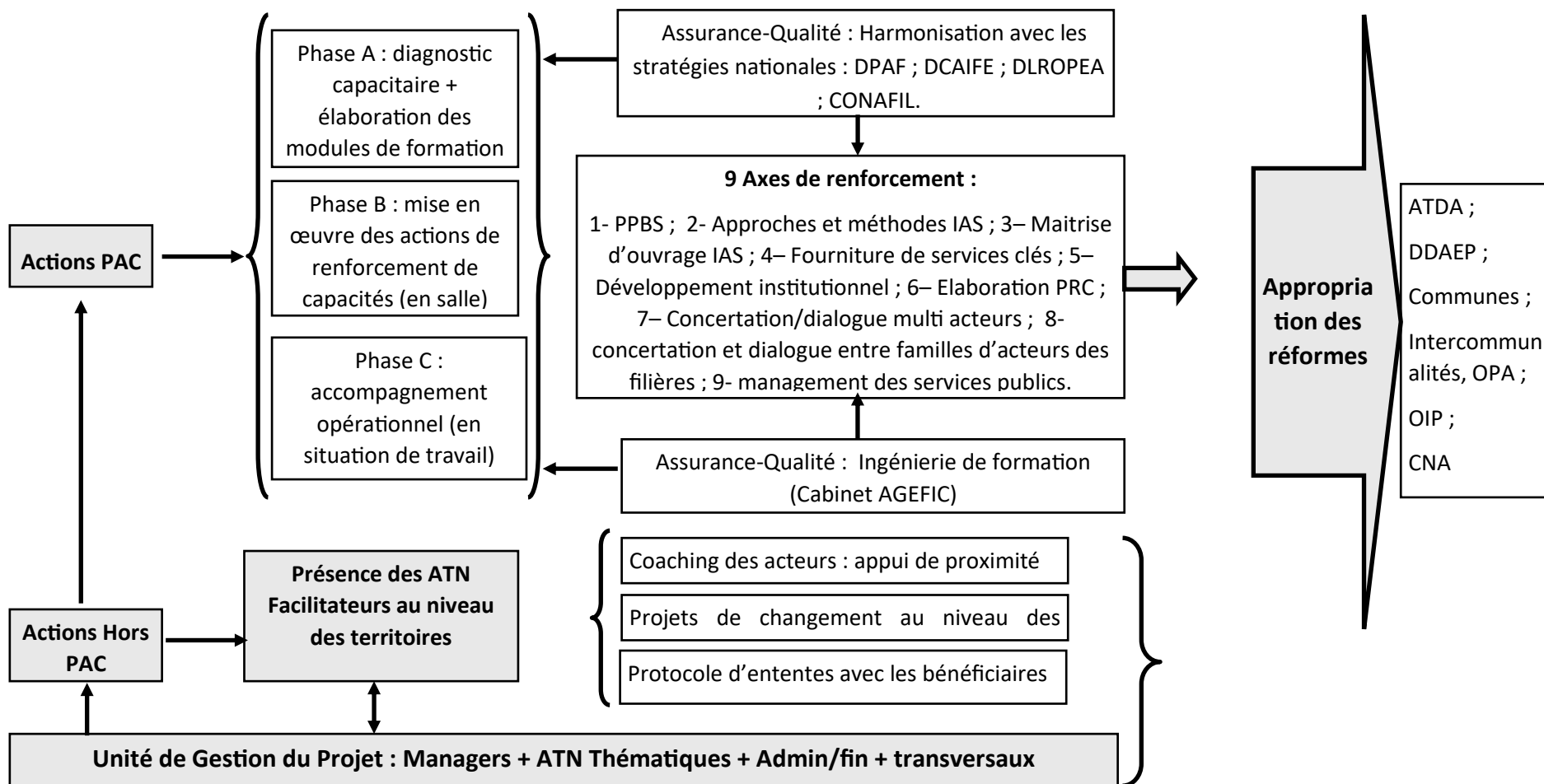


Figure SEQ Figure * ARABIC 5 : Dispositif d'appropriation des réformes politiques du secteur agricole