

Plan d'action

»genre et développement agricole et rural«

Rapport provisoire

Volume 1

Bénin

Mars 2003

Ce rapport contient des
informations confidentielles
et ne devra être utilisé qu'à
des fins officielles



| TABLE DES MATIÈRES | | Page |
|---------------------------|--|-------------|
| | LISTE D'ABRÉVIATIONS ET D'AGRONYMES | i |
| | LISTE DE BIBLIOGRAPHIE ET DE SOURCES | vi |
| 1 | INTRODUCTION | 6 |
| 2 | LA SITUATION ACTUELLE DES GROUPES VULNERABLES EN MILIEU RURAL | 9 |
| 2.1 | Les groupes vulnérables | 9 |
| 2.2 | Les femmes rurales | 9 |
| 2.2.1 | Dans les activités productives/économiques | 10 |
| 2.2.2 | Dans les activités reproductives ou domestiques | 11 |
| 2.2.3 | Dans les activités socio-communautaires | 11 |
| 2.2.4 | Dans les organisations paysannes | 11 |
| 2.2.5 | En guise de conclusion | 11 |
| 3 | LES POLITIQUES ET STRATEGIES DU BENIN VISANT A AMELIORER LA SITUATION DES GROUPES VULNERABLES | 13 |
| 3.1 | Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) | 13 |
| 3.1.1 | Fondement du DSRP | 13 |
| 3.1.2 | Aspects spécifiques au secteur rural | 14 |
| 3.1.3 | Grands axes et priorités de la DSRP | 15 |
| 3.1.4 | Point d'ancrage « genre » dans les grands axes du DSRP affectant le développement agricole et rural | 15 |
| 3.2 | Politique nationale de promotion de la femme (PNPF) | 17 |
| 3.2.1 | Les grandes lignes de la PNPF | 17 |
| 3.2.2 | Le Plan d'action multisectorielle | 17 |
| 3.3 | Décentralisation | 18 |
| 3.4 | DPDR/SDDR/PSO | 19 |
| 3.4.1 | Les grandes lignes de la politique | 19 |
| 3.4.2 | Axes stratégiques pour l'appui aux groupes vulnérables | 20 |
| 3.5 | Politique de promotion de la femme dans le secteur agricole et rural (PPFR) | 21 |
| 3.6 | Conclusion sur le cadre politique et stratégique | 22 |
| 4 | LES ACQUIS DE L'APPUI AUX GROUPES VULNERABLES | 24 |
| 5 | PROBLEMES ET CONTRAINTES RENCONTRES A L'HEURE ACTUELLE | 26 |
| 6 | GENRE ET APPUI INSTITUTIONNEL AU MAEP | 28 |

| | | |
|-------|--|----|
| 6.1 | Etat des lieux : situation actuelle du secteur | 28 |
| 6.1.1 | Nouveaux enjeux pour le développement agricole et rural | 28 |
| 6.1.2 | Plan d'action « Appui institutionnel au MAEP » | 28 |
| 6.1.3 | Appui institutionnel et nouveaux rôles du MAEP | 29 |
| 6.1.4 | Ressources humaines du MAEP | 31 |
| 6.1.5 | Mandats et attributions des structures du Ministère | 33 |
| 6.1.6 | Systèmes intra-ministériels d'information et de suivi-évaluation | 33 |
| 6.2 | La problématique « genre » dans les questions d'appui institutionnel | 33 |
| 6.2.1 | Structures d'appui « genre » existant au sein du MAEP | 33 |
| 6.2.2 | Institutionnalisation de l'approche « genre » dans le MAEP | 34 |
| 6.2.3 | Enjeux et contraintes de l'institutionnalisation de l'approche « genre » | 36 |
| 6.3 | Efforts menés et actions en cours | 37 |
| 6.3.1 | Efforts liés au fonctionnement institutionnel du Ministère | 37 |
| 6.3.2 | Efforts liés aux actions de suivi, évaluation et information | 40 |
| 6.4 | Cadre politique et stratégique | 41 |
| 6.4.1 | Cadre politique institutionnel du MAEP | 41 |
| 6.4.2 | Cadre politique et stratégique pour le suivi-évaluation et l'information | 42 |
| 6.5 | Orientations stratégiques et lignes d'action | 42 |
| 6.5.1 | Mandats, fonctions et rôles | 43 |
| 6.5.2 | Qualité du travail (procédures et dispositifs de fonctionnement) du MAEP | 44 |
| 6.5.3 | Gestion des ressources humaines | 52 |
| 6.5.4 | Contacts avec l'environnement extérieur | 53 |
| 7 | RELATIONS INTERSECTORIELLES | 54 |
| 7.1 | Introduction | 54 |
| 7.2 | Mise en œuvre de la Politique nationale de promotion de la femme | 54 |
| 7.2.1 | Les structures et programmes en appui à la PNPF | 55 |
| 7.3 | Mise en œuvre du Document de stratégie de réduction de la pauvreté | 58 |
| 7.3.1 | Les structures de mise en œuvre et de suivi du DSRP | 58 |
| 7.4 | Points clés de la coordination intersectorielle | 60 |
| 7.5 | Stratégies et pistes d'action à poursuivre | 60 |
| 7.5.1 | Information et communication | 60 |
| 7.5.2 | Mise en réseau | 61 |
| 7.5.3 | Suivi-évaluation | 61 |
| 8 | APPROCHE GENERALE RECOMMANDEE POUR UN ANCRAGE GENRE DANS LA MISE EN ŒUVRE DU SDDR ET DE LA PPFR | 63 |
| 8.1 | Accès aux ressources et aux services d'appui | 63 |
| 8.2 | Approche participative de l'appui | 63 |
| 8.3 | Etudes et recherche | 64 |

| | | |
|-----|------------------------------------|----|
| 8.4 | Information/communication | 65 |
| 8.5 | Formation | 66 |
| 8.6 | Mise en réseau | 66 |
| 8.7 | Suivi-évaluation | 67 |
| 9 | DOMAINES STRATÉGIQUES PRIORITAIRES | 68 |

ANNEXES :

| | | |
|----------|--|-----|
| Annexe 1 | Liste de bibliographie et de sources | A-1 |
| Annexe 2 | Termes de référence pour l'élaboration du plan d'actions « Genre et développement » | A-6 |

LISTE D'ABRÉVIATIONS ET D'AGRONYMES

| | |
|-----------|---|
| ACP | Afrique - Caraïbes - Pacifique |
| ADEx | Association de développement des exportations |
| ADF | Fondation pour le développement en Afrique |
| AEV | Adduction d'eau villageoise |
| AFD | Agence française de développement |
| AFDI | Agriculteurs français et développement international |
| AFJB | Association des Femmes Juristes du Bénin |
| AGED | Approche « genre et développement » |
| AGR | Activités génératrices de revenus |
| AGRITERRA | ONG néerlandaise |
| AIC | Association interprofessionnelle du coton |
| AMRT | Atelier mensuel et revue technologique |
| ANAPAT | Association nationale des acheteurs des produits agricoles tropicaux |
| APNV | Approche participative niveau village |
| ASEG | Analyse socio-économique selon le genre |
| ASF | Association des services financiers |
| ATI | Appropriate Technology Institute (ONG américaine) |
| AWAND | African Women in agribusiness network development |
| BAD | Banque africaine de développement |
| BADEA | Banque arabe pour le développement économique en Afrique |
| CA | Conseil d'administration |
| CAB | Chambre d'agriculture du Bénin |
| CAF | Coût assurances fret |
| CAFASEB | Centre d'appui financier aux activités socio-économiques de base |
| CAGEA | Cellule d'appui à la gestion des exploitations agricoles |
| CAGED | Centre africain pour l'équité en genre et le développement |
| CAGIA | Coopérative d'approvisionnement et de gestion des intrants agricoles |
| CARDER | Centre d'action régionale pour le développement rural |
| CAVECA | Caisse villageoise d'épargne et de crédit autogérés |
| CBCE | Centre béninois de commerce extérieur |
| CBDD | Centre béninois de développement durable |
| CBDIBA | Centre béninois pour le développement des initiatives de base |
| CCI | Centre du commerce international |
| CCIB | Chambre de commerce et d'industrie du Bénin |
| CDMT | Cadre des dépenses à moyen terme |
| CDPF | Commissions départementales de promotion de la femme |
| CEBENOR | Centre béninois de normalisation et de gestion de la qualité |
| CENAGREF | Centre national de gestion des réserves de faunes |
| CFDAR | Cellule « Femme dans le Développement Agricole et Rural » |
| CLCAM | Caisse locale de crédit agricole mutuel |
| CNCFB | Conseil national des associations de caisses de financement à la base |
| CNEX | Conseil national pour l'exportation |
| CNUCED | Conférence des Nations Unies pour le commerce et de développement |

| | |
|-------------|---|
| COBEMAG | Coopérative béninoise de matériel agricole |
| COLEACP | Comité de liaison ACP-UE |
| COMICO | Comité de coordination de l'élaboration des Plans d'action |
| COPRATO | Coopérative des producteurs d'ananas de Togoudo |
| CPAF | Chargé de la promotion de l'action féminine |
| CPU | Collège polytechnique universitaire |
| CREP | Caisse rurale d'épargne et de prêt |
| CRRD | Comité régional de recherche-développement |
| CSFT | Centre de séchage des fruits tropicaux |
| CTC | Conservation, transformation, commercialisation |
| | |
| DAGRI | Direction de l'Agriculture |
| Danida | Organisme de coopération danoise |
| DCE | Direction du commerce extérieur |
| DH | Direction de l'hydraulique |
| DFRN | Direction des forêts et des ressources naturelles |
| DIFOV | Direction de la formation et de la vulgarisation |
| DPDR | Déclaration de politique de développement rural |
| DPLR | Direction de la Promotion et de la Législation Rurale |
| DPP | Direction de la programmation et de la prospective |
| DPQC | Direction de Protection de la Qualité et du Contrôle |
| DPSE-CARDER | Direction de la programmation et du suivi-évaluation |
| DSRP | Document de stratégie de réduction de la pauvreté |
| | |
| FAD | Fond africain de développement |
| FAES | Femmes et activités économiques de Savalou |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FECECAM | Fédération des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel |
| FENACREP | Fédération nationale des caisses rurales d'épargne et de prêt |
| FÉNURCAR | Fédération nationale des unions régionales des coopératives d'aménagement rural |
| FOB | Free on Board |
| FOGA | Fonds de garantie des artisans |
| FODEFCA | Fonds de développement de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage |
| FRA | Femmes Rurales Animatrices |
| FSA | Faculté des sciences agronomiques |
| FUPRO-Bénin | Fédérations des unions des producteurs du Bénin |
| | |
| GAJES | Groupe d'Action pour la Justice et l'Égalité Sociale |
| GAPA | Groupement des acheteurs des produits agricoles |
| GCPV | Groupement des commerçants des produits vivriers |
| GEA | Groupement des Exploitants Agricoles du Bénin |
| GEA-Bénin | Groupement des exploitants agricoles du Bénin |
| GeD | Genre et développement |
| GERAM | Bureau d'étude béninois |
| GF | Groupement de femmes |
| GIRE | Gestion intégrée des ressources en eau |
| GTC | Groupe technique de la concertation |
| GTZ | Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit |
| GV | Groupement villageois |

| | |
|----------|--|
| IAGU | Institut africain de gestion urbaine |
| IEC | Information, éducation, communication |
| IFPRI | International food policy research intitute (IFPRI) |
| IFS | Initiative pour al fertilité des sols |
| IMF | Institution de micro-finance |
| INRAB | Institut national des recherches agricoles du Bénin |
| IRCOD | Institut régional de coopération décentralisée |
| JITAP | Programme intégré conjoint OMC/CNUCED/CCI d'assistance technique à des pays moins avancés et d'autres pays africains |
| LARES | Laboratoire d'analyse régional et d'expertise sociale |
| LDPDR | Lettre de déclaration de politique de développement rural |
| LPDR | Lettre de politique de développement rural |
| MAEP | Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche |
| MCCAG/PD | Ministère chargé de la coordination - de l'action du gouvernement de la prospective et du développement |
| MDR | Ex-Ministère du développement rural |
| MFPSS | Ministère de la famille, de la protection sociale et de la solidarité |
| MICPE | Ministère de l'industrie, du commerce et de la promotion de l'emploi |
| MMEH | Ministère des mines, de l'énergie et de l'hydraulique |
| MST | Maladies sexuellement transmissibles |
| MTPT | Ministère des travaux publics et des transports |
| OCS | Observatoire du changement social (DSRP) |
| OFFE | Observatoire de la famille, de la femme et de l'enfant (PNFP) |
| OMC | Organisation mondiale de commerce |
| ONAFECAM | Organisation nationale des femmes pour l'épargne et le crédit agricole et mutuel |
| ONASA | Office Nationale de Sécurité Alimentaire |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONPB | Organisation nationale des paysans du Bénin |
| ONS | Office national de stabilisation et de soutien des prix des produits agricoles |
| OP | Organisation paysanne |
| OPA | Organisation professionnelle agricole |
| ORTB | Office de la radio et de la télévision du Bénin |
| PA | Plan d'action |
| PADEAR | Programme d'assistance au développement du secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement en zone rurale |
| PADES | Programme d'appui au développement socio-économiques |
| PADME | Association pour la promotion et l'appui au développement des micro-entreprises |
| PADMOC | Projet d'appui au développement du Mono et du Couffo |
| PADRO | Projet d'appui au développement rural de l'Ouémé |
| PADSA | Programme d'appui au développement du secteur agricole |
| PADSE | Projet d'amélioration et de développement des systèmes d'exploitation |
| PADSEA | Programme d'appui au développement du secteur de l'alimentation en eau et de l'assainissement |

| | |
|-----------|---|
| PAEPDR | Programme d'aménagement et d'entretien des pistes de desserte rurale Borgou-Zou |
| PAGER | Projet d'activités génératrices de revenus |
| PAMF | Projet d'aménagement des massifs forestiers d'Agoua, des monts Kouffè et de Wari Maro |
| PAPA | Programme d'analyse de la Politique agricole |
| PAPME | Agence pour la promotion et l'appui aux petites et moyennes entreprises |
| PARFC | Projet d'appui à la réforme de la filière coton |
| PARP | Projet d'appui à la recherche participative |
| PASA | Programme d'appui au secteur agricole |
| PASA-OP | Programme d'appui au secteur agricole et aux organisations paysannes |
| PCGPN | Projet e conservation et de gestion des parcs naturels |
| PDFM | Projet de développement de la filière manioc |
| PDRA | Plan directeur de la recherche agricole |
| PDRT | Projet de développement des racines et tubercules |
| PE | Point d'eau |
| PFR | Plan Foncier Rural |
| PGFTR | Projet de gestion des forêts et des terroirs riverains |
| PGRN | Projet de gestion des ressources naturelles |
| PGTRN | Projet de gestion des terroirs et des ressources naturelles |
| PIB | Produit interne brut |
| PILSA | Projet d'interventions locales pour la sécurité alimentaire |
| PIP | Programme d'investissements publics |
| PISEA | Programme d'insertion des sans-emploi dans l'agriculture |
| PNE-Bénin | Partenariat national de l'eau au Bénin |
| PNFP | Politique nationale de promotion de la femme |
| PNRA | Programme national de recherche agricole |
| PPAB | Programme de professionnalisation de l'agriculture du Bénin |
| PPFR | Politique de promotion de la femme dans le secteur agricole et rural |
| PPMAB | Projet de professionnalisation et de modernisation de l'agriculture du Bénin |
| PROFIDA | Projet de financement de l'installation des diplômés de l'artisanat |
| PROMIC | Projet de promotion de la micro-finance et de la commercialisation |
| PRRF | Projet de restauration des ressources forestières |
| PRSA | Programme de restructuration des services agricoles |
| PSO | Plan stratégique opérationnel |
| PSSA | Programme spécial pour la sécurité alimentaire |
| PTAA | Programme de technologie agricole et alimentaire |
| RAMR | Recherche appliquée en milieu réel |
| R-D | Recherche-développement |
| RECOPROV | Réseau des commerçants des produits vivriers |
| ROESAO | Réseau des opérateurs économiques du secteur agroalimentaire de l'Afrique de l'ouest |
| SAPS | Service de l'analyse et de la prévision sectorielle |
| SDDR | Schéma directeur du développement agricole et rural |
| SFL | Service financier local |
| SNRA | Système national de recherche agricole |

| | |
|--------|--|
| SNISA | Système national intégré des statistiques agricoles |
| SNV | Service Néerlandais de Volontaires |
| SNVA | Système national de vulgarisation agricole |
| SPAFR | Service de promotion des activités féminines rurales |
| SPV | Service de protection des végétaux |
| SS | Service de la statistique |
| TPA | Transformation des produits agricoles |
| UCAP | Union des coopératives d'apiculteurs-planteurs du nord |
| UDP | Union départementale des producteurs |
| UE | Union Européenne |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| UPC | Union de Producteurs du Centre (ancien UDP-Aou) |
| USPGF | Unions Sous-Préfectorales des Groupements de Femmes |
| USPP | Union sous-préfectorale des producteurs |
| VIH | Virus d'immunodéficience humaine |

1. INTRODUCTION

En 2000, le Bénin a adopté une nouvelle Déclaration de Politique de Développement Rural (DPDR) et, en 2000/2001, son Schéma Directeur du Développement Rural (SDDR) et son Plan Stratégique Opérationnel (PSO) qui inclut un programme d'élaboration de 14 Plans d'action, dont un Plan d'action « Genre et développement ». En 2002, en appui à la DPDR, la Politique de Promotion des Femmes dans le Secteur Agricole et Rural (PPFR) a été adoptée, sous tutelle du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP). Le présent Plan d'action « Genre et développement » étant élaboré dans le cadre du PSO, il fait donc référence tant à la DPDR qu'à la PPFR.

Il est important de noter que la DPDR préconise une intégration transversale des aspects 'genre et développement' dans toutes les actions de développement agricole et rural. En principe, la dimension « genre » sera donc prise en compte dans chacun des 13 plans d'action élaborés en appui à la DPDR. Le quatorzième plan, le Plan d'action 'Genre et Développement' ci-joint, aura pour objectif de : (a) assurer l'institutionnalisation de la prise en compte des aspects genre dans les opérations du MAEP, par le biais de leur intégration systématique dans toutes les procédures administratives et opérationnelles et de l'attribution précise de responsabilités et de mandats pour la prise en compte du genre dans tous les services et structures du Ministère ; (b) garantir l'intégration transversale des aspects d'équité en prenant en compte, dans tous les plans d'action du Ministère, les spécificités des catégories socio-économiques défavorisées, notamment les femmes et les jeunes; (c) prévoir des actions complémentaires (discrimination positive) afin de permettre aux femmes d'assumer pleinement leur rôle de partenaire dans le processus de développement, sur un pied d'égalité avec les hommes.

L'approche « Genre et développement »¹

Quelques précisions sont données sur le concept « genre » et les méthodes liées à son application.

Le genre :

- se réfère aux hommes et aux femmes ;
- se rapporte aux rôles sociaux, économiques et culturels des hommes et des femmes, ainsi qu'aux relations entre ces derniers ;
- tient compte des responsabilités des hommes et des femmes dans une culture ou un lieu donné.

L'analyse de genre est un outil qui permet de mieux comprendre les rôles et les responsabilités des hommes et des femmes, ainsi que les modalités d'accès aux ressources et leurs modes de contrôle. Elle repose sur le principe que *les rôles dévolus par la société* aux hommes et aux femmes sont d'une importance déterminante.

En termes pratiques, l'analyse de genre suppose que des efforts spéciaux sont faits pour identifier et faire participer les personnes défavorisées et vulnérables, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes. En effet, il est essentiel de ne pas envisager les hommes ou les femmes comme des groupes homogènes, mais d'analyser les spécificités des différents groupes de population (jeunes, mariés, sans terre, sachant lire et écrire, etc.).

¹ La présente description s'inspire d'une des définitions les plus couramment adoptées, celle donnée par la FAO à travers son Programme d'analyse socioéconomique selon le genre (ASEG).

L'intégration des questions de genre implique la mise en place de politiques et de stratégies garantissant le respect du principe de l'égalité hommes-femmes dans les actions de développement.

L'approche « Genre et développement » se révèle en effet incontournable dans la stratégie de développement du secteur agricole et rural dans la mesure où elle met en relief les inégalités à corriger entre les divers groupes socioprofessionnels, hommes et femmes actifs du monde rural, en ce qui concerne l'accès et le contrôle des ressources productives, le partage des avantages de la croissance, la responsabilisation et la participation effective aux prises de décision.

Une mission de deux consultantes internationales et d'un consultant national, financée par Danida, a été chargée d'appuyer le MAEP dans l'élaboration de ce Plan d'action. Celui-ci est donc le résultat d'une collaboration étroite entre la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP), notamment la Cellule Femmes et Développement Agricole et Rural (CFDAR), et l'équipe de consultants. Le processus d'élaboration du Plan d'action a été suivi et appuyé par le Comité de Coordination des Plans d'action (COMICO) du MAEP et par le Groupe Thématique « Genre et Développement Agricole et Rural » (GT/GDAR), groupe établi spécifiquement pour appuyer l'élaboration du Plan d'action..

Le présent document inclut les sections suivantes :

- La description des politiques et stratégies du Bénin dans les domaines du développement et de la réduction de la pauvreté, en particulier en vue de l'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables, dont les femmes rurales. Les politiques et stratégies qui orientent le développement du secteur agricole et rural sont aussi décrites, essentiellement eu égard aux aspects intéressant les groupes vulnérables, notamment les femmes rurales (Chapitre 3).
- La description succincte de la situation actuelle des groupes vulnérables et des femmes rurales, des principaux problèmes et contraintes qu'ils rencontrent, ainsi que les actions récentes menées dans le secteur agricole et rural pour améliorer leur situation (Chapitres 2, 4 et 5).
- La description détaillée des mécanismes institutionnels actuellement en vigueur au sein du MAEP, du degré d'intégration des aspects genre dans ces mécanismes, des résultats obtenus en terme d'institutionnalisation de l'approche « genre » et des lacunes à combler (Chapitre 6, avec des compléments sur les aspects de suivi et évaluation et d'information et de communication en volume 2).
- L'identification des actions futures devant être menées pour garantir pleinement l'institutionnalisation de l'approche « genre » dans les opérations du Ministère (Chapitre 6). Cette section peut être perçue comme le « noyau » du Plan d'Action « Genre et Développement Agricole et Rural ». Les actions identifiées sont étroitement liées à l'appui institutionnel, au suivi-évaluation et au système interne d'information et de communication du MAEP, trois domaines qui feront l'objet d'un plan d'action. Les éléments essentiels retenus pour le Plan d'action « Genre et développement » doivent donc aussi être intégrés dans ces trois plans d'action.

- La description des mécanismes institutionnels établis pour la coordination intersectorielle de la mise en œuvre des politiques nationales concernant l'appui aux groupes vulnérables et notamment aux femmes. Il s'agit surtout des mécanismes mis en place pour la mise en œuvre du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et de la Politique Nationale de Promotion de la Femme (PNPF). Des recommandations sont également fournies sur les actions futures à mener (Chapitre 7).
- Des orientations générales pour une meilleure prise en compte des groupes vulnérables dans les actions d'appui au développement du secteur agricole et rural (Chapitre 8). Ces orientations constituent une synthèse des options stratégiques fournies pour les différents plans d'action devant être élaborés pour mettre en œuvre la nouvelle stratégie de développement agricole et rural du MAEP (SDDR et PSO).
- L'identification d'un nombre restreint d'actions spécifiques, qui méritent une attention particulière si l'on veut garantir un changement réel de la situation des groupes vulnérables (Chapitre 9). Ces actions devront être considérées comme faisant partie du noyau du Plan d'action « Genre et développement » et pourront constituer une base pour les projets et actions spécifiques sur financement particulier.
- Des orientations stratégiques pour la prise en compte des aspects « genre » dans les autres plans d'action prévus pour mettre en œuvre le SDDR et le PSO. On trouve, pour chaque plan d'action, une description de la situation actuelle des groupes vulnérables dans le sous-secteur ou domaine concerné, les actions d'appui menées en direction des groupes vulnérables, des références au cadre politique et stratégique guidant les actions futures dans le sous-secteur et des actions stratégiques pouvant être conduites pour prendre en compte les groupes vulnérables (Volume 2). Pour faciliter la lecture et l'exploitation de ce document, les orientations stratégiques destinées aux différents plans d'action ont été intégrées dans le volume 2 du présent rapport.

La mise en œuvre du Plan d'action « Genre et développement » repose sur les deux fondements suivants :

- L'institutionnalisation de la prise en compte du « genre » dans toutes les opérations du Ministère et dans la coordination nationale avec les autres ministères et institutions chargés de mettre en œuvre des politiques nationales visant à améliorer la situation des groupes vulnérables. Les actions à mener pour garantir l'institutionnalisation sont décrites dans les chapitres 6 et 7. Leur application incombe notamment à la DPP, en particulier à la CFDAR.
- La prise en compte des groupes vulnérables, dont les femmes, et l'utilisation de méthodes appropriées pour le faire, dans les autres plans d'action que le MAEP doit élaborer. Des orientations générales sont données à cet effet dans les chapitres 8 et 9 du présent rapport, tandis que des orientations stratégiques par sous-secteur sont fournies dans le volume 2. Le Groupe Thématique « Genre et Développement Agricole et Rural » jouera un rôle important pour garantir la prise en compte des orientations stratégiques lors de l'élaboration des autres Plans d'action par le MAEP.

2. LA SITUATION ACTUELLE DES GROUPES VULNERABLES EN MILIEU RURAL

Le Plan d'action « genre » vise une prise en compte des femmes rurales et des autres groupes vulnérables dans le développement agricole et rural. Quelques caractéristiques indicatives peuvent être faites de ces groupes pour situer le cible de ce plan d'action.

2.1 Les groupes vulnérables

Tels que définis par le Programme Dimension sociale du développement (DSD) (Journées d'information, octobre 1997), les groupes vulnérables se caractérisent par : (i) des revenus faibles, (ii) une alimentation précaire, (iii) un accès limité aux services sociaux de base et (iv) une dépendance notoire vis-à-vis de la solidarité communautaire. Il s'agit des groupes sociaux qui nécessitent protection et promotion.

Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Bénin (2002-2005) identifie les catégories sociales les plus touchées par la pauvreté comme étant les habitants des zones enclavées, les femmes et artisans du monde rural, les agriculteurs sans terre et autres paysans à faibles moyens de production, les jeunes déscolarisés ou sans emploi, les enfants en situation difficile, les personnes handicapées ou âgées sans soutien.

Les Etudes des conditions de vie des ménages ruraux (ECVR) ont montré qu'en 2000, la proportion des individus vivant en dessous du seuil de pauvreté (établi à 51.413 FCFA/an/tête) est de 33% contre 25,2% en 1995. Les régions ruraux les plus touchés par la pauvreté sont notamment les zones du Nord, tel que le Borgou, l'Alibori, l'Atacora et le Donga, mais aussi des régions du Sud tel que le Couffo et le milieu rural de l'Atlantique.

Même dans les zones à forte occurrence de pauvreté, la pauvreté et la vulnérabilité ne touchent pas tout le monde, et il est important dans chaque région et chaque zone de faire une analyse concrète pour identifier les caractères de la pauvreté et de la vulnérabilité, des caractères qui sont fortement conditionné par le contexte et l'environnement social, culturelle, économique et naturelle. Une précision en plus de détail des groupes vulnérables ne sera donc pas tenté ici, mais référence est fait aux analyses plus profondes émanant de chaque zone et région du pays.

2.2 Les femmes rurales

Les nombreuses études menées au Bénin sur la question de la promotion de la femme durant ces deux dernières décennies, s'accordent à reconnaître que les femmes rurales jouent un rôle important dans toutes les filières de production agricoles (production végétale, élevage, pêche, gestion des ressources naturelles), en même temps qu'elles assument des fonctions vitales dans le domaine de l'alimentation/nutrition, de l'hygiène et de la santé familiale. C'est donc à travers l'exercice de ces rôles et fonctions, dans un contexte de répartition de tâches de responsabilités, de bénéfices et de pouvoir de décision par rapport aux hommes, que doit être examinée la situation des femmes rurales. Des descriptions plus détaillées sont données en volume 2 (voir Orientations pour les autres Plans d'action). Seuls quelques traits caractéristiques de la situation des femmes² rurales sont présentés ci-après.

² Ces éléments sont tirés de la PPRF du MAEP (septembre 2001) et divers autres documents

2.2.1 Dans les activités productives/économiques

Production végétale : La contribution de la femme aux activités agricoles dans les champs familiaux est déterminante pour les opérations de semis, de sarclage, d'épandage d'engrais, de récolte et de transport. Les récentes enquêtes statistiques désagrégées selon le genre³ ne permettent pas encore d'établir de manière fiable la contribution relative de la femme à la production agricole globale. Il est toutefois estimé que, de par leurs travaux sur les parcelles appartenant aux hommes et dans leurs champs personnels, les femmes rurales représentent entre 50 et 60% de la main-d'œuvre agricole. Leur domaine de prédilection reste la production vivrière et maraîchère, elles s'impliquent de plus en plus aussi dans les cultures de rente, notamment le coton.

Production animale : Les femmes sont en majorité impliquées dans l'élevage des animaux à cycle court, notamment les petits ruminants (environ 52%), les porcins (35%), les volailles (38%) et les espèces non-conventionnelles dont la conduite s'accommode assez bien de leurs tâches domestiques traditionnelles. La conduite de l'élevage du gros bétail relève beaucoup plus des attributions des hommes, mais les femmes sont généralement les gestionnaires du lait.

Production halieutique : Dans les zones de pêcheries, les femmes assurent la transformation des poissons, des crevettes et des huîtres de même que l'approvisionnement des marchés locaux en produits de pêche à l'état frais ou transformé.

Conservation, transformation et commercialisation : Ces activités constituent un domaine de prédilection pour les femmes rurales, les hommes n'y interviennent qu'à titre accessoire. Sur l'ensemble du pays, elles sont en effet les principales responsables des activités liées à la récolte, au stockage, au transport, à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles. Les activités de transformation se déroulent presque quotidiennement aussi bien pour l'alimentation familiale qu'à des fins rémunératrices.

Gestion des forêts et ressources naturelles : Les femmes de par leurs activités dans les pépinières, sur les chantiers de reboisement, de même que dans les pénibles tâches de recherche du bois de chauffe sont incontournables dans la gestion de ressources forestières. Les produits de cueillette, souvent non ligneux, sont pour elles à la fois d'usage domestique et commercial, et l'on peut comprendre par là la portée négative de tout phénomène de dégradation de ces ressources sur leur vie. Les femmes jouent également un rôle essentiel dans l'approvisionnement des ménages en eau.

Des mutations progressives s'opèrent actuellement dans le monde rural (contraintes économiques) et de plus en plus de femmes aspirent à devenir des exploitantes au même titre que les hommes, ce qui induit une modification des rapports de production qui, il est vrai, évoluent de façon inégale suivant les localités, la structure des ménages, les ethnies et la situation économique et le statut social de chaque femme.

Par ailleurs, avec l'expansion de la culture cotonnière et plus récemment encor celle de l'anacardier dans certains départements, le salariat agricole prend de plus en plus d'ampleur au titre des activités rémunératrices auxquelles s'adonnent les femmes.

³ Enquêtes réalisées en 1998, par la CFDAR avec la collaboration du Service Statistique / DPP / MDR.

Le concassage des pierres pour la construction (dans la région des Collines, du Borgou et de l'Atacora) occupe également un nombre non négligeable de femmes au cours de l'inter-campagne agricole.

2.2.2 Dans les activités reproductives ou domestiques

La division traditionnelle du travail confère à la femme rurale la responsabilité de presque tous les travaux domestiques et soins à la famille dont l'importance cruciale pour la survie des ménages est manifestement reconnue. Selon l'enquête déjà mentionnée plus haut, la femme consacre environ quatre (4) heures en moyenne par jour, soit plus de 22% de son temps d'éveil aux travaux domestiques. L'ampleur de ces travaux varie selon la taille des ménages ruraux (nombre d'épouses et d'enfants) et la disponibilité des infrastructures socio-communautaires (moulins, puits/forages, marchés, etc.).

2.2.3 Dans les activités socio-communautaires

Dans le cadre de la participation des bénéficiaires aux réalisations socio-communautaires, les femmes se voient attribuer souvent les rôles d'approvisionnement en eau, de ramassage du sable, de concassage des graviers, d'alimentation des ouvriers sur sites, etc. Elles participent également aux côtés des hommes à l'entretien des ouvrages.

Les manifestations culturelles et religieuses sont des activités importantes auxquelles les femmes prennent part aux côtés des hommes. Toutefois, les règles de ces formes de participation varient d'une communauté à une autre.

2.2.4 Dans les organisations paysannes

Parmi les organisations paysannes on dénombre un nombre important de groupements de femmes (actuellement près de 2.900 Groupements féminins (GF) avec un effectif de 42.516 membres⁴). Les femmes sont également présentes dans les groupements mixtes, les groupements à caractère financier comme les tontines, les coopératives d'épargne et de crédit. Les proportions par rapport à l'ensemble des organisations paysannes de base sont estimées à 36% en 2000.

2.2.5 En guise de conclusion

La division traditionnelle des tâches a attribué des rôles et responsabilités très distincts aux différents membres des familles et des communautés. Avec les changements qui s'opèrent sur les plans social, économique et culturel, les rôles et tâches changent aussi, mais les perceptions socioculturelles ne changent pas toujours au même rythme que les tâches.

Les femmes rurales ne sont pas un groupe homogène. Parmi les femmes rurales, il y a des différences importantes. Les conditions de vie ne sont pas les mêmes pour les jeunes femmes nouvellement mariées et les femmes mariées ayant déjà pu s'installer avec des activités économiques propres à elles. Le cas des femmes chefs de ménage (veuves, divorcées, abandonnées) mérite aussi une attention particulière. Il est donc important de se rappeler que ce n'est pas toutes les femmes rurales qui sont vulnérables, et que celles qui le sont aussi ne le sont pas au même degré. Mais toutes les études et les recensements

⁴ Ces données sont fournies par la Direction de la Promotion et de la Législation Rurales (DPLR)

existants montrent que, de façon générale, les femmes rurales sont plus vulnérables que les hommes.

Les problèmes actuels rencontrés par les femmes sont résumés dessous en chapitre 5.

3. LES POLITIQUES ET STRATEGIES DU BENIN VISANT A AMELIORER LA SITUATION DES GROUPES VULNERABLES

Les politiques qui président au développement agricole et rural s'inscrivent dans un cadre politique national fortement axé sur la réduction de la pauvreté. Le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP), finalisé en septembre 2002, constitue actuellement la base politique et stratégique pour l'ensemble de la planification et des programmes établis par l'État. Par conséquent, le budget national, tel que présenté dans le Cadre de dépenses à moyen terme 2003 - 2005 (CDMT), doit également suivre les indications stratégiques données dans le DSRP.

Un autre élément important de la politique actuelle au Bénin est le processus de décentralisation en cours, qui a culminé dernièrement avec le déroulement des premières élections, en décembre 2002, lors desquelles ont été élus les nouveaux Conseils Communaux.

En ce qui concerne l'amélioration de la situation des femmes béninoises, une Politique Nationale de Promotion de la Femme (PNPF), a été adoptée en 2001, suivie d'un Plan d'action, le PA/PNPF, en 2002.

On trouvera dans les sections ci-après des indications sur la façon dont ces différentes politiques et stratégies abordent la question de l'appui aux groupes vulnérables, y compris aux femmes rurales. Les politiques du secteur agricole et rural (DPDR et PPRF) constituent, en plus de ces indications, le cadre dans lequel doit s'inscrire le Plan d'action « Genre et Développement Agricole et Rural ».

3.1 Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)

3.1.1 Fondement du DSRP

Après une décennie de politiques d'ajustement structurel au Bénin, les résultats satisfaisants obtenus sur le plan macro-économique, notamment en matière de rétablissement des grands équilibres financiers, ne se sont pas traduits par une baisse sensible du taux de pauvreté. L'analyse des performances en ce qui concerne le développement humain (PNUD, 2000) indique la persistance de grandes disparités entre les sexes :

- Le taux d'analphabétisme reste plus élevé chez les femmes;
- Les femmes sont plus touchées par la pauvreté que les hommes et leur contribution à la richesse nationale apparaît faible ou sous-estimée ;
- La situation de forte pauvreté de la femme transparaît davantage sous l'angle de la pauvreté non monétaire.

Cette situation a fait apparaître la nécessité d'élaborer de nouveaux programmes économiques, financiers et sociaux prenant en compte toutes les dimensions du développement et de la lutte contre la pauvreté. Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) remplace désormais le Document-cadre de Politiques Economiques (DCPE) et est considéré comme le référentiel unique pour centrer les

politiques nationales et les interventions des partenaires du développement du Bénin sur l'objectif de réduction de la pauvreté.

3.1.2 Aspects spécifiques au secteur rural

L'analyse des principales causes et des déterminants de la pauvreté dans le pays montre que celle-ci s'est sensiblement accrue et qu'elle demeure importante en milieu rural. Parmi les éléments de diagnostic qui ont servi de base à l'identification des domaines prioritaires d'intervention dans le cadre du DSRP, on note les contraintes relatives à :

- *l'accès aux ressources et à l'emploi*
 - Manque de moyens financiers propres et accès difficile aux micro-crédits ;
 - Problèmes fonciers plus accentués dans les Départements du sud ;
 - Techniques et outils de production agricole et halieutique inadaptés;
 - Faible développement des Activités Génératrices de Revenus (AGR).

- *la capacité des acteurs*
 - Analphabétisme et déperdition scolaire ;
 - Faiblesse de l'encadrement des populations rurales ;
 - Accès difficile à l'eau potable et aux soins de santé primaires ;
 - Enclavement de certaines localités de production ;
 - Faiblesse des équipements.

- *la participation aux processus de décision*
 - Pesanteurs socioculturelles ;
 - Fortes corrélations entre incidence de la pauvreté et différentes caractéristiques socio-économiques des ménages (âge, sexe et niveau d'instruction du chef de ménage).

L'accent a donc été mis sur une accélération et une redistribution judicieuse de la croissance, surtout en direction du monde rural, en vue d'apporter des réponses appropriées aux demandes sociales de base : désenclavement, santé, éducation, sécurité alimentaire, eau potable, etc., ainsi qu'à la promotion de la femme.

La participation du monde rural aux processus de décision a été mise en avant suite à la reconnaissance du fait que « les politiques menées en faveur du monde rural se sont révélées très peu efficaces, en raison principalement des problèmes de gouvernance et de synergie, de la faible participation des populations rurales (surtout celle des femmes) à la conception, à la mise en œuvre et au suivi-évaluation des projets dont elles sont bénéficiaires, des effets pervers et des lenteurs observées dans la mise en œuvre des réformes du secteur rural ». Ces constats ont conduit à une intégration explicite de la participation du monde rural dans le processus de prise de décision dans les axes stratégiques du DSRP.

Enfin, dans le cadre de l'actualisation du DSRP, il est prévu de réaliser une étude en 2003 relative à l'impact des réformes actuelles sur l'évolution du revenu du monde paysan. Il est important que cette étude se fasse sous l'angle du « genre » afin que l'impact sur les différentes catégories sociales impliquées dans le développement agricole et rural puisse être évalué.

3.1.3 Grands axes et priorités de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Bénin

Quatre grands axes stratégiques sont définis dans le DSRP :

- le renforcement du cadre macro-économique à moyen terme : Consolidation de la stabilité macro-économique du Bénin;
- le développement du capital humain et la gestion de l'environnement : Amélioration de l'accès à l'éducation de base, à l'alphabétisation, aux soins de santé primaire et à l'eau potable, lutte contre le VIH/SIDA et le paludisme;
- le renforcement de la gouvernance et des capacités institutionnelles : Lutte contre la corruption, consolidation de la démocratie et décentralisation ;
- la promotion de l'emploi durable et le renforcement des capacités des pauvres à participer au processus de décision et de production : A travers des activités génératrices de revenus et un bon aménagement du territoire national.

Ces axes stratégiques laissent augurer dans leur mise en œuvre d'une meilleure intégration de la dimension « *genre* » dans la mesure où leur contenu se réfère pratiquement aux mêmes domaines que ceux pris en compte par la Politique Nationale de Promotion de la Femme (PNPF) et par la Politique de Promotion de la Femme dans le Secteur Agricole et Rural (PPFR), respectivement pour les aspects multisectoriels (sous l'égide du MFPS) et spécifiques au secteur agricole et rural (au MAEP).

3.1.4 Points d'ancrage "genre" dans les grands axes du DSRP affectant le développement agricole et rural

3.1.4.1 *Renforcement du cadre macroéconomique à moyen terme*

a) Consolidation des sources de croissance : une agriculture diversifiée et valorisée et un artisanat développé auxquels participent les pauvres et les femmes.

La stratégie visée est de faire participer les pauvres au processus de production en :

- favorisant l'accès aux micro-crédits, à la terre, aux intrants, aux infrastructures de production et aux technologies (accès aux ressources), à la formation et à l'alphabétisation (renforcement des capacités) ;
- renforçant leur participation à la gestion durable des ressources naturelles ;
- appuyant le développement des marchés agricoles.

b) Renforcement des infrastructures de base pour des facteurs de production disponibles et à coût réduit :

- * Exemple de l'eau : sa disponibilité permanente et suffisante a effectivement une incidence sur les conditions de vie et de travail des ruraux, surtout des femmes :
 - réalisation et réhabilitation de retenues d'eau et de micro-barrages ;
 - aménagement hydro-agricole (eau pour les cultures maraîchères, pour le petit élevage, pour la transformation, etc.).
- * Infrastructures de transport, notamment les pistes rurales : opportunité d'accès aux services de base (écoles, centres de santé, marchés, points d'eau, etc.).

Une attention particulière est accordée à la petite transformation et à l'artisanat qui génèrent des revenus pour les populations pauvres et vulnérables, notamment les femmes.

De même, le règlement des problèmes liés au foncier est considéré comme un préalable important (Code Foncier Rural).

Toutefois, pour le renforcement du cadre macroéconomique à moyen terme, la participation des populations (pauvres ou défavorisées) à la gestion des ressources naturelles soulève quelques questions importantes : (i) dans quelle mesure tous les concernés (hommes, femmes, jeunes, etc.) pourraient y participer et en tirer des bénéfices équitables dans un contexte socioculturel où terres, eaux et forêts sont gérées en excluant certaines catégories sociales "n'ayant pas droit" ; (ii) que pourraient prévoir les programmes et projets (PAMF, PGTRN, PGFTR, par exemple) comme démarches et outils « genre » pour assurer cette participation ?

3.1.4.2 Promotion de l'emploi durable et participation des pauvres aux processus de décision

Au delà des actions identifiées ayant trait au développement communautaire pour l'amélioration des conditions de vie des populations déshéritées et à celles liées à la promotion des activités génératrices de revenus, l'accent est mis sur la protection sociale et la promotion du « genre ». Il s'agit de réduire les inégalités entre hommes et femmes de tous âges et de tous les secteurs de développement, par des actions spécifiques en faveur des groupes vulnérables, comme la femme.

La promotion de l'approche "genre" dans les activités du monde rural est retenue comme un volet important du DSRP et les actions spécifiquement envisagées dans ce cadre pour les trois années à venir s'inspirent en grande partie des stratégies de la PNPF et de la PPRF (voir ci-après). Le souci d'application de l'approche « genre », qui transparait déjà dans ces actions spécifiques visant la réduction de la pauvreté dans le secteur rural, devra trouver un renfort à travers d'autres actions plus générales prévues et relatives à :

- *L'accroissement de l'offre des services sociaux et la protection de l'environnement à travers :*
 - la santé, avec un accent sur la santé maternelle et infantile, notamment dans les zones rurales ;
 - l'éducation de base, avec en priorité la réduction des disparités entre les genres et les régions et l'appui à la mise en œuvre de la politique nationale d'alphabétisation des adultes ;
 - l'eau potable en milieu rural et l'électrification rurale ;
 - l'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages et la prise en charge sur le plan nutritionnel des groupes défavorisés.

- *La gestion des solidarités et la participation aux processus de production, à travers :*
 - la promotion de l'emploi et des petites AGR, notamment par la mise en place de lignes de crédit remboursable, au profit des femmes, des artisans, des petits agriculteurs et autres petits métiers, à des conditions assouplies et assorties de l'accompagnement nécessaire (formation, encadrement, perfectionnement, etc.) ;
 - le développement de la micro-finance ;
 - la sécurisation des zones vulnérables grâce à la promotion des AGR et l'amélioration de l'accès des populations aux services sociaux essentiels ;
 - la promotion du développement communautaire et de pôle de développement en appui au processus de la décentralisation.

- *Au renforcement de la bonne gouvernance et des capacités institutionnelles*, dont les actions permettront, entre autres, d'accélérer la décentralisation et de consolider la démocratie à la base et le dialogue social interne dans le sens de la promotion des initiatives privées locales et de la participation des populations au processus de prise de décision.

3.2 Politique nationale de promotion de la femme (PNPF)

3.2.1 Les grandes lignes de la PNPF

La Politique Nationale de Promotion de la Femme (PNPF), adoptée par le Gouvernement en janvier 2001, comporte les grandes orientations ci-après:

- Promotion de l'accès équitable de la fille et de la femme à l'éducation et à la formation ;
- Amélioration de la situation économique de la femme ;
- Promotion de la santé et de la nutrition de la femme et de la famille ;
- Amélioration de la situation de la femme dans le domaine du droit et des institutions ;
- Valorisation et prise en compte du travail féminin ;
- Valorisation des coutumes et pratiques traditionnelles favorables à l'épanouissement de la femme ;
- Gestion des calamités et des grands phénomènes sociaux et environnementaux.

Il est attendu que les actions envisagées trouvent normalement des champs d'application dans la stratégie de lutte contre la pauvreté et dans la préparation et l'exécution des plans locaux et régionaux de développement dans le cadre de la décentralisation. Cependant, un Plan d'action de la PNPF a été élaboré pour constituer un cadre de référence des actions à mener pour sa mise en oeuvre.

3.2.2 Le Plan d'action multisectorielle

Extraits du vol.2 p, 19-20:

Le Plan d'action de la PNPF vient d'être élaboré et vise les objectifs ultimes suivants :

- promouvoir un développement intégral et équilibré de l'ensemble des couches et catégories sociales du Bénin ;
- créer des conditions dans lesquelles les plus défavorisés peuvent combler leurs besoins quotidiens et participer activement à la définition et à la promotion de leurs propres projets de développement social ;
- mettre en œuvre les mesures s'adressant spécifiquement aux femmes, mais aussi promouvoir les besoins et intérêts spécifiques des femmes et des hommes à travers les programmes généraux.

Le but est de contribuer à la réduction à court terme et à l'éradication à long terme des disparités entre les deux composantes de la société (hommes et femmes), dans tous les secteurs d'activités, pour le développement équitable et durable.

L'objet est de contribuer à la création d'un environnement favorable à la mise en œuvre des politiques et plans de développement, notamment en ce qui concerne la promotion de l'équité et de l'égalité entre hommes et femmes.

Pour le secteur agricole et rural et tirant les éléments de la PPR, trois principaux domaines ont été retenus à savoir : (i) Genre et Agriculture, (ii) Genre et Elevage et (iii) Genre et Pêche.

3.3 Décentralisation

Le processus de décentralisation dans lequel le Bénin s'est engagé relève des prescriptions constitutionnelles consacrant le principe de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus. Telle que conçue, c'est « une administration de développement visant à transférer la gestion des localités aux communautés de base ».

Sur le plan national, ce processus a déjà connu deux phases importantes :

(i) Une première phase marquée par la mise en place du dispositif institutionnel⁵, l'adoption des textes de lois, la vulgarisation desdites lois et de sensibilisation des populations. La société civile et les ONG (nationales et internationales) s'y sont impliquées en termes d'appui à la préparation des populations sur les enjeux de la décentralisation et d'accompagnement à la mise en œuvre du processus. Des brochures simples ont été éditées et diffusées en guise de support mais leur exploitation reste de toute évidence limitée, du fait du taux élevé d'analphabétisme qui prévaut chez les ruraux et plus particulièrement chez les femmes. Ces dernières se sont montrées d'ailleurs peu impliquées par rapport aux hommes dans les campagnes d'information et de sensibilisation qui ont eu lieu, peut-être parce que le sujet ne les intéresse pas trop à cause des relations de pouvoir et de décision qu'il met en jeu.

(ii) Une deuxième phase consacrée à l'organisation récente des élections communales et municipales et qui est en cours d'achèvement avec l'installation des élus dans leurs fonctions respectives.

L'on doit admettre que l'avènement de la décentralisation intervient au Bénin dans un contexte général marqué par l'insuffisance des ressources, l'insuffisance des infrastructures socio-économiques de base, l'accès insuffisant au crédit, à l'éducation, à la santé et la persistance des inégalités dans la participation aux prises de décisions, autant d'éléments qui génèrent et perpétuent l'état de pauvreté, plus durement ressenti dans les communautés rurales, et plus particulièrement au niveau des couches défavorisées dont les femmes et les jeunes, c'est-à-dire par la frange la plus importante de la population.

La loi confère désormais aux collectivités territoriales décentralisées des compétences relatives à l'administration et à l'aménagement du territoire (dont le foncier rural), au

⁵ Le dispositif institutionnel comprend (i) la Mission de Décentralisation (MD), animée par les représentants des Ministères et institutions concernés par la réforme de l'Administration Territoriale ; (ii) la Direction Générale de l'Administration Territoriale (DGAT) qui participe à la définition des politiques et des stratégies liées au processus de décentralisation et (iii) la Maison des Collectivités Locales (MCL) chargée d'appuyer les Collectivités Locales dans la mise en œuvre desdites politiques stratégiques.

développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie. La décentralisation, si elle était appliquée dans l'esprit de cette loi, constituerait un atout de premier plan pour le développement du secteur agricole et rural, car elle créerait les conditions favorables à l'émergence d'initiatives paysannes et à l'appui direct des groupes socio-économiques vulnérables que constituent les femmes, les jeunes et les pauvres des milieux ruraux.

L'enjeu principal étant la gestion du pouvoir local en vue du développement, c'est-à-dire l'amélioration des conditions de vie et de travail, la responsabilisation des populations, etc., il suscite forcément des interrogations : Comment s'assurer qu'aucune couche sociale ne soit marginalisée ? Qui participera réellement à la gestion de ce pouvoir et aux prises de décision ? Comment éviter le risque d'un simple transfert de pouvoir du niveau central seulement aux mains de quelques personnes nanties de pouvoir ?

La pertinence de la dimension genre dans le processus de décentralisation au niveau du secteur agricole et rural trouve sa justification dans les réponses qui pourraient être apportées aux questions ci-dessus soulevées.

3.4 DPDR/SDDR/PSO

3.4.1 Les grandes lignes de la politique

Le Gouvernement béninois a défini sa vision du développement du secteur rural dans la Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LPDR), présentée à l'ensemble des acteurs et partenaires en mai 1991. La LPDR reprise et adaptée (version 2000) a fait place à la DPDR qui vise les objectifs globaux suivants :

- la participation du secteur au développement socio-économique du pays en contribuant au rétablissement des équilibres macro-économiques, à la création d'emplois et à la valorisation des potentialités agro-écologiques;
- l'amélioration du niveau de vie des populations, par l'augmentation du pouvoir d'achat des producteurs, la lutte contre la pauvreté;
- le maintien de la sécurité alimentaire dans un contexte de forte croissance démographique aujourd'hui estimée à 3,3% l'an;
- la diversification et l'augmentation de la productivité;
- la conservation du patrimoine écologique;
- la promotion socio-économique des femmes et des jeunes.

Le Schéma Directeur du Secteur de Développement Agricole et Rural (SDDR), élaboré en avril 2000 avec l'appui du PNUD et de la FAO, a défini des stratégies de développement du secteur agricole et rural suivant les orientations générales ci-après :

1. création d'un environnement social et économique favorable au développement agricole et rural ;
2. harmonisation des orientations macro-économiques du secteur rural et agricole ;
3. renforcement du secteur rural et agricole comme base de la croissance économique ;

4. mise en place de dispositions pour rendre le développement rural et agricole durable ;
5. valorisation des atouts du Bénin dans le secteur rural et agricole et éradication des handicaps ;
6. promotion du secteur privé dans le domaine agricole et rural ;
7. adaptation des fonctions de contrôle et d'appui de l'Etat aux besoins des producteurs et des opérateurs du secteur agricole et rural ;
8. recherche, formation et vulgarisation agricoles ;
9. sécurité alimentaire, nutrition et réduction de la pauvreté.

Ce schéma directeur se veut un outil de référence au service de toutes les parties prenantes du développement agricole et rural du Bénin (Etat, organisations de producteurs, secteur privé, partenaires au développement).

Le Plan Stratégique Opérationnel (PSO, 2001) définit les axes devant concrétiser les orientations de la DPDR et prévoit à cet effet l'élaboration de 14 plans d'actions dans les domaines ci-après :

1. Appui aux OP
2. Financement rural
3. Vulgarisation et formation
4. Législation rurale (foncière, coopérative) et des produits agricoles
5. Communication et information rurale
6. Genre et développement
7. Suivi et évaluation
8. Appui institutionnel au MAEP
9. Diversification de la production agricole (marchés intérieur et extérieur)
10. Conservation, transformation et commercialisation des produits agricoles
11. Elevage
12. Pêche
13. Gestion des ressources naturelles et fertilité des sols
14. Infrastructures rurales

Aussi bien dans le SDDR que dans le PSO, la dimension « genre » est considérée comme un axe transversal majeur dans la programmation et la mise en œuvre des diverses activités du secteur agricole et rural.

3.4.2 Axes stratégiques pour l'appui aux groupes vulnérables

Cet appui est requis pour éviter une paupérisation des groupes les plus vulnérables et concerne aussi différents domaines tels que : la lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire, la nutrition et l'alimentation et les préoccupations liées à la promotion des femmes. Etant donné que ces questions sont transversales et sont abordées dans les chapitres relatifs aux activités génératrices de revenus et autres chapitres du Schéma Directeur, ce sont surtout les questions de sécurité alimentaire et de nutrition qui doivent recevoir une attention particulière et un appui spécifique.

Différentes réalités sont à considérer pour cet appui : l'hypothèse d'un déficit vivrier (à étudier); la prise en compte des disparités géographiques; l'insuffisance de l'état nutritionnel de la population, etc. La question des poches d'insécurité est importante et liée aux caractéristiques de l'économie rurale de ces zones: faible productivité, faible connexion au marché (approvisionnement et commercialisation), problèmes de stockage, absence de possibilités de transformation, transport insuffisant, enclavement, etc. A cet égard, les actions présentées dans la section ci-après sont envisagées.

3.4.2.1 Actions identifiées par le SDDR et le PSO

- Poches locales d'insécurité alimentaire : préservation et amélioration du Système d'information et d'alerte rapide (SIAR); reconstitution des stocks nationaux de sécurité et évaluation du mécanisme; gestion des stocks par le secteur privé (avec contrôle de l'ONASA); réalisation des investissements prioritaires en matière d'infrastructures ; interventions locales pour la sécurité alimentaire (augmenter les revenus des populations) avec l'accent sur la production vivrière (recherche agronomique, vulgarisation, organisation des producteurs) ; réduction des pertes post-récolte ; petits ouvrages hydrauliques ; diversification ; amélioration de la productivité de l'élevage ; micro-crédit.
- Problèmes de nutrition : à titre curatif (services sociaux); à titre préventif (éducation : information nutritionnelle, conseil alimentaire, diversification horticole, etc., par les services sociaux de proximité) et promotionnel (promotion des activités génératrices de revenus, alphabétisation, recherche en nutrition, évaluation et surveillance nutritionnelle).

Toutes ces actions devront tenir compte du contexte actuel marqué par la libéralisation, le désengagement de l'Etat, la décentralisation et la promotion du secteur privé.

3.5 Politique de promotion de la femme dans le secteur agricole et rural (PPFR)

La PPFR a été adoptée en 2002 en appui au DPDR pour préciser les aspects de cette dernière essentiellement par rapport aux femmes rurales. Les axes et sous-axes stratégiques de la PPFR sont présentés dans le tableau ci-après.

Tableau 3.1 : Axes et sous-axes stratégiques de la PPFR

| Axe n° 1 | Axe n° 2 | Axe n° 3 |
|---|--|--|
| <p>Amélioration de l'accès des femmes aux ressources</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Favoriser l'accès des femmes rurales à la terre de façon sécurisante ▪ Rendre le crédit plus accessible aux femmes rurales ▪ Améliorer l'accès des femmes rurales aux intrants agricoles en les intégrant dans les | <p>Renforcement des capacités d'action des femmes rurales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcer les programmes d'éducation et de formation professionnelle des femmes rurales ▪ Encourager la scolarisation et la formation durable des filles en milieu rural ▪ Encourager le développement et le transfert | <p>Développement d'un environnement institutionnel et juridique favorable</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer l'appui institutionnel requis pour rendre l'agriculture accessible, attrayante et rémunératrice pour les femmes rurales ▪ Soutenir l'émergence politique des femmes rurales et leur participation aux |

| | | |
|--|--|---|
| <p><i>réseaux d'approvisionnement et de distribution</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Promouvoir la valorisation des productions agricoles au profit des femmes rurales</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>amélioration des structures de stockage et des pratiques de conservation</i> - <i>amélioration des conditions et procédés de transformation chez les femmes rurales</i> - <i>intégration des femmes rurales dans les réseaux de commercialisation plus structurés</i> ▪ <i>Favoriser l'accès des femmes rurales aux emplois rémunérateurs</i> | <p><i>des technologies appropriées en faveur des femmes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Orientation de la recherche et recherche-développement pour des solutions alternatives aux contraintes des agricultrices.</i> - <i>Appui à la diffusion et l'adoption des acquis technologiques à travers des dispositifs de vulgarisation réellement accessibles aux femmes rurales</i> - <i>Réduction de la surcharge de travail des femmes rurales</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Développer l'information et la communication en faveur des femmes rurales pour un changement social</i> ▪ <i>Renforcer les capacités d'organisation des femmes rurales et leur participation au sein des organisations paysannes et autres associations</i> | <p><i>prises de décision</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Apporter un appui à l'amélioration du statut juridique des femmes rurales</i> |
|--|--|---|

Les axes et sous-axes stratégiques de la PPFRR intéressent tous les sous-secteurs du développement agricole et rural. Ils doivent donc être pris en compte dans l'élaboration des plans d'actions de chaque sous-secteur (voir volume 2).

La Politique de promotion des femmes rurales, PPFRR, est centrée sur les conditions des femmes rurales et sur les actions stratégiques à mettre en œuvre pour assurer une meilleure prise en compte des femmes dans le développement agricole et rural. La PPFRR ne concerne donc pas tous les groupes vulnérables, ce qui est en revanche une préoccupation du DPDR et du PSO. Pour la prise en compte de l'ensemble des groupes vulnérables, on peut néanmoins s'inspirer de la PPFRR pour l'identification des axes stratégiques principaux et pour les pistes d'action. En effet, nombre de dynamiques socio-culturelles subies par les femmes rurales sont très semblables, voire identiques, à celles que connaissent les autres groupes vulnérables.

3.6 Conclusion sur le cadre politique et stratégique

L'examen des politiques et stratégies en vigueur dans le pays montre que l'environnement politique actuel au Bénin est très favorable à l'intégration des groupes vulnérables et des femmes rurales dans le processus de développement. Les actions à mener doivent s'inscrire dans un ensemble de programmes et de projets établis sur la base des différentes politiques énoncées dont le dénominateur commun est la réduction de la pauvreté. En ce qui concerne le secteur agricole et rural, les différentes actions sont structurées autour des documents stratégiques DPDR/SDDR/PSO et des plans d'action y

afférent. Une coordination efficace s'impose entre les plans d'action afin de garantir que l'environnement politique propice se traduise effectivement en actions visant à lever les contraintes des groupes vulnérables.

4. LES ACQUIS DE L'APPUI AUX GROUPES VULNERABLES EN MILIEU RURAL

Les actions d'appui aux groupes vulnérables, et notamment aux femmes rurales, ont pris une ampleur et une intensité de plus en plus importante au cours de ces dernières années. D'une part, on trouve un grand nombre de projets qui visent directement les groupes vulnérables et, de l'autre, la majorité des projets ciblant le monde rural ont recours à une approche tenant compte des différences y existant, et cherchent par conséquent à adapter les actions aux conditions des différents groupes concernés afin de mieux les toucher.

Au niveau des projets et des acteurs agissant en tant qu'intermédiaires (institutions, ONG, etc.) entre le niveau stratégique et politique et le niveau du terrain (bénéficiaires ultimes des actions) on peut constater un certain nombre d'acquis, mais aussi de défis devant encore être relevés, comme suit:

- La prise en compte de la dimension « genre » dans les programmes et projets commence à faire son chemin, même si son application dans les actions est encore loin d'être automatique. Toutefois, en raison du renouvellement du rôle de l'Etat et des nouveaux partenaires désormais impliqués dans les actions, le moment est propice pour rendre véritablement opérationnelle l'intégration du genre.
- En règle générale, les responsables rencontrés dans les sous-secteurs des ministères sont conscients de l'enjeu que représente l'intégration de la dimension 'genre'. Toutefois, la question se pose de savoir si cette 'sensibilité' genre est présente à tous les niveaux du ministère et des différents services et directions, et si elle est réellement motivée par la reconnaissance de la femme en tant que partenaire actif et indispensable du développement.
- En ce qui concerne les projets, il est de plus en plus fait mention de la situation des femmes dans les documents de projets, les rapports d'exécution et les données et statistiques de suivi, mais pas de façon systématique. Surtout au niveau des études de base et du suivi, les données collectées ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre une compréhension approfondie des contraintes rencontrées par les femmes rurales et par les autres groupes défavorisés.
- La plupart des projets mènent des actions concrètes en direction des femmes, mais pas toujours sous un angle stratégique visant à long terme la participation des femmes au même titre que celle des hommes dans le développement agricole et rural.
- Les agents de développement, essentiellement les ONG et le personnel des projets, sont sensibilisés aux questions de genre. Un grand nombre d'agents responsables de l'appui aux bénéficiaires des actions ont reçu des formations sur les concepts de « genre » et des actions concrètes ont souvent été programmées. Cependant, les compétences n'ont pas encore atteint le niveau souhaité et c'est surtout en terme d'application concrète de l'approche « genre et développement » qu'une expertise fait défaut.
- Un grand nombre d'ONG et organismes d'appui au monde rural s'investissent, selon les moyens à leur disposition et dans des domaines d'intervention variés, afin d'améliorer les conditions de vie et le statut social des couches défavorisées. Cependant, leurs actions sont souvent ponctuelles et très limitées dans le temps et dans l'espace, en raison des contraintes et obstacles que constituent les pesanteurs socioculturelles, la surcharge de travail des femmes, la réticence des hommes, l'insuffisance de ressources, l'analphabétisme, etc.
- Les domaines d'intervention des ONG sont extrêmement variés et peuvent inclure l'appui technique et financier ou se rapporter à des questions comme l'éducation civique, la défense des droits économiques et sociaux, la participation aux processus décisionnels et la gestion du pouvoir politique par les femmes béninoises en général.

Ces ONG travaillent avec les femmes (à titre individuel ou réunies en groupements), en appliquant des démarches centrées sur le développement d'activités génératrices de revenus (AGR), l'alphabétisation, des campagnes de sensibilisation sur des thèmes divers, le plaidoyer, etc. dans le but d'améliorer les conditions de vie des femmes et de susciter une prise de conscience sur leur participation au développement de la Nation aux côtés des hommes.

- La connaissance concrète des différentes localités du pays qui a été acquise par les ONG au cours de ces dernières années leur permettront de jouer un rôle essentiel de coordination et d'intégration des actions des différents projets intervenant dans des domaines distincts, sous un angle global de développement local. Pour le moment, les ONG jouent cependant davantage un rôle de prestataires de services pour les projets. Elles assurent l'exécution et le suivi des programmes d'action identifiés par les projets et rendent compte à ces derniers en fonction des demandes qui leur sont faites plutôt que de structurer et d'impulser les approches à adopter.
- Lors de la mise en œuvre des activités de terrain, l'intégration de l'approche genre apparaît souvent très difficile. Elle requiert généralement une adaptation des méthodes d'animation en fonction des besoins et intérêts de chaque communauté et des différents groupes qui la composent, ce qui demande à son tour une certaine flexibilité de la part des animateurs et des projets, qui est rarement compatible avec les exigences de programmation des projets.
- Le dialogue entre agents d'appui et communautés devant permettre l'identification, en véritable partenariat, des actions de développement à mener, n'est par conséquent pas toujours optimal, et ceci encore moins en ce qui concerne l'implication des groupes défavorisés, dont que les femmes rurales.

On trouvera dans le volume 2 du présent rapport des analyses plus détaillées relatives aux actions menées et aux projets en cours dans les différents sous-secteurs agricoles et, en particulier à la prise en compte, par ces projets, des groupes vulnérables.

5. PROBLEMES ET CONTRAINTES RENCONTRES A L'HEURE ACTUELLE

Le dynamisme et l'évolution du secteur du développement agricole et rural ouvrent un grand nombre d'opportunités pour les femmes comme pour les hommes, pour les groupes vulnérables comme pour les groupes relativement plus nantis.

On note l'évolution et/ou l'émergence de nouvelles filières, dans lesquelles les femmes arrivent à se manifester ou en ont le potentiel. D'autres filières traditionnelles dans lesquelles les femmes sont particulièrement présentes cherchent à se dynamiser, avec une attention particulière sur la commercialisation et la rentabilisation des activités. C'est également le cas du secteur de la transformation des produits agricoles, dans lequel de nombreuses femmes rurales sont particulièrement actives. En outre, la concurrence du marché représente un défi énorme pour les petites et moyennes entreprises de transformation, artisanales ou semi-industrialisées, défi qui devra être relevé en particulier par les femmes rurales si elles veulent tirer profit de leurs activités dans ces secteurs.

La production agricole est également destinée aux besoins alimentaires des ménages ruraux, et les femmes jouent un rôle essentiel en tant que responsables principales de la nutrition et la santé de leur famille. Cela les mène à se consacrer à la production vivrière et à la collecte des ressources forestières. L'exploitation des ressources naturelles, et la disponibilité de celles-ci, sont des éléments essentiels pour les communautés rurales, hommes et femmes.

Les activités des femmes rurales dans le secteur agricole sont décrites de manière plus détaillée dans le volume 2, dans le rapport d'analyse « genre » dans les différents Plans d'action prévus par le MAEP. Les contraintes rencontrées spécifiquement par les femmes rurales y sont également exposées.

Les contraintes et obstacles majeurs rencontrés sont les suivants:

- L'accès limité aux facteurs de production, en particulier : (i) la terre, dont les règles coutumières restent encore peu favorables aux femmes ; (ii) les intrants, dont les circuits actuels de distribution et de gestion échappent aux femmes ; (iii) le crédit, dont les montants peu élevés, les modalités et les procédures ne permettent pas de toucher un grand nombre de femmes, et (iv) les équipements pour lesquels d'importants efforts restent à fournir en terme d'adaptation et de performance.
- Le faible accès aux ressources non matérielles que constituent l'information, la formation, le conseil et la vulgarisation, qui s'explique en partie par la disponibilité fortement limitée des femmes rurales, en raison de leurs responsabilités domestiques et du contexte socioculturel. A cela s'ajoutent les faiblesses propres aux organismes d'appui. Par exemple, le manque d'information sur les prix et les conditions du marché, sur les opportunités économiques, sur les avancées technologiques, sur les exigences du marché en terme de qualité, prix, etc. limite les possibilités des femmes rurales à rentabiliser leurs activités économiques. L'analphabétisme très marqué chez les femmes et le niveau d'instruction très faible constituent d'autres facteurs limitant les bénéfices pouvant être tirés des informations, des formations, des conseils et des autres ressources non matérielles.

- La méconnaissance des droits de la femme rurale et la faible participation de celle-ci aux organes de prise de décision. En dépit des actions en cours (lobbying et plaidoyer des ONG, associations de femmes, accords et conventions, etc.), la plupart des familles et communautés béninoises continuent de considérer la femme comme un élément social à faible pouvoir décisionnel, soumise à la fois au poids des traditions et au poids juridique et social que confèrent les règles coutumières au mari.
- Malgré leur nombre assez élevé en tant que membres des organisations paysannes mixtes (GV, GVC, etc.) ou dans les structures faïtières (USPP, UDP), les femmes sont pratiquement absentes des organes de prise de décision. Elles maîtrisent très peu les circuits de distribution des intrants, de crédit, etc. et subissent les décisions des hommes.
- La surcharge de travail découlant de la pluri-activité qui caractérise la femme rurale « aux milles bras » donne au temps une valeur de denrée rare, du reste difficile à maîtriser.
- Le rôle encore très marqué de la femme comme responsable des enfants, et donc de la famille, oblige les femmes à choisir d'abord la sécurisation des moyens d'existence des enfants et de la famille, avant de s'investir dans des activités de portée différente, davantage axées sur l'obtention de bénéfices, mais qui demandent des investissements plus risqués.
- Les pesanteurs socioculturelles de la division traditionnelle des rôles et tâches des hommes et des femmes, au sein des ménages et dans la communauté, influent sur un grand nombre de normes et de pratiques qui règlent les conditions des femmes rurales et leurs activités. La division traditionnelle des rôles et tâches est de moins en moins adéquate pour relever les défis et résoudre les problèmes vécus par les ruraux, femmes et hommes. Les normes et pratiques évoluent beaucoup plus lentement que les tâches et conditions. Dans maints cas, on constate une certaine réticence et un faible enthousiasme chez les hommes à intégrer pleinement les femmes à la prise de décision, à la planification et à la mise en réseau. On constate aussi que les femmes ne se sentent pas toujours concernées par la participation à la gestion des ressources et aux organes de décision des organisations paysannes, communautaires et autres.

6. GENRE ET APPUI INSTITUTIONNEL AU MAEP

6.1 Etat des lieux : situation actuelle du secteur

6.1.1 Nouveaux enjeux pour le développement agricole et rural

Le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche – MAEP (ex-Ministère du développement rural - MDR) du Bénin s'est engagé depuis 1990 dans de profondes réformes de ses services en vue de les adapter aux changements induits par le nouveau contexte politique et économique de libéralisme, de désengagement de l'Etat et de transfert des compétences. Ce processus a démarré en 1991 avec la redéfinition des grandes orientations de la politique agricole du pays, par le biais de la *Lettre de politique de développement rural* (LPDR, 1991), suivie par la mise en œuvre du *Projet de restructuration des services agricoles* (PRSA, 1992). Ce dernier a été à l'origine d'une réduction de deux tiers des effectifs du Ministère (environ 2.700 agents permanents de l'Etat et 800 contractuels), et, faute de moyens d'accompagnement, d'un affaiblissement des capacités et compétences de l'Etat. Il a été conclu qu'il fallait repenser la politique et aller au-delà de la déclaration de désengagement, notamment parce que le secteur privé n'était pas encore suffisamment préparé à remplir efficacement les nouvelles responsabilités qui lui avaient été assignées.

Au PRSA devait succéder le Programme d'appui au secteur agricole (PASA) dont les actions étaient conçues selon une approche-programme visant à rendre plus performants les services de l'agriculture, tout en remédiant au caractère trop temporaire des projets. Le PASA n'a pas démarré à cause du manque de ressources. Une étude⁶ approfondie avait alors indiqué la nécessité de renforcer également les capacités des OP afin de leur donner les moyens de remplir les fonctions désormais attendues des partenaires du développement rural et agricole. Un appui aux OP est prévu, notamment par le biais du PASA-OP dont les plans d'action restent encore à élaborer.

La réflexion s'est poursuivie en 1999 avec un processus d'ajustement de la stratégie de développement du secteur rural, incluant la Déclaration de politique de développement rural – DPDR, 1999 (adaptation de la LPDR), le Schéma directeur du développement rural - SDDR, 2000 (synthèse des études réalisées pour préciser les problématiques) et le Plan stratégique opérationnel - PSO, 2000 (résumé du SDDR sous forme opérationnelle). De plus, en appui à la DPDR pour ce qui concerne les aspects relatifs aux femmes rurales, le MAEP s'est doté en 2001 d'une Politique de promotion de la femme dans le secteur agricole et rural (PPFR). Pour favoriser la mise en pratique des principes et du nouveau cadre stratégique du MAEP, il est prévu de formuler et de mettre en œuvre 14 plans d'action sur différents thèmes sectoriels et techniques et sur des sujets transversaux, notamment le Plan d'action « Appui institutionnel au MAEP », ainsi qu'un Plan d'action « Genre et développement ».

6.1.2 Plan d'action « Appui institutionnel au MAEP »

Le Plan d'action « Appui institutionnel au MAEP » est un projet de réforme organisationnelle et administrative du MAEP qui est censé fournir une réponse aux besoins nouveaux induits par les enjeux ayant émergé au cours des dernières années, tels

⁶ Cette étude a mobilisé un grand nombre de compétences nationales et s'est poursuivie dans le cadre d'un Programme national d'appui au secteur agricole (PNASA) qui était censé être réalisé en lieu et place du PASA qui n'avait pas pu démarrer. Mais le PNASA non plus n'a pas été concrétisé.

que le désengagement de l'Etat, la privatisation des activités économiques et commerciales, l'intégration régionale et la mondialisation de l'économie, la décentralisation politique et l'émergence de nouveaux acteurs dans le développement agricole et rural.

Son **objectif global** est de permettre au MAEP, y compris à ses structures sous tutelle, de mieux remplir ses fonctions régaliennes et garantir ainsi la mise en œuvre de la nouvelle politique agricole.

Le Plan d'action devra réviser et adapter les différentes structures du MAEP, tant au niveau central que décentralisé, à travers les éléments suivants :

- les mandats (non adaptés au nouveau contexte, par exemple aux effectifs réduits);
- les fonctions (idem);
- les rôles ;
- le personnel ;
- la qualité du travail ;
- la relation/ communication avec le monde rural .

Ce processus devrait permettre un renforcement des capacités du personnel, de la capacité de remplir ses fonctions et de communiquer au sein du MAEP et avec l'extérieur (en répondant mieux aux sollicitations des autres acteurs), ainsi qu'un accroissement des moyens financiers et matériels, tel qu'indiqué dans les orientations données dans la DPDR et le PSO. Il devra faire appel à une méthodologie s'inspirant de la l'approche participative et de l'approche genre.

Toutes les structures du MAEP sont actuellement en attente du démarrage de ce processus de développement organisationnel qui portera à une redéfinition non seulement des rôles et attributions du personnel et des structures, mais aussi de la façon de travailler. En effet, le manque de moyens et d'effectifs appropriés a induit un fort ralentissement des activités du Ministère qui n'est pas en mesure de garantir ses prestations. S'agissant de tout le fonctionnement du ministère qui est en cause, notamment pour se repositionner par rapport aux nouvelles orientations de la Politique du développement agricole et rural, la formulation et mise en œuvre du Plan d'action « appui institutionnel » devra nécessairement être coordonnée avec celles des 13 autres plans d'action du MAEP. C'est pourquoi le MAEP (le COMICO) a prévu de finaliser la formulation du Plan d'action Appui institutionnel après l'élaboration des autres 13 plans d'action prévus.

Aujourd'hui, le Ministère fait face à d'énormes difficultés pour financer le fonctionnement de ses équipes. La masse salariale est couverte sans problème majeur par le budget de fonctionnement de l'Etat, mais le financement du fonctionnement relève des fonds du PIP dont l'obtention est aléatoire. Le processus de formulation du PA est tributaire du dégagement de ressources extérieures.

6.1.3 Appui institutionnel et nouveaux rôles du MAEP

Le Plan d'action « Appui institutionnel » est intimement lié aux nouveaux rôles et missions autour desquels le MAEP doit se recentrer. Ce repositionnement a des implications importantes pour les questions de genre (détaillées dans la section 2 du présent document). Actuellement, le système d'information est extrêmement faible. Une réflexion est nécessaire sur la nature des informations à transmettre, leur forme, les

actions pour les collecter, etc. Le système doit être dynamique et susciter l'intérêt de tous les acteurs afin d'impulser un certain dynamisme.

Les nouveaux rôles sont en rapport avec les missions exclusives et non-exclusives du Ministère (PSO, 2001, page 21):

- **Missions exclusives** (qu'il est seul à exercer):
 - la définition, la mise en place et le pilotage de la stratégie de développement du secteur, impliquant notamment le suivi et le contrôle de la mise en œuvre de la politique, et la capitalisation et diffusion des informations ;
 - la mise en place d'un cadre incitatif pour appliquer la stratégie ;
 - la coordination de l'aide extérieure ;
 - le pilotage de la gestion des biens publics et ressources naturelles, incluant la législation et le contrôle ;
 - l'établissement de filets de sécurité pour protéger les groupes vulnérables ;
 - le respect du droit, des réglementations et des lois.
- **Missions non-exclusives** (qu'il peut partager avec les OP, le secteur privé et les ONG):
 - la recherche et la vulgarisation agricoles ;
 - les actions de formation et de renforcement des capacités ;
 - l'appui aux différents types d'acteurs, notamment les OP.

Pour ce qui est des missions exclusives, les rôles nouveaux du MAEP relèvent essentiellement de trois domaines, comme suit (PSO, 2001, p.21-22):

- **Pilotage de stratégies de développement** du secteur agricole et rural
 - Fonction d'analyse permanente et d'interprétation de la situation du secteur grâce à **un système d'information performant** [lien avec PA suivi-évaluation et PA information-communication] ;
 - Fonction de prospective pour évaluer les risques des évolutions tendanciennes et d'imaginer les scénarios nouveaux ou alternatifs ;
 - Fonction de proposition et de prise de décisions (mesures, projets);
 - Fonction de **suivi et d'évaluation** de l'impact des projets et mesures politiques pour alimenter l'analyse [lien avec PA suivi-évaluation].
- **Incitateur du développement** :
 - Administration efficace (au niveau central et déconcentré): compétences du personnel, moyens, incitatifs (salaires),
 - Cadre financier (mesures financières incitatives) : investissements publics, investissements privés, subventions pour soutenir des dynamiques économiques.
- **Réglementation** : cadre législatif sécurisant et incitatif

C'est à travers une analyse détaillée de ces fonctions exclusives de l'état et de leur mise en application, que l'on identifiera plus loin les actions nécessaires pour institutionnaliser la prise en compte des aspects genre dans les opérations du Ministère (voir section 2.2).

En ce qui concerne les **missions non exclusives**, elles sont liées à des activités visant à **transférer progressivement** aux Organisations paysannes (OP) et aux opérateurs privés: la formation, la vulgarisation, le conseil aux exploitants et organisations agricoles.

Ce transfert doit s'opérer par une action intensive de promotion et de renforcement des initiatives privées locales, des structures organisées de base et de leurs unions. [Cet aspect est repris en détail dans le PA formation et vulgarisation]

6.1.4 Ressources humaines du MAEP

Selon les dernières données disponibles (avril 1996), sur 3.291 agents recensés du MAEP, 2.830 sont des hommes et 461 des femmes, soit 14 % du total. Le personnel féminin est numériquement et « qualitativement » sous-représenté, situation qui risque de favoriser l'exclusion des femmes rurales de la vulgarisation et autres formations dispensées par les CARDER. Dans la mesure où aucune restriction liée au sexe n'est faite lors des recrutements, cette sous-représentation peut notamment s'expliquer par le taux de scolarisation relativement faible des filles.. Le Rapport PNUD sur le développement humain au Bénin de 1998 illustre bien ces disparités entre hommes et femmes en ce qui concerne la scolarisation. (PNUD, 1998, p. 36). En 1996, on trouvait 64% de garçons et seulement 36% de filles à l'école primaire. Dans le secondaire, on comptait 70% de garçons inscrits contre 35% de filles, et dans le tertiaire (école supérieure, de 18 à 23 ans), 83% de garçons contre 17% de filles.

La répartition du personnel du MAEP dénote un grand déséquilibre entre hommes et femmes qui est plus prononcé encore dans les CARDER où le personnel féminin ne représente que 12,5% contre 19,1% dans les Directions techniques. On ne trouve que 10% de femmes dans le personnel technique contre 24% dans le personnel administratif.

Au niveau des postes sur le terrain : en 2002, pour le dernier recrutement d'Agents polyvalents de vulgarisation (APV) financé par l'AIC, il n'y avait que 27 femmes sur 240 candidats. En décembre 2002, on trouvait pour les cinq CARDER quelque 379 APV, dont 61 femmes (16%). C'est dans le Mono que l'on trouve le moins de femmes APV (3 sur 40 agents, soit 7,5%). La disparité est encore plus marquée chez les Techniciens spécialisés (TS) avec une seule femme sur 60 candidats retenus. La situation est un peu meilleure au niveau des Agents permanents de l'Etat (34 femmes sur 139). La sous-représentativité des femmes sur les postes techniques est préjudiciable aux actions menées en faveur des femmes rurales. En effet, pour des raisons socio-culturelles, il n'est pas toujours acceptable que des hommes travaillent avec les femmes, sans parler du fait que les femmes ont tendance à se sentir plus à l'aise avec d'autres femmes plutôt qu'avec des hommes.

D'après les fonctionnaires consultés sur cet aspect, le grand déséquilibre hommes-femmes au niveau des postes de direction découle directement du nombre restreint de femmes agronomes et par conséquent de candidatures féminines aux postes techniques. Un cas illustratif est celui de la Direction de la formation opérationnelle et de la vulgarisation (DIFOV) où on ne trouve aucune femme. En 1996, on dénombrait au sein du Ministère, 22 ingénieurs agronomes de sexe féminin sur un effectif total de 383 (moins de 6%). Parmi les cadres de conception (chefs de service, chargés, collaborateurs), on trouvait alors 73 femmes sur un total de 625 personnes (12%). En revanche, une seule femme occupait alors un poste de direction (voir tableau ci-après).

Tableau 6.1 : Répartition du personnel du MAEP (ex-MDR) selon le genre et le poste occupé, 1996

| | Type de personnel | Directeur | | | Chef service | | | Chargé et collaborateur | | | Total | | |
|----------------------------------|-------------------------|-----------|-------|-------|--------------|-------|-------|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | Homme | Femme | Total | Homme | Femme | Total | Homme | Femme | Total | Homme | Femme | Total |
| Cabinet et Directions techniques | Personnel technique | 19 | 0 | 19 | 40 | 6 | 46 | 289 | 34 | 323 | 348 | 40 | 388 |
| | Personnel administratif | 2 | 1 | 3 | 13 | 4 | 17 | 253 | 100 | 353 | 268 | 105 | 373 |
| | Total | 21 | 1 | 22 | 53 | 10 | 63 | 542 | 134 | 676 | 616 | 145 | 761 |
| CARDER | Personnel technique | 36 | 0 | 36 | 126 | 11 | 137 | 1.540 | 164 | 1.704 | 1.702 | 175 | 1.877 |
| | Personnel administratif | 6 | 0 | 6 | 16 | 13 | 29 | 490 | 128 | 618 | 512 | 141 | 653 |
| | Total | 42 | 0 | 42 | 142 | 24 | 166 | 2.030 | 292 | 2.322 | 2.214 | 316 | 2.530 |
| Ensemble | Personnel technique | 55 | 0 | 55 | 166 | 17 | 183 | 1.829 | 198 | 2.027 | 2.050 | 215 | 2.265 |
| | Personnel administratif | 8 | 1 | 9 | 29 | 17 | 46 | 743 | 228 | 971 | 780 | 246 | 1.026 |
| | Total | 63 | 1 | 64 | 195 | 34 | 229 | 2.572 | 426 | 2.998 | 2.830 | 461 | 3.291 |

Source : DAPS/MDR, 1996

Outre la question de la non-représentativité des femmes dans le personnel du Ministère, un autre aspect primordial dans le Plan « Appui institutionnel » est le besoin d'améliorer les prestations du personnel, ce qui devra passer notamment par un renforcement des capacités du personnel à agir dans son nouveau rôle, à se remettre en question par rapport aux nouvelles exigences, à opérer le changement de l'intérieur.

Une mission d'évaluation du PRSA a déjà mis en évidence un certain nombre de problèmes rencontrés par les Directions techniques et qui entravent leur bon fonctionnement. Ceux-ci incluent : l'insuffisance de moyens humains, financiers et matériels de fonctionnement, le manque d'adéquation entre le profil de poste et le profil des agents, l'inadéquation de la gestion du personnel, surtout en terme d'incitations ; la défaillance du système d'appui-conseil vers les structures décentralisées.

En outre, les contraintes à lever pour rendre l'Administration et la gestion des services agricoles plus performantes sont les suivantes :

- Le dispositif d'encadrement des producteurs est caractérisé par l'insuffisance et le vieillissement du personnel, notamment par rapport aux missions exclusives. Les autres acteurs sont très peu enclins à s'investir dans les activités de vulgarisation.
- La plupart des services techniques manquent de personnel qualifié et d'un programme de recyclage des agents au poste.
- Les moyens de travail sont insuffisants et le cadre de travail inadéquat.

Les implications pour le genre dans le domaine de la gestion des ressources humaines, qu'il s'agisse de la gestion administrative du personnel ou du développement des ressources humaines, sont importantes et devront être prises en considération lors du processus de développement organisationnel. Entre autres, les thèmes sont les suivants : outils de collecte et de traitement des informations sur le personnel (fichier du personnel), volet salarial, appréciation des performances, plan de carrière, identification des besoins

de formation, plan de recrutement, etc.). On trouvera dans la section 5 (stratégies et lignes d'action) des éléments d'action pour cette étape.

6.1.5 Mandats et attributions des structures du Ministère

De nouveaux arrêtés ont été approuvés pour toutes les structures du Ministère en décembre 2002. Toutefois, il semble que ces textes représentent essentiellement une obligation administrative nécessaire après les bouleversements au sein du Ministère ayant conduit à des suppressions de postes et de directions. Les nouveaux arrêtés décrivent les tâches et attributions des différentes structures du Ministère, et ils pourront toutefois servir de situation de référence pour tout processus à venir et pour les changements à opérer, notamment dans l'organisation du travail, la réorganisation des services en termes d'attributions.

En ce moment, les arrêtés ne tiennent pratiquement pas compte de la dimension du genre dans les attributions des directions et services. Aucune mention n'est faite, par exemple, de l'importance de considérer les groupes vulnérables dans les actions des DT ou de questions liées au personnel féminin dans le Service des ressources humaines, dans la Direction de l'administration. Mention est faite de « la promotion de l'approche genre dans le développement au niveau du secteur rural » dans les attributions de la DPP. En revanche, la CFDAR est le seul service de la DPP ayant clairement des fonctions de mise en œuvre de l'approche « genre ». Les attributions des autres services de la DPP, tels que le Service de l'analyse et de la prévision sectorielle (SAPS) ou le Service de la statistique (SS) ne mentionnent en aucun cas l'approche « genre », qu'il s'agisse des analyses ou des données désagrégées par sexe. De même, dans les attributions de la Direction de la formation opérationnelle et de la vulgarisation (DIFOV), figure la fonction d'appui aux paysans, sans faire de distinction entre paysans (paysans vulnérables pratiquant l'agriculture de subsistance et ceux pratiquant l'agriculture commerciale ; paysans et paysannes). La promotion des activités socio-économiques des femmes rurales est prévue dans les attributions du Service de la promotion des activités féminines rurales (SPAFR). Enfin et surtout, même les attributions du Ministère ne font pas mention d'une action/attention spécifique aux groupes vulnérables et aux questions de genre, et cela en dépit de la nouvelle politique et stratégie du MAEP qui met en évidence le besoin de s'occuper de ces groupes. La seule mention qui est faite concerne la « la promotion des jeunes ruraux et d'activités féminines ».

6.1.6 Systèmes intra-ministériels d'information et de suivi-évaluation

La situation actuelle des systèmes intra-ministériels de suivi-évaluation et d'information est décrite de manière plus détaillée dans le volume 2, en particulier dans les plans d'action relatifs au suivi-évaluation et à la communication et information rurale. On pourra se référer à ces sections pour plus d'informations.

6.2 La problématique « genre » dans les questions d'appui institutionnel

6.2.1 Structures d'appui « genre » existant au sein du MAEP

La prise en compte des questions liées au genre au sein du MAEP et dans l'appui institutionnel n'est pas nouvelle. En effet, deux services abordent directement ces questions dans leur travail : (i) la Cellule Femme dans le développement agricole et rural (CFDAR) et (ii) le Service de promotion des activités féminines rurales (SPAFR). La CFDAR est l'instrument permettant au Ministère de promouvoir et de veiller à l'intégration des questions de genre tandis que le SPAFR se consacre en particulier à la

promotion des activités des femmes, par le biais d'actions de formation, de sensibilisation et de vulgarisation à travers les groupements de femmes. Les deux services mènent depuis plusieurs années des activités visant à améliorer les conditions de vie des populations rurales les plus défavorisées et vulnérables, dont les femmes. Cependant, seul l'appui aux femmes rurales et aux jeunes ruraux est mentionné explicitement dans leurs attributions et rôles.

La **Cellule « Femme dans le Développement Agricole et Rural » (CFDAR)** est un service de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) du MAEP. Elle a été créée en 1994 avec pour mission fondamentale de veiller à la prise en compte des besoins pratiques et stratégiques des femmes et des hommes en milieu rural dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes et projets de développement exécutés au sein du Ministère. Pour ce faire, elle a une mission d'orientation, de planification, de suivi et de coordination des actions menées en direction des femmes et des hommes par les Directions Techniques, les CARDER, les sociétés et offices sous-tutelle du MAEP, les ONG et les OP. Depuis sa création, la CFDAR a mené à bien différentes activités (voir section 3 - Efforts menés et actions en cours) qui ont permis de faire des progrès dans le domaine de la promotion et de l'intégration de l'approche « genre » dans le travail du MAEP, notamment par le biais de mécanismes de responsabilisation des structures du Ministère.

La CFDAR est composée de trois membres (une chef de service et deux cadres), chacun responsable d'un secteur particulier, comme suit : (a) définir et suivre la mise en œuvre de la politique sectorielle et plan d'action ; (b) assurer la coopération technique sur l'intégration du genre avec les autres structures du MAEP et avec l'extérieur ; (c) assurer le suivi de la dimension du genre dans la communication et statistiques. Situé au niveau centralisé et déconcentré, des points focaux genre existent dans chaque Direction technique ainsi qu'au niveau des CARDER (généralement au sein de la DPSE).

En place au sein de la DPLR du MAEP depuis 1993 (mise en œuvre du PRSA), le **Service de promotion des activités féminines rurales (SPAFR)** adopte surtout l'approche « Intégration des femmes au développement » (IFD), même s'il prend en compte l'approche genre dans ses actions. Il a pour mission de promouvoir les activités socio-économiques des femmes rurales. Le Service travaille conjointement avec la CFDAR sur certains sujets (célébration de la journée mondiale de la femme rurale, groupes d'écoute, formation de formateurs, formation des femmes rurales). Au niveau des CARDER, le SPAFR est représenté par les Chargés de promotion de l'action féminine (CPAF) qui travaillent directement avec les groupements de femmes rurales. A ce niveau, les CPAF font partie de la Direction de la vulgarisation et de l'appui aux OP (DVAOP) où elles sont sous la responsabilité directe du C/SAOP lui-même en relation fonctionnelle étroite avec la DPLR.

6.2.2 Institutionnalisation de l'approche « genre » dans le MAEP

Le développement organisationnel prévu dans le Plan d'action « Appui institutionnel au MAEP » a de fortes implications pour les questions de genre, et notamment pour la question de l'institutionnalisation de l'approche « genre », déjà entamée par la CFDAR. L'institutionnalisation est considérée comme la meilleure façon de garantir la prise en compte systématique de la dimension du genre, à tous les niveaux du fonctionnement des institutions, et de façon durable.

L'importance accordée à l'intégration de l'approche dans **tous** les domaines s'explique par la prise de conscience de la nécessité de tenir systématiquement compte des intérêts et des besoins à la fois des femmes et des hommes, à tous les niveaux, et de le faire de façon

explicite. Pour garantir cette intégration dans le travail du Ministère, il est nécessaire de mettre l'accent sur les actions menées et les actions en cours et d'améliorer la compréhension du fonctionnement actuel et possible du MAEP, ce qui permettra d'identifier les éléments sur lesquels porter les efforts et la manière d'intégrer les questions de genre dans les procédures courantes.

En outre, la pérennité de l'application de l'approche n'est envisageable que dans un système où un véritable réflexe « genre » existe par rapport aux politiques, aux procédures, au style de gestion, etc. En fait, institutionnaliser équivaut à renforcer le système de responsabilité du personnel, de manière à ce que celui-ci mette effectivement en œuvre la politique du MAEP, et ses principes, et qu'il respecte les engagements pris. La responsabilité étant liée à l'existence de cibles et d'objectifs institutionnels, il faut que ceux-ci soient fixés et que le personnel de direction s'intéresse clairement aux progrès réalisés dans le domaine du genre. L'institutionnalisation de l'approche « genre » facilite cette responsabilité étant donné que les questions de genre deviennent partie intégrante des procédures et du fonctionnement général du Ministère.

Concrètement, elle signifie que les aspects de genre sont bien intégrés dans plusieurs domaines que l'on peut mettre en rapport avec les éléments devant faire l'objet de la révision et de l'adaptation dans le Plan d'action « Appui institutionnel ».

| | PA Appui institutionnel | Institutionnalisation « genre » |
|----------|---|--|
| 1 | Mandats, fonctions, rôles du Ministère | Vision, mandat et priorités du Ministère |
| 2 | Qualité du travail [+ PA suivi et évaluation + PA information et communication) | Culture tournée vers l'action, procédures, fonctionnement |
| 3 | Ressources humaines | Ressources humaines |
| 4 | Communication avec le monde rural [+ PA suivi et évaluation + PA information et communication) | Environnement extérieur (communication-information et aspects intersectoriels) |

Ces domaines sont repris dans la description des orientations stratégiques et des lignes d'actions, (section 5).

En 2002, le Centre africain pour l'équité en genre et le développement (CAGED), de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), responsable du suivi et évaluation du Plan d'action africain et de la Plate-forme d'action de Beijing 2000-2004, a élaboré un questionnaire visant à évaluer la mise en œuvre du cadre de la politique nationale 'genre' aux niveaux sectoriels. Cet exercice a été répété dans plusieurs pays d'Afrique dont le Bénin.

Au niveau du MAEP, le questionnaire, distribué et analysé par la CFDAR, a permis de collecter des données sur 35 structures du Ministère (Directions techniques, CARDER, projets), et en particulier sur le niveau d'intégration des politiques genre dans les procédures administratives, les réglementations, les attributions du personnel, les systèmes de collecte et traitement de données et les systèmes de suivi-évaluation. Il est demandé aux responsables sectoriels de réaliser l'évaluation au niveau de leur structure.

Même si l'approche choisie et la façon dont les questions sont posées dans le questionnaire laissent une marge considérable à des appréciations subjectives et donc à des biais importants, on peut dégager des comparaisons intéressantes sur la façon dont

l'avancement « genre » est perçu dans les différentes structures et sous-structures du MAEP.

Dans l'ensemble, les résultats de l'enquête indiquent que 6 structures (une Direction technique centrale, un CARDER et 4 projets) ont un score total très satisfaisant et que 15 structures ont un résultat satisfaisant. Plus de la moitié des structures enquêtées ont donc obtenu un résultat satisfaisant en terme d'intégration du genre. Il est toutefois étonnant de voir que près de la moitié des structures ne savent pas que le MAEP a un service qui s'occupe de l'intégration de la perspective « genre » (15 sur 35 structures), ce qui illustre le besoin de diffuser davantage les travaux de la CFDAR [voir PA information-communication].

6.2.3 Enjeux et contraintes de l'institutionnalisation de l'approche « genre »

- Le nouveau cadre politique et stratégique de développement agricole et rural, ainsi que les priorités du MAEP, font clairement mention de la nécessité de prendre en compte la situation des groupes vulnérables, dont les femmes, et d'appliquer une approche « genre et développement ».
- Même si les enjeux liés au genre concernent les 14 plans d'action prévus par le Ministère, renforcer l'intégration systématique ou l'institutionnalisation du genre à tous les niveaux est un enjeu fondamental. Cette institutionnalisation sera essentiellement recherchée par le biais des plans d'action qui abordent les mécanismes institutionnels, à savoir appui institutionnel, suivi-évaluation et information-communication. De plus des actions d'harmonisation intersectorielle seront également proposées.
- L'intégration des questions de genre a commencé à faire son chemin au sein du MAEP, notamment grâce aux différentes actions de la CFDAR, par exemple en ce qui concerne la sensibilisation. Aujourd'hui, en raison du renouvellement du rôle de l'Etat, de l'implication de nouveaux partenaires dans les actions et des changements attendus dans les procédures et le fonctionnement du Ministère, le moment est extrêmement propice pour rendre véritablement opérationnelle l'intégration du genre.
- Le processus de développement organisationnel tenant compte du genre sera facilité par les activités déjà menées par le MAEP en terme d'intégration de l'AGED. Il est primordial de bâtir sur ce qui a déjà été réalisé et de renforcer les actions entreprises.
- Par rapport aux **missions exclusives** du MAEP à aborder dans le cadre du PA appui institutionnel, les éléments pour lesquels une attention spéciale devra être accordée ont trait aux points suivants:
 - Le système d'information et les statistiques désagrégées selon le genre, afin de garantir les considérations de genre dans la programmation, le suivi et l'évaluation des projets, programmes et activités du MAEP ;
 - L'analyse, sous l'angle du genre, des grands défis du 21ème siècle et des tendances dans le secteur;
 - La mise en place d'un environnement juridique, financier et institutionnel propice à la participation de tous les acteurs du développement agricole et rural, sur un pied d'égalité ;
 - La gestion des ressources humaines du MAEP ;
 - Les rapports inter-institutionnels et la coordination de l'aide extérieure.

- Pour les fonctions **non-exclusives** du MAEP, en particulier dans les domaines de la vulgarisation, de la formation et de la recherche et de l'appui aux organisations paysannes, l'enjeu sera de collaborer et de communiquer avec ces nouveaux acteurs pour s'assurer que les aspects genre sont également intégrés dans leur travail. Il faudra également coordonner au mieux les actions en profitant des synergies possibles [lien avec PA « Appui aux OP » et « vulgarisation et formation »].
- Par rapport aux **ressources humaines**, le PA appui institutionnel pourra jouer un rôle essentiel pour garantir une meilleure représentativité des femmes dans les postes de décision, notamment par le biais de sa révision des procédures de recrutement, d'avancement, etc.

Des **contraintes** au renforcement de la prise en compte du genre et de l'institutionnalisation de l'approche genre sont situées à plusieurs niveaux :

- Des résistances au changement peuvent se présenter à différents niveaux (nouvelle façon de travailler, internalisation des bouleversements, etc.), à fortiori dans un domaine particulièrement sensible comme celui des relations hommes-femmes, même si une certaine 'sensibilité' genre est déjà acquise à bien des niveaux du Ministère et dans le contexte de développement.
- Les difficultés liées à la mise en place de mesures institutionnelles dépendant elles-mêmes de l'introduction d'un nouveau mode de fonctionnement et de la mise en œuvre de différents PA ;
- Les contraintes de financement du processus et de sa mise en œuvre ;
- L'implication d'une multitude d'acteurs œuvrant dans le développement rural, mais qui ne sont pas nécessairement sensibilisés aux questions de genre ou n'ont pas toujours les compétences requises pour remplir efficacement leur mission en intégrant les aspects « genre » ;
- Les difficultés inhérentes à la communication et l'information des couches vulnérables pour qu'elles soient réellement informées des actions qui les concernent, impliquées à part entière dans les processus et qu'elles soient mises en condition d'informer les décideurs des besoins et priorités qui sont les leurs.

6.2.4 La problématique « genre » dans les systèmes intra-ministériels de suivi-évaluation et d'information

La problématique "genre" dans les systèmes intra-ministériels de suivi-évaluation et d'information est décrite en détail dans le volume 2, en particulier dans les Plans d'action relatifs au suivi-évaluation et à la communication et information rurale. On pourra se référer à ces sections pour plus d'informations.

6.3 **Efforts menés et actions en cours**

6.3.1 Efforts liés au fonctionnement institutionnel du Ministère

Par rapport aux efforts menés et aux actions en cours qui ont des implications pour l'institutionnalisation de l'approche « genre et développement », on peut relever les

réalisations de la CF DAR et du SPAFR par rapport à plusieurs domaines. Certains éléments font l'objet d'un approfondissement dans le cadre du « noyau » du PA « Genre et développement », dans la section sur les relations intersectorielles, dans le Plan d'action « Appui institutionnel », ou dans l'un des plans d'action relatifs aux mécanismes institutionnels du MAEP.

En ce qui concerne la CF DAR, les principales réalisations sont liées aux points suivants :

- i) L'établissement d'une Politique sectorielle en faveur des femmes rurales.
Une Politique de promotion de la femme dans le secteur agricole et rural (PPFR, 2001) a été élaborée. La PPFR représente un document de référence pour l'ensemble des intervenants dans le monde rural, qu'ils soient publics ou privés (voir section 4).
- ii) Activités d'information et de communication visant une meilleure compréhension des questions de genre et de la situation socioéconomique et culturelle des femmes rurales au Bénin et dans la sous-région :
 - Réalisation d'études socioéconomiques sur les conditions des femmes, telles que les revenus des femmes rurales par secteur d'activités ; la gestion traditionnelle des revenus par les femmes rurales ; identification des facteurs susceptibles d'inciter, de renforcer et de consolider les groupements de femmes au Bénin ; la contribution des femmes à la production, à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles au Bénin ; typologie des activités des femmes rurales au Bénin ; l'accès et le contrôle des femmes sur la terre ; etc. La question de la diffusion et de l'exploitation à bon escient de ces études reste toutefois une question à aborder [PA information et communication].
 - Constitution d'une banque de données bibliographiques sur la documentation « genre » et « femmes rurales ». Des efforts ont été réalisés dans ce domaine. Une meilleure exploitation des documents disponibles s'avère nécessaire [PA information et communication]
 - Mise en œuvre d'une communication multimédia, notamment avec la réalisation et la diffusion de 120 émissions radiophoniques à travers des émissions « grand public » et « Parole aux femmes », ainsi qu'avec la réalisation et diffusion de spots télévisés et de films documentaires sur les activités des femmes rurales. Des articles ont également été publiés dans le bulletin Agri-culture (Mensuel d'information, d'éducation et de communication pour le monde rural). Les activités de communication multimédia ont connu un succès certain auprès des populations rurales et représentent un domaine à approfondir [PA information et communication]
 - Organisation de quatre mini-foires – expositions-vente sur les activités des femmes rurales dans le cadre de la célébration de la Journée Mondiale de la Femme Rurale.
 - Préparation de six livrets de post-alphabétisation et sensibilisation des populations rurales sur les questions de genre, en langues nationales (Fon, Adja, Baatonou, Ditammari et Dendi). Au total 14.500 livrets et 4500 fiches andragogiques ont été édités et diffusés.
 - Réalisation d'une enquête statistique agricole différenciée par genre (1998).
- iii) Intégration de l'AGED dans les activités du MAEP, des projets, des ONG et toutes structures intervenant en milieu rural :
 - Tenue de formations AGED destinées au personnel d'appui du MAEP, aux cadres des Directions Techniques, des CARDER et des autres structures de développement, telles que les OP et les ONG. Au total 2.551 personnes dont

492 femmes ont été formées, notamment par le biais de formations en cascade [voir PA formation et vulgarisation].

- Participation à l'identification, la formulation, le suivi et l'évaluation des projets du MAEP.
- Intégration de la dimension « genre » dans les plans de campagne et rapports d'activités des CARDER.
- Suivi-évaluation de l'application de l'AGED par le biais de réunions semestrielles.
- Amélioration de la prise en compte du genre dans les informations et données statistiques [voir PA suivi et évaluation].

Les activités du SPAFR et des C/PAF visent à améliorer l'intégration sociale et économique des femmes au développement par la mise en place d'un cadre stratégique et institutionnel favorable à la prise en compte des femmes. Plusieurs types d'activités et réalisations peuvent être relevés qui ont une importance pour l'institutionnalisation de l'approche « genre » et de l'attention particulière à accorder aux groupes défavorisés, dans ce cas-ci les femmes rurales.

La plupart des activités sont liées à la mise en place d'un système d'information, de formation et de communication adéquate, comme suit:

- **Elaboration de modules de formation pour femmes rurales**

Deux modules de formation ont été élaborés. Un concerne la "Dynamique des groupements de femmes et vie associative" et comprend plusieurs volets, y compris un volet sur la gestion financière et comptable dans les groupements de femmes. L'autre module concerne les technologies de transformation du manioc. Ces modules ont été traduits en langues locales et des supports andragogiques ont été élaborés.

La vulgarisation des modules de formation se fait i) par des séances de formation des représentants de GF organisés par les C/PAF et animés par les animateurs formés à cet effet (voir ci-dessous), ii) par les émissions radio animées dans des groupes d'écoute et qui traitent les différents sujets des modules de formation, iii) par d'autres projets et structures, qui s'appuient sur le matériel élaboré par le SPAFR pour leurs séances de formation et d'animation. Le problème de l'analphabétisme bloque cependant encore l'accès aux documents, malgré les efforts faits pour adapter le matériel aux analphabètes et néo-analphabètes.

- **Formations de formateurs pour animateurs, animatrices et agents d'encadrement**

Un nombre de SOP et autres agents d'encadrement des CARDER, des ONG et des OP de chaque région sont formés aux modules élaborés par le SPAFR. La formation des femmes rurales décrite dessus est réalisée avec l'appui de ces agents d'encadrement et par un système de formation de représentantes des GF, qui sont censées restituer la formation dans leur GF.

Des formations ont été dispensées spécifiquement en direction des animateurs des radios rurales et locales et des agents d'encadrement chargés du suivi des groupes d'écoute. Ces formations ont porté sur les modules élaborés par le SPAFR, mais les aspects de l'animation par groupe d'écoute ont été abordés lors de ces formations.

C'est le souhait du SPAFR que certaines des femmes représentantes des GF ayant reçu la formation deviennent de véritables animatrices endogènes qui pourront former, non seulement leur GF, mais aussi d'autres GF de leur localité. Des tentatives

ont été faites dans ce sens, mais les expériences sont encore trop vagues pour permettre d'en tirer des leçons et des recommandations.

- **Formation de femmes rurales**

Les formations des représentantes des GF sont organisées par les C/PAF en fonction des moyens financiers et humains disponibles. Elles sont généralement d'une durée de 3 à 5 jours.

- **Mise en œuvre d'un programme de communication (radio rurale) à travers l'appui à des groupes d'écoute**

Les groupes d'écoute ont été instaurés comme outil de communication auprès des femmes rurales. Ils permettent aux femmes d'accéder à l'information, de renforcer leurs compétences, et notamment leur confiance en soi en leur donnant la parole. Cet élément est approfondi dans le PA information-communication.

Le SPAFR collabore également à l'établissement de la politique sectorielle en faveur des femmes rurales et assure son suivi avec les intervenants gouvernementaux et les ONG. En collaboration avec la CFDAR, il a assuré la poursuite de l'exécution du Plan national du secteur rural sur la Stratégie de Beijing, notamment à travers des séances de sensibilisation en milieu rural sur les axes stratégiques retenus par le Plan.

Au niveau des CARDER, les C/PAF ont les responsabilités suivantes :

- 1- Contribuer à l'organisation administrative des groupements des femmes
- 2- Contribuer à l'organisation rationnelle du travail des femmes
- 3- Assurer la formation des membres des groupements
- 4- Assurer l'assistance aux groupements de femmes et aux ONG dans la conception et la mise en œuvre de micro-projets.

En plus des activités de formation et d'appui aux groupes d'écoute mentionnées ci-dessus, les C/PAF s'occupent notamment de l'appui à un nombre relativement restreint de GF et d'autres OP féminines, notamment les USPGF et les UDGF, qui ont été récemment créés dans plusieurs localités (voir PA « Appui aux OP »). La grande majorité des actions menées par le SPAFR et les C/PAF s'inscrivent dans la mise en œuvre du Projet d'intégration des femmes dans le développement agricole, un projet sous tutelle du PADSA, en cours depuis 1997.

6.3.2 Efforts liés aux actions de suivi, évaluation et information

En ce qui concerne le suivi-évaluation et les actions d'information, les efforts menés et les actions en cours au niveau du Ministère sont décrits de manière plus détaillée dans le volume 2, en particulier dans les Plans d'action relatifs au suivi-évaluation et à la communication et information rurale. On pourra se référer à ces sections pour plus d'informations.

6.4 Cadre politique et stratégique

6.4.1 Cadre politique institutionnel du MAEP

Les implications des nouvelles stratégies et politiques sont importantes en terme d'égalité hommes-femmes et d'équité sociale, notamment en ce qui concerne la situation des groupes défavorisés, y compris les femmes rurales.

Déclaration de politique de développement rural – DPDR, 2001

Les questions de genre sont présentes de façon explicite dans les 5 objectifs assignés au secteur agricole, et plus particulièrement dans le cinquième qui est de celui de « contribuer, au sein des communautés rurales, à l'amélioration des rapports hommes/femmes suivant l'analyse genre et développement » (DPDR, p.14).

En ce qui concerne l'appui institutionnel au MAEP, on trouve des implications pour le genre dans la nouvelle stratégie de développement rural.

La DPDR précise que la mise en œuvre de la politique de développement rural nécessite des adaptations dans l'organisation et dans les modes opératoires (page 16). L'Etat devra adapter son dispositif, notamment par le biais de:

- la mise en œuvre d'une politique de recrutement rigoureuse accompagnée d'une politique de formation. Une attention particulière sera accordée à la présence d'un effectif notable de personnel féminin dans le dispositif ;
- le redéploiement des agents de l'Etat pour mieux répondre aux priorités et assurer des prestations de service de qualité auprès des communautés rurales ;
- le renforcement des compétences des collectivités.

Le ***Plan stratégique opérationnel*** (PSO, 2000), qui constitue un résumé du SDDR sous forme opérationnelle, rappelle les missions exclusives et non exclusives de l'Etat et souligne que le renforcement de l'efficacité du Ministère passe par des actions visant à solutionner les problèmes rencontrés, et que ses axes principaux porteront sur une réforme en profondeur de la gestion du personnel et un important programme de formation. Les implications « genre » par rapport aux missions exclusives et non-exclusives du MAEP sont analysées de façon détaillée et sous forme de propositions d'actions dans la section 5 (Orientations stratégiques et lignes d'action), ainsi que dans les plans d'action correspondants (formation et vulgarisation ; suivi-évaluation ; information et communication).

La ***Politique de promotion de la femme dans le secteur agricole et rural*** (PPFR, 2001) met l'accent sur trois axes majeurs qui sont les suivants :

1. l'amélioration de l'accès des femmes rurales aux ressources ;
2. le renforcement des capacités d'action des femmes rurales ;
3. le développement d'un environnement institutionnel et juridique favorable.

Pour ce qui est de l'appui institutionnel et de l'institutionnalisation du genre, deux résultats prévus dans l'axe du développement d'un environnement institutionnel et juridique favorable retiendront l'attention, comme suit :

| | | |
|--|--|--|
| Assurer l'appui institutionnel requis pour rendre l'agriculture accessible, attrayante et rémunératrice pour les femmes rurales | Asseoir la légitimité institutionnelle de l'approche genre : concertations périodiques englobant toutes les structures concernées sur l'application de l'approche « genre » ; sensibilisation, information et formation des organismes d'appui publics et privés sur la situation de la femme rurale, procédures de planification et de traitement différenciés par sexe des données sur les activités agricoles et plaidoyer ; Etudes pour actualiser et/ou renforcer la base de données. | Directions Techniques et structures déconcentrées du MAEP, structures publiques et privées d'appui au développement, Services d'Etat, ONG, projets en cours ou en formulation, ONG, OP faitières, CAB, experts, médias de masse ou ciblés. |
| Soutenir l'émergence politique des femmes rurales et leur participation aux prises de décision | Réflexions sur stratégies et appuis nécessaires pour faire participer la femme rurale au pouvoir local ; élargissement des campagnes d'information/ sensibilisation et de plaidoyer visant une participation plus accrue des femmes rurales dans les instances de décision créées à différents niveaux. | MAEP et autres institutions (MFPSS, MISD ; MECCAGPD), ainsi qu'aux OP et aux ONG. |

Comme le tableau l'indique, les acteurs concernés par ces résultats ne sont pas uniquement ceux provenant du MAEP, mais impliquent également d'autres structures publiques, en plus des OP, ONG, etc. Le Plan d'action Appui aux OP jouera un rôle particulièrement important dans la réussite de ces objectifs, ainsi que les mécanismes qui seront mis en place dans le cadre de la décentralisation politique pour garantir la participation des femmes aux instances politiques. On trouvera également dans le PA formation et vulgarisation d'autres éléments qui auront une influence sur la planification locale, voire nationale, par le biais de l'application de l'approche participative au niveau des villages (APNV).

6.4.2 Cadre politique et stratégique pour le suivi-évaluation et l'information

Le cadre politique et stratégique devant guider les actions futures de suivi-évaluation et d'information au sein du Ministère est décrit en détail dans le volume 2, en particulier dans les plans d'action relatifs au suivi-évaluation et à la communication et information rurale. On pourra se référer à ces sections pour plus d'informations.

6.5 **Orientations stratégiques et lignes d'action**

Cette section inclut un ensemble complexe d'éléments interdépendants qui touchent à l'appui institutionnel, au suivi-évaluation et à l'information et communication. Même si l'ensemble des éléments est présenté dans cette section, certains d'entre eux font l'objet d'une analyse plus approfondie dans le cadre des plans d'action respectifs, tels que ceux liés au suivi-évaluation, à l'information et la communication, à la recherche-développement; à la formation et vulgarisation et à l'appui aux OP. [Lorsque le lien avec l'un de ces plans est particulièrement fort, le plan concerné est placé entre crochets].

Les orientations et lignes d'action présentées dans cette section s'inscrivent dans une logique d'institutionnalisation de l'approche « genre et développement », essentiellement par rapport aux quatre domaines sur lesquels le Plan d'action Appui institutionnel devra se pencher, à savoir (voir section 2.2 ci-dessus):

1. les mandats, fonctions et rôles,
2. les normes, les procédures et dispositifs de fonctionnement du MAEP,
3. la gestion des ressources humaines du MAEP, tant au niveau centralisé que des structures déconcentrées,
4. l'environnement extérieur (harmonisation intersectorielle et communication).

6.5.1 Mandats, fonctions et rôles

Cet aspect est introduit dans les sections 1 et 4. Au niveau central et déconcentré, les mandats, fonctions et rôles du personnel du MAEP doivent être revus par rapport aux missions exclusives et non exclusives afin de le rendre plus apte à jouer son nouveau rôle dans le développement rural avec une efficacité accrue. La redéfinition est liée au processus de développement organisationnel et aux dispositifs de fonctionnement et aux procédures qui seront mis en place pour améliorer les prestations du Ministère.

La redéfinition des mandats, fonctions et rôles devra se faire en tenant compte de l'approche genre et des objectifs fixés en la matière, notamment l'objectif principal de la politique de développement agricole et rural qui est de moderniser l'agriculture familiale en accordant une attention spéciale aux groupes vulnérables, dont les femmes.

Cette redéfinition devra être abordée dans le PA Appui institutionnel au MAEP en tenant compte des aspects genre et de la nécessité de prévoir dans les mandats, fonctions et rôles de chaque structure des responsabilités claires, liés à l'objectif principal et aux objectifs spécifiques des structures.

À moyen terme, la CFDAR a un rôle essentiel à jouer en tant que service s'occupant de la promotion de l'approche « genre » à tous les niveaux du Ministère, et il est essentiel que les moyens lui soient donnés pour qu'elle puisse jouer ce rôle de façon efficace. Les efforts de la CFDAR ne suffisent toutefois pas et il est nécessaire que les autres directions et services du MAEP soient responsabilisés ultérieurement par rapport aux aspects genre et, de façon concrète, par rapport à l'attention particulière devant être accordée aux groupes vulnérables. Une manière de le faire est de prévoir que cet aspect fera explicitement partie de leurs mandats, fonctions et rôles. À long terme, une fois que les actions menées en vue de l'institutionnalisation auront été menées avec succès et que la pleine intégration de l'approche « genre » sera accomplie instinctivement dans toutes les opérations du MAEP, à l'image d'un réflexe qui se déclenche automatiquement, la CFDAR n'aura alors plus de raison-d'être, du moins pas dans sa formule actuelle. Cependant, ce moment est encore relativement éloigné et la plupart des actions recommandées dans les différentes sections du Plan d'action « Genre et développement » pour garantir le processus d'institutionnalisation du genre, sont tributaires de l'existence même de la CFDAR. En fait, les rôles de celle-ci consistent actuellement, non seulement à surveiller ledit processus, mais également de le stimuler et de le rendre le plus dynamique possible.

L'étude des arrêtés de 2002 montre clairement qu'un travail d'intégration du genre doit être réalisé dans les mandats et attributions de toutes les structures du MAEP, à commencer par le mandat général du Ministère où cette préoccupation devrait apparaître.

Il sera nécessaire de mentionner explicitement dans les mandats et attributions les tâches liées à la prise en compte des aspects genre, notamment la nomination d'un point focal genre dans chaque direction technique, dans la direction de l'administration, dans chaque structure déconcentrée, dans chaque organisme sous-tutelle du MAEP, ainsi qu'au niveau du Cabinet et du Secrétariat Général.

6.5.2 Qualité du travail (procédures et dispositifs de fonctionnement) du MAEP

L'intégration ou institutionnalisation du genre doit être prévue dans les activités d'appui institutionnel visant à améliorer la qualité du travail du MAEP et à favoriser une culture de l'action. Par culture de l'action, on entend une culture institutionnelle qui cherche à rassembler les ressources appropriées, à placer les compétences au bon endroit et à les laisser travailler, dans un esprit d'adaptation. Pour institutionnaliser l'approche genre, une «culture de l'action basée sur la rapidité de réponse» est recommandée afin d'inciter tous les acteurs du développement rural et agricole à instaurer une collaboration orientée vers l'action. La «culture de l'action» est tournée vers les tâches ou les projets et vers une programmation par objectifs.

Les orientations stratégiques et les lignes d'action ci-après sont étroitement liées aux missions exclusives du MAEP:

| 6.5.2.1 Information et communication | 6.5.2.2 Suivi-évaluation | 6.5.2.3 Etudes et recherche | 6.5.2.4 Formation et sensibilisation | 6.5.2.5 Réseaux | 6.5.2.6 Autres domaines |
|---|--|---|--|---|---|
| 1. Participation active au mécanisme intra-ministériel d'échange régulier d'informations et d'expériences | 1. Amélioration de l'intégration du genre dans le système de suivi statistique | 1. Analyses prospectives intégrant la dimension « genre » | 1. Formations spécialisées (voir PA) | 1. Processus de réflexion sectorielle sur la mise en œuvre d'actions appliquant le concept de genre | 1. Intégration du genre dans les formats des fiches explicatives pour la prise de décision (codes, lois, projets, budgets, critères) |
| 2. Amélioration de l'intégration du genre dans le système intra-ministériel d'information | 2. Intégration du genre dans les missions d'évaluation des performances, de l'impact | | 2. Sensibilisation (lobbying) | | 2. Formulation d'un engagement du MAEP en ce qui concerne le recrutement du personnel (voir section sur la gestion des ressources humaines) |
| 3. Systématisation de l'analyse annuelle de l'avancement | 3. Amélioration de l'intégration du genre dans l'exploitation des informations | | 3. Implication* de la CFDAR dans la mise en place du PA formation et vulgarisation pour garantir la prise en compte du genre | | 3. Implication* de la CFDAR dans la mise en place des PA du MAEP pour garantir la prise en compte du genre |
| 4. Participation active au renforcement du RENDABE et des centres de documentation du MAEP | 4. Implication* de la CFDAR dans la mise en place du PA suivi-évaluation pour garantir la prise en compte du genre | | | | |

* Ces rôles reviennent à la DPP et, pour le moment, à la CFDAR en particulier.

6.5.2.1 *Information et communication*

6.5.2.1.1 Mécanisme intra-ministériel d'échange régulier d'informations et d'expériences

La CFDAR, qui est le mécanisme principal du MAEP pour la promotion, le suivi et l'évaluation de l'approche genre devra participer activement à toutes les activités et mécanismes liés au système d'information, par exemple, avec la poursuite et l'amélioration de la conduite des réunions semestrielles **AGED** en terme de préparation et de suivi de la mise en œuvre des recommandations, avec les rencontres avec producteurs et utilisateurs des informations au sein du MAEP (DT, CARDER, etc.) et toute autre activité ou procédure qui sera introduite dans le système (voir aussi 6.5.2.2.3 ci-après). [PA Suivi et évaluation]

6.5.2.1.2 Amélioration de l'intégration du genre dans le système intra-ministériel d'information

Pour améliorer le suivi des progrès réalisés en terme d'intégration de l'approche genre, il sera nécessaire de perfectionner les canevas/formats utilisés au sein du Ministère pour l'élaboration des rapports annuels, des plans de campagne annuels, et des programmes d'activités. (voir aussi 6.5.2.2. ci-dessous) [PA Suivi et évaluation et PA Communication et information rurale]

6.5.2.1.3 Systématisation de l'analyse annuelle et de l'avancement

Les informations collectées par le biais du système d'information seront analysées annuellement et présentées sous forme d'un rapport qui présentera l'avancement des progrès en terme d'intégration du genre, notamment selon les trois axes de la Politique de promotion de la femme dans le secteur agricole et rural (PPFR) et de la Politique de développement agricole et rural. Toutes les données accessibles seront exploitées. Des données seront présentées sur les progrès réalisés, ainsi que sur les difficultés rencontrées, ainsi des recommandations. Ce rapport devra être considéré comme un outil important de sensibilisation (et de lobbying) au sein du Ministère pour améliorer les pratiques et avancer dans le domaine du genre. Chaque année, un thème particulier devra être traité en profondeur. Le thème choisi sera en rapport avec les aspects stratégiques d'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables⁷ et sera assorti de recommandations d'actions qui pourront faciliter la prise de décision et la formulation de politiques et d'actions par le Ministère. Un lien très fort doit donc être établi avec les analyses prospectives à réaliser par la CFDAR, qui sont proposées dans les actions institutionnelles à mener. Les thèmes doivent être choisis en fonction des informations disponibles [qui : CFDAR] (Cette activité est aussi présentée dans le texte du suivi-évaluation, volume 2). [PA Suivi et évaluation et PA Vulgarisation et formation]

6.5.2.1.4 Renforcement du Réseau national de la documentation agricole du Bénin (RENDABE) et des centres de documentation du MAEP

Pour mieux exploiter et faire circuler les informations au sein du ministère et avec l'extérieur, en particulier les informations relatives aux femmes et aux groupes vulnérables, et mieux exploiter les études et nombreux travaux et publications sur ces

⁷ Tels que la participation des différents groupes socioprofessionnels à la formation sur les techniques de culture, l'accès aux intrants pour la production agricole, la participation aux organes de décision des organisations paysannes, etc.

sujets, la CFDAR poursuivra sa collaboration avec le Service de la documentation (SD/DPP) afin de garantir que les documents, publications, rapports, études, etc. relatifs aux femmes et aux questions de genre, fassent partie des préoccupations de la redynamisation du Réseau national de la documentation agricole, ainsi que de la promotion des centres de documentation au niveau des structures du MAEP. Cet aspect est important par rapport à l'exploitation et la diffusion des études faites par la CFDAR/MAEP ou par d'autres acteurs. Une fois que le RENDABE et les centres de documentation seront en mesure de fonctionner, la question de l'exploitation devra être abordée, notamment par les actions suivantes :

- Préparer un descriptif de quelques lignes des documents, études, etc. à intégrer dans la base de données.
- Préparer, pour chacune des 12 études réalisées, et pour les études futures, une fiche de 4 pages maximum résumant l'étude, en particulier ses conclusions, et rechercher des fonds pour leur publication.
- Promouvoir l'utilisation du Réseau et des centres de documentation pour ce qui a trait aux aspects genre, femmes, groupes vulnérables, en invitant les autres ministères, les bailleurs de fonds, les ONG, les OP, ainsi que les étudiants des écoles de formation agricole et agronomiques, à le fréquenter.

(Cette activité est aussi présentée dans le texte de l'information et communication, volume 2 [PA information et communication].)

6.5.2.2 *Suivi et évaluation*⁸

6.5.2.2.1 Amélioration de l'intégration du genre dans le système de collecte de données

Canevas et formats

Pour améliorer le suivi des progrès réalisés en terme d'intégration de l'approche genre, il sera nécessaire de perfectionner les outils de collecte d'informations, à savoir les canevas/formats utilisés au sein du Ministère pour la présentation des rapports annuels, des plans de campagne annuels, des programmes d'activités. Une analyse des informations s'avère nécessaire pour comprendre ce qui est réellement exploité et ce qui est exploitable. Cette question peut faire l'objet d'une des rencontres semestrielles de suivi de l'approche AGED.

[qui : DPP/MAEP (CFDAR et SS), DPSE-CARDER, DT, cellules de suivi-évaluation des projets sous tutelle du MAEP, Système national intégré des statistiques agricoles, SNISA]

Plan de campagne annuel

Le plan de campagne annuel préparé par chaque CARDER étant un instrument essentiel de suivi-évaluation, il devra être révisé et amélioré par rapport aux **indicateurs** qui devront être revus/ou recherchés afin de pouvoir évaluer au fil du temps les progrès réalisés selon les principaux axes de la PPR (accès aux ressources des groupes vulnérables, dont les femmes; renforcement des capacités d'action de ces groupes ;

⁸ Les actions à mener présentées dans cette section sont également reprises dans le volume 2, en particulier dans le Plan d'action « Suivi et évaluation ».

développement d'un environnement institutionnel et juridique favorable), ainsi que selon les priorités de la stratégie de développement rural et agricole du MAEP. En outre, la recherche d'indicateurs appropriés se fera en étroite collaboration avec les mécanismes mis en place pour la mise en œuvre du DSRP et de la PNPF, l'Observatoire du changement social (OCS) et l'Observatoire de la famille, de la femme et de l'enfant, respectivement. [qui : DPP/MAEP (CFDAR et SS)]

Enquête statistique agricole (ESA)

- Les **questionnaires** d'enquête devront être revus en conséquence. Un travail de recherche et d'harmonisation sur les concepts et les définitions devra être entrepris afin que les données collectées reflètent mieux les réalités. Sont à revoir : la définition précise du chef de ménage et de l'unité d'observation ; la population active (travail rémunéré ou non) ; des critères uniformes pour déterminer la taille minimale de l'exploitation et pour les enquêtes par sondage (pour garantir la prise en compte des petites unités) ; mieux faire ressortir l'agriculture de subsistance.
- [qui : DPP/MAEP (CFDAR et SS), DPSE-CARDER, cellules de suivi-évaluation des projets sous tutelle du MAEP, Système national intégré des statistiques agricoles (SNISA), ONG travaillant avec le MAEP]
- Les **méthodes** de collecte des données seront également examinées à la lumière des nouvelles méthodologies utilisées pour collecter les données, notamment l'approche participative et les outils utilisés pour mieux rendre compte des réalités. L'approche participative seule ne suffit toutefois pas à garantir que les différents groupes de population (femmes, groupes vulnérables) auront la possibilité de participer à la collecte d'informations et de rendre compte de leur situation. Les questions de genre doivent donc être abordées de façon spécifique dans les processus et les méthodes.
[qui : DPP/MAEP (CFDAR et SS), DPSE-CARDER, cellules de suivi-évaluation des projets sous tutelle du MAEP, SNISA, Bureau central du recensement national de l'agriculture), ONG travaillant avec le MAEP, ainsi que la DIFOV, qui est chef de file de l'APNV]
- Un **plan de tabulation** spécifique sur les questions de genre sera préparé en incluant les indicateurs de base permettant de suivre les progrès par rapport aux axes pertinents des politiques du MAEP. Cet outil, exploité comme rapport d'analyse, est indispensable pour permettre aux décideurs et planificateurs d'introduire des mesures correctives aux actions et/ou d'entreprendre des actions spécifiques pour aborder les insuffisances relevées.
[qui : DPP/MAEP (CFDAR et SS), DPSE-CARDER, cellules de suivi-évaluation des projets sous tutelle du MAEP, SNISA]

Recensement de l'agriculture

En dépit de la lenteur du processus de préparation et du manque de garantie quant à la réalisation de ce recensement, il est primordial de veiller activement à la prise en compte des indicateurs liés aux questions de genre dans toute la conception du recensement. Le moment est extrêmement propice à l'intégration de la dimension du genre et l'occasion ne peut en aucun cas être manquée. A cet effet, la participation de la CFDAR est essentielle.

[qui : DPP/MAEP (CFDAR et SS), DPSE-CARDER, Service du suivi-évaluation dans les DT, Système national intégré des statistiques agricoles, Bureau central du recensement national de l'agriculture]

Nouvelle enquête de données désagrégées selon le genre

Examiner la pertinence d'une deuxième enquête de données désagrégées selon le genre. La première a été réalisée en 1997 (et publiée en 1998). Cette question dépendra des décisions qui seront prises par rapport au développement organisationnel du MAEP ainsi que de la réalisation du recensement de l'agriculture. Si ce dernier est réalisé dans un futur relativement proche, et s'il intègre réellement les informations dans une perspective de genre, il ne sera alors pas nécessaire de répéter l'enquête de 1997.

6.5.2.2.2 Amélioration de l'intégration du genre dans les missions d'évaluation des performances et de l'impact

Les questions de genre doivent faire systématiquement partie de tout ce qui concerne l'évaluation des performances et de l'impact des politiques, des programmes et des projets. Il est évident que cette intégration ne se limite pas à cette étape du cycle des projets, mais doit concerner également la programmation.

L'intégration du genre doit être garantie dans :

- la formulation des projets (au niveau des indicateurs du projet et en lien avec les indicateurs établis par l'OCS, l'OFFE, ainsi que dans les hypothèses ? du cadre logique) ;
- le canevas des Termes de référence d'évaluation (éléments à prendre en compte dans toutes les évaluations) ;
- le suivi-évaluation de l'impact et des performances ;
- la composition des équipes : il faut inclure un spécialiste des questions de genre.

6.5.2.2.3 Amélioration de l'exploitation des informations

Cet aspect demande une attention particulière dans la mesure où de nombreuses données et rapports restent aujourd'hui lettre morte et ne sont pas mises à profit dans des analyses qui permettraient pourtant d'apporter des mesures correctives, d'identifier les lacunes et de responsabiliser le personnel à tous les niveaux. Ces questions sont intimement liées au système d'information et par conséquent aux PA « appui institutionnel » et PA « communication et information rurale ».

Réunions semestrielles sur l'application de l'approche « Genre et développement »

Il s'agit de revoir ce cadre de concertation afin de le rendre plus dynamique. La révision passe par les tâches suivantes :

- Effectuer une analyse rigoureuse de l'ensemble des recommandations, difficultés et solutions proposées dans le cadre des réunions semestrielles pour comprendre dans quelle mesure les recommandations ont été suivies et les aspects traités ont fait l'objet d'un suivi. [qui : CFDAR]

- Systématiser les données chiffrées transmises lors des réunions afin d'en étudier la progression ou l'évolution éventuelle et tirer des recommandations sur les données réellement exploitables. [qui : CFDAR]
- Alléger le canevas de présentation des rapports pour le rendre plus exploitable et pour permettre de réaliser des comparaisons entre les résultats des différentes structures du MAEP, de suivre les progrès et d'orienter les tâches vers l'action (cet aspect sera facilité par le bon fonctionnement du système d'information du Ministère ; il pourra difficilement être amélioré si l'on ne dispose pas des données au niveau de chaque structure et que la collecte des données utiles pour les réunions semestrielles alourdit le travail du personnel du MAEP). Le canevas devra être en rapport avec les résultats obtenus par rapport aux cibles et aux objectifs (et indicateurs) institutionnels en matière de genre. Ces questions doivent être clarifiées, entre autres pour responsabiliser le personnel. [qui : CFDAR]
- La question de la responsabilisation est importante. Chaque structure (centrale ou déconcentrée) devrait stipuler les responsabilités en matière de genre dans les attributions, au plus haut niveau.
- Exploiter les données émanant des rapports en les intégrant dans le rapport annuel sur le genre dans le développement agricole et rural.
- Dynamisation du réseau de points focaux genre du MAEP : le MAEP disposant d'un réseau de points focaux genre, tant au niveau central (DT) que dans ses structures déconcentrées, il faudrait envisager de le dynamiser par le biais de plusieurs activités. Ce réseau ne doit pas faire double emploi avec le cadre de concertation (réunions semestrielles). Il doit être davantage orienté vers l'action, notamment pour assurer le suivi des réunions semestrielles. Plusieurs points doivent être examinés :
 - Un programme de travail réaliste qui, sans surcharger les points focaux, doit leur permettre d'exercer un rôle véritable en matière de suivi ;
 - Des propositions de thèmes à aborder au cours de rencontres (formations, réflexion, échanges d'expériences, etc.) en fonction des besoins exprimés par les points focaux. On pourrait imaginer que des réunions de points focaux se déroulent avant la réunion semestrielle (élargie) avant chaque réunion. La dynamisation des points focaux doit aller de pair avec une responsabilisation de ceux-ci.

Activités et mécanismes intra-ministériels de renforcement du système de suivi et d'évaluation

Afin de garantir la prise en compte de la dimension du « genre », la cellule CFDAR (et éventuellement d'autres structures de la DPP) devra participer activement à toutes les activités, réunions et mécanismes liés au système d'information et de suivi-évaluation, en particulier aux activités prévues dans le programme 5 (Administration et gestion des services) du Budget programme - Gestion 2003 (octobre 2002), telles que l'élaboration des procédures de suivi et d'évaluation des budgets programmes, la formation aux mêmes procédures et leur mise en œuvre, ainsi qu'aux réunions du SNISA, et à toute autre activité, processus ou procédure qui sera introduit dans le système d'information et de suivi-évaluation. (Cette action vient en complément à l'action décrit en 6.5.2.1.1 dessus).

6.5.2.2.4 Implication dans la mise en place du PA suivi-évaluation pour garantir la prise en compte du genre

La CFDAR jouera un rôle important à cet égard, secondée dans la mesure du possible, par le Groupe thématique genre et développement agricole et rural (GT-GDAR), mis en place pour s'assurer de l'intégration du genre dans le processus d'élaboration des 14 plans d'action du MAEP.

6.5.2.3 *Etudes et recherche*

6.5.2.3.1 Analyses prospectives intégrant la dimension « genre »

- Identification des thématiques qui auront des implications pour les catégories sociales pour réflexion.
- Liens avec DSRP et Observatoire du changement social.
- Collecte du matériel existant en la matière.
- Analyse des risques d'entrave au changement social.

La CFDAR a un rôle important à jouer pour garantir que la dimension du genre soit intégrée dans la fonction du MAEP relative à l'analyse prospective. Des thèmes doivent être sélectionnés régulièrement en vue d'une analyse en profondeur des perspectives stratégiques et pratiques pour les femmes rurales, en fonction des évolutions et tendances constatées dans le secteur agricole et rural. Les résultats de ces analyses doivent ensuite alimenter le système d'information du Ministère, au niveau le plus élevé, afin de servir d'outil de décision et de planification pour le secteur. Les thèmes sélectionnés peuvent se lier aux thèmes sélectionnés pour une analyse approfondie dans le rapport annuelle sur le genre et développement agricole et rural, et ils peuvent se lier aux thèmes traités dans les mini-ateliers de réflexion sectorielle, qui sont proposés pour la mise en réseau (voir dessus, section 6.5.2.5.1)

6.5.2.4 *Formation et sensibilisation*

6.5.2.4.1 Formations spécialisées

C'est lorsque le genre s'intègre dans la stratégie de formation de l'ensemble de l'institution que la formation est la plus efficace. Pour favoriser cette intégration, il est nécessaire de renforcer la place du genre dans les cours de formation dispensés dans les différents domaines. La CFDAR devra, en collaboration avec la DIFOV, renforcer la place accordée à l'analyse selon le genre dans les cours de formation dispensés.

Formations spécialisées sur le suivi-évaluation

Afin que les parties prenantes des actions préconisées en matière de suivi et évaluation, décrites ci-dessus, puissent remplir leur rôles et être stimulés à réaliser les tâches qui leur seront attribuées, des formations spécialisées pourront être organisées sur les thèmes suivants :

- La dimension du genre dans les données liées au développement rural et agricole. Retabulation, analyse et interprétation des données (atelier destiné aux statisticiens, planificateurs, chercheurs, ONG, etc.) ;
- L'intégration du genre dans les données (mini-atelier destiné aux décideurs) ;
- Préparation des questionnaires d'enquête intégrant la dimension du genre (atelier destiné aux statisticiens, planificateurs, chercheurs, ONG, etc.).

Autres formations spécialisées

La compréhension des besoins en matière de formation « personnalisée » ou spécialisée sur le genre passe obligatoirement par une analyse des compétences exigées par les nouvelles fonctions et les nouveaux rôles, analyse qui fait partie du processus de développement organisationnel actuellement en cours au sein du MAEP.

On sait déjà que les difficultés majeures apparaissent au niveau de la mise en œuvre du concept « genre » . Comme dans le cas des formations spécialisées sur le suivi-évaluation, il s'avère nécessaire de prévoir des formations permettant de développer les capacités de certaines catégories de personnel, en abordant des thèmes ou activités directement adaptés à leurs besoins et nouvelles fonctions.

6.5.2.4.2 Sensibilisation (lobbying)

Les questions des sensibilisations destinées aux populations rurales seront poursuivies par le biais des activités d'information/communication (radios rurales) et dans le cadre des exercices de l'APNV.

Toutefois, des actions de sensibilisation et lobbying devront également être menées afin de garantir que la Direction du MAEP, aux plus hauts niveaux, appuie et encourage l'institutionnalisation du genre au sein du Ministère. A cet effet, toutes les informations provenant des actions liées à la promotion du genre et au suivi-évaluation des activités devront être exploitées dans un rapport présenté annuellement au niveau du SG (et assistants) et du Cabinet (Ministre et conseiller) afin d'illustrer les progrès réalisés et de mettre en évidence les contraintes. Des recommandations seront également formulées dans ce document (voir 6.5.2.1.3)

6.5.2.4.3 Implication de la CFDAR et du GT/GDAR dans la formulation des Plans d'action

La CFDAR sera chargée, avec l'appui du Groupe thématique « Genre et développement agricole et rural » (GT/GDAR) de garantir la prise en compte de l'AGED lors de la formulation des différents Plans d'action du MAEP

6.5.2.5 *Mise en réseau*

5.2.5.1 Processus de réflexion sectorielle sur la mise en œuvre d'actions appliquant le concept de genre en vue de l'amélioration de la prise en compte du genre

Après plusieurs années d'application du concept dans les Directions techniques, dans les structures déconcentrées, dans les projets sous tutelle du MAEP, il convient de mettre à

profit les expériences, les réussites et les « pratiques exemplaires ». Ce processus de réflexion pourra se tenir dans le cadre de mini-ateliers sectoriels (dans des domaines tels que l'élevage ou la pêche, mais aussi sur des thèmes tels que le crédit, le suivi-évaluation, etc.). Deux étapes seront considérées, comme suit :

- Capitalisation de l'expérience et émergence d'une masse critique, par le biais d'ateliers visant à collecter et discuter les pratiques exemplaires dans chaque domaine, les expériences, les contraintes rencontrées, les solutions potentielles, etc.
- Formulation de recommandations en vue d'une meilleure prise en compte du genre dans les actions et dans les domaines examinés, notamment pour améliorer les stratégies d'action.

L'initiative de ce genre de réflexion peut aussi venir des points focaux (dynamisés), ou des projets, des DT et CARDER, des ONG, des OP ou de la CFDAR. La CFDAR jouera un rôle important dans la conception, la coordination et l'exploitation des résultats sous forme de recommandations destinées au MAEP (DPP, Cabinet, SG). Cet aspect est fortement lié aux points 6.5.2.1.1 et 6.5.2.1.2 ci-dessus [PA Suivi et évaluation]

6.5.2.6 Autres domaines

6.5.2.6.1 Intégration du genre dans les formats des fiches explicatives pour la prise de décision

Cela est essentiel pour la mission exclusive du MAEP dans sa fonction de proposition et de prise de décisions (mesures, projets). Les aspects demandant une prise de décision sont le budget national, les codes, lois, décrets, arrêtés, documents de projets, règlements, critères, etc. Pour éclairer les fiches explicatives sous l'angle du genre, la DPP et le SG devront s'assurer que le genre est bien intégré dans les propositions, avec l'appui de la CFDAR. Cet aspect relevant en dernière instance du Cabinet, il est nécessaire que les conseillers soient sensibilisés au genre afin de pouvoir relever les lacunes éventuelles en terme de genre.

6.5.3 Gestion des ressources humaines

Introduire la dimension du genre dans la Direction de l'administration du MAEP, et notamment le Service chargé de la gestion des ressources humaines, par le biais des missions et rôles et rechercher des solutions pour lever les difficultés réelles de mise en œuvre d'une politique favorisant un meilleur équilibre hommes-femmes dans le personnel du MAEP, en particulier dans les fonctions de direction.

Des actions sont possibles dans les domaines suivants :

- Recrutement : le Ministère de la Fonction Publique peut chercher dans la mesure du possible un certain équilibre par sexe dans les recrutements à venir, notamment ceux concernant les cadres destinés au MAEP.
- Avancement : favoriser l'accroissement du nombre de femmes aux postes de décision en encourageant la promotion des femmes qualifiées à des niveaux de responsabilité plus ou moins élevés, ce qui pourrait inciter les autres à faire des efforts

- Informer et sensibiliser dans les écoles et centres de formation en vue d'encourager les candidatures de femmes déjà auprès des élèves et étudiants. [PA information/communication]

6.5.4 Contacts avec l'environnement extérieur

Les actions d'harmonisation intersectorielles à mener sont présentées dans le chapitre 7 sur les relations intersectorielles. Les actions de communication vers le monde rural et les acteurs du secteur agricole et rural situés en dehors du MAEP sont présentées dans le PA communication et information rurale.[PA information/communication]

7. RELATIONS INTERSECTORIELLES

7.1 Introduction

Le cadre politique et stratégique au niveau national pour la prise en compte des groupes vulnérables, dont les femmes rurales a été présenté au chapitre 3. En plus du Ministère de l'agriculture de l'élevage et de la pêche, MAEP, un grand nombre d'autres ministères et institutions sont impliqués à la mise en œuvre de ces politiques. Une coordination avec ces structures est cruciale pour assurer que les efforts de chaque structure aboutiront aux résultats attendus et souhaités. Dans ce chapitre les relations inter-ministérielles et inter-structurelles les plus importantes pour le MAEP en vue d'intégrer l'approche « genre » sont décrit et les actions à mener sont identifiées.

7.2 Mise en œuvre de la Politique nationale de promotion de la femme

La Politique nationale de promotion de la femme (PNPF) a été adoptée le 31 janvier 2001 par le conseil des Ministres. Le Plan d'action de la PNPF (PA/PNPF) est adopté le 10 juillet 2002. Le PA/PNPF se veut un Plan d'actions multisectorielles qui consistent essentiellement en des orientations stratégiques genre pour un nombre de secteurs (14), couvrant les domaines principaux de la fonction de la société béninoise.

Le Ministère de la famille, de la protection sociale et de la solidarité (MFPSS), qui a été à l'initiative de la formulation de la PNPF et de son PA, supervise aussi sa mise en œuvre. Étant donné la vocation notamment stratégique du MFPSS, ce ministère ne sera pas, pour la plupart des actions identifiées, chargé de l'exécution, mais seulement chargé du suivi de la prise en compte des groupes vulnérables dans les actions menées.⁹ Les différents ministères concernés par les différents secteurs identifiés seront responsables de d'exécution des actions identifiées. Ainsi le MAEP sera chargé de la mise en œuvre des actions identifiées pour les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

Les orientations stratégiques et les actions et projets identifiés par le PA/PNPF pour chaque secteur sont à considérer comme des orientations et non pas comme des instructions figées. Pour chaque secteur, les orientations données doivent faire objet d'une intégration dans les programmes d'action détaillés élaborés pour le secteur. C'est ainsi, que les orientations données pour les secteurs de l'agriculture, l'élevage et la pêche doivent forcément être modifiées en fonction de la planification détaillée, qui est actuellement en cours au sein du MAEP avec la formulation des 14 Plans d'action relevant du SDDR et du PSO.¹⁰

⁹ Le MFPSS a la responsabilité d'exécution envers les groupes vulnérables, qui ne sont pas pris en compte par d'autres ministères. Par exemple, les handicapés ne sont pris en compte par aucun autre ministère et il revient au MFPSS d'assurer des actions pour leur offrir des conditions de vie à un niveau équitable. Un autre exemple est celui des enfants 'vidomégon', dont la scolarisation n'est pas un domaine d'attention du Ministère de l'Éducation, et dont le MFPSS sera donc censé une responsabilité.

¹⁰ Cette division des tâches et des responsabilités entre le MFPSS et le MAEP a été discutée et confirmée lors de rencontres tenues le 14.02.03 entre la Directrice de la Promotion de la Femme, la Conseillère Technique des aspects genre (toutes deux MFPSS), la Consultante FNUAP en appui au PA/PNPF, la Chargée des Politiques et Programmes de la CF DAR et le chef d'équipe des consultants en appui à la formulation du PA/GDAR. La Directrice a pourtant précisé, qu'il sera souhaitable, que les orientations du PA/PNPF soient prises en compte dans l'élaboration des PA sur l'agriculture, l'élevage et la pêche. C'est ainsi que les orientations du PA/PNPF seront traitées et intégrées dans les chapitres du PA/GDAR concernant la diversification des produits agricoles, l'élevage et la pêche (référence à chapitres XXXX.).

7.2.1 Les structures et programmes en appui à la PNPF

Le cadre institutionnel mis en place pour le suivi de la mise en œuvre de la PNPF et du PA/PNPF comporte trois éléments :

- Une Commission nationale de promotion de la femme (CNPF) créée le 28 octobre 2002 par décret no 2002-464, qui a pour but de veiller à la mise en œuvre du PA/PNPF. La Commission est présidée par le Ministre de la famille de la protection sociale et de la solidarité et le secrétariat est assuré par la Directrice de la promotion de la femme. Les membres de la CNPF sont un à deux points focaux genre de chaque ministère du Bénin (au total de 39 personnes), des représentants de cinq ONG et quatre représentants des Confessions religieuses¹¹. La Commission qui vient d'être officiellement installée en novembre 2002 se réunit au minimum une fois par an en assemblée générale. Pour son fonctionnement, la CNPF dispose d'un secrétariat permanent (assuré par la Direction de la promotion de la femme) et d'un Groupe technique de concertation (GTC), qui est composé de quinze (15) points focaux genre des différents ministères, y compris le MAEP. Le GTC est présidé par le point focal du MFPSS et se réunit au moins une fois par trimestre. Son rôle est de : (i) Assurer un suivi et proposer des améliorations et (ii) Evaluer et mesurer l'impact des actions par rapport aux buts et objectifs de chaque ministère sectoriel.
- Au niveau départemental, des Commissions départementales de promotion de la femme (CDPF) seront créées prochainement, présidées par les Préfets, pour veiller à la mise en œuvre du PA/PNPF, à l'application et au respect des lois visant la protection des droits des filles et des femmes, et pour assurer la coordination de toutes actions en faveur des femmes.
- Un Observatoire de la famille, de la femme et de l'enfant, qui a pour attribution de suivre la mise en œuvre du Plan d'action multisectoriel et l'impact sur la situation des groupes vulnérables. L'Observatoire de la famille, de la femme et de l'enfant (OFFE) sera un parmi un nombre d'observatoires¹² à constituer la base de l'Observatoire du Changement Social (OSC), qui est chargé de surveiller la mise en œuvre du DSRP.

Il n'est pas prévu des organes de veille à la mise en œuvre du PA/PNPF au niveau des nouvelles Communes. Dans certaines localités des cadres de concertation informelle sur l'appui aux groupes vulnérables, notamment les femmes rurales, existent au niveau des sous-préfectures depuis un nombre d'années. Mais ces organes ne seront pas formalisés à l'heure actuelle suite à la PNPF. Par contre, le MFPSS souhaite dans le futur, que des comités de suivi de la mise en œuvre du PA/PNPF se constituent au niveau des villages. Ce processus n'est pas encore mis en marche.

Un certain nombre de programmes et projets ont été formulés pour l'opérationnalisation du PA/PNPF, parmi lesquelles il est important ici de noter :

- Le Programme d'appui à la Commission nationale de promotion de la femme.
- Le Programme d'appui aux activités de l'Observatoire de la famille, de la femme et de l'enfant (OFFE).

¹¹ À savoir l'église catholique, l'église protestante, l'Union islamique et le culte vodoun. Voir aussi Arrêté no 1538/MFPSS/DC/SGM/DP/SA, ANNÉE 2002.

¹² D'autres observatoires concernent l'emploi, la fonction publique et le milieu rural. Ce dernier est logé à l'INSAE.

- Le Programme national de suivi-évaluation du Plan d'action de Beijing, du Plan d'action africain et du PA/PNPF.
- Le Programme national genre et milieu rural.

A part le programme national de suivi-évaluation, les programmes mentionnés ci-haut recevront tous un financement initial du FNUAP. La Commission est inaugurée en mois de novembre 2002 et l'Observatoire de la famille, de la femme et de l'enfant est prévu pour démarrer prochainement. Il est important de noter, que le financement du FNUAP est seulement assuré pour une phase initiale de ces structures et que le MFPSS est actuellement à la recherche de financements pour garantir la pérennité.

Le programme national de suivi-évaluation du Plan d'action de Beijing, du Plan d'action africain et du PA/PNPF n'a pas encore trouvé un financement direct, mais des activités sont déjà en cours avec l'appui du Centre africain pour l'équité en genre et le développement (CAGED) de la Commission économique pour l'Afrique (CEA). Le CAGED est responsable au niveau de l'Afrique pour le suivi et l'évaluation du Plan d'action africain et de la Plate-forme d'action de Beijing 2000-2004. Pour remplir ce rôle, le CAGED a initié en 2002 un processus pour assurer un suivi systématique. Les structures gouvernementales et non-gouvernementales du Bénin ont été impliquées dès le démarrage¹³. Ce processus comporte les quatre étapes ci-après :

- Elaboration d'un questionnaire pour l'évaluation de la mise en œuvre du cadre de la politique nationale 'genre' aux niveaux sectoriels. Le questionnaire est actuellement en train d'être testé avec un nombre limité de pays, dont le Bénin.
- Réalisation de formations-tests des responsables nationaux et sectoriels au suivi et évaluation du Plan d'action africain et de la Plate-forme d'action de Beijing 2000-2004 (des pays sélectionnés).
- Réalisation dans chaque pays sélectionné d'un suivi-évaluation au niveau des différents secteurs, suivant le questionnaire élaboré par CAGED.
- Elaboration par chaque pays d'un rapport de suivi et évaluation des Plans d'action sus-mentionnés.

Au Bénin un groupe restreint de responsables nationaux et sectoriels a participé à la formation tenue à Ouagadougou en juin 2002. Le groupe va prochainement déposer son premier rapport de suivi-évaluation basé sur le questionnaire du CAGED. La CFDAR a participé comme membre sectoriel tout au long du processus, représentant le MAEP. Au total 6 ministères et une ONG ont participé à l'exercice test de suivi-évaluation. Parmi ces institutions deux (le MAEP et le MCCAG/PD) obtiennent un résultat satisfaisant (un

¹³ Le CAGED a aussi initié un nombre d'autres activités liées au suivi et à la mise en œuvre de politiques et programmes internationales de promotion de l'équité selon le genre. Il s'agit par exemple de l'élaboration d'un indice africain d'équité en genre et de développement. Cet indice s'inspire des indices internationaux déjà instaurés tel que l'Indicateur sexo-spécifique du développement humain (ISDH) élaboré par le PNUD, mais il cherche à refléter la situation concrète de l'Afrique en y intégrant des éléments autant qualitatifs que quantitatifs (voir CAGED, 2002). Une autre initiative est le test avec d'abord 5 et ensuite 11 pays africains de l'intégration de la parité dans les comptes et les budgets de la nation. Le Bénin a fait parti des 5 pays tests initiaux et il fera parti des 11 pays, dont les Ministères de Finances et de Plan recevront prochainement une formation pour l'intégration de parité dans les comptes et budgets.

score de 7 sur 12).¹⁴ L'exercice montre, que des actions sont effectivement entreprises pour intégrer l'approche genre dans les actions des structures gouvernementales et non-gouvernementales du Bénin, mais qu'il reste encore des efforts à faire pour l'obtention de résultats satisfaisants.

Au titre des programmes d'opérationnalisation du PA/PNPF, le « Programme national genre et milieu rural » est actuellement l'objet d'un projet d'appui intégré social et économique dans les 6 zones rurales d'intervention du FNUAP. Ce projet en voie de formulation sera réalisé sur financement conjoint du FNUAP et du FIDA. Le projet proposera une combinaison d'appuis à la santé familiale, à l'alphabétisation et aux activités génératrices de revenu, y compris le micro-crédit. L'appui est visé notamment envers les femmes rurales. Il sera réalisé en collaboration entre les Centres de Promotion Sociale et d'autres services publics au niveau des zones d'intervention tels que les CARDER (à travers les C/PAF) et les structures locales de micro-crédit. Des contacts ont été pris avec la CFDAR pour la formulation de ce projet. Le projet est un bon exemple d'une initiative multisectorielle, qui cherche à appuyer les femmes rurales sur l'ensemble des problèmes et contraintes qu'elles rencontrent et qui les empêchent d'améliorer la situation de leur famille et d'elles-mêmes.

Un certain nombre d'autres initiatives intersectorielles ont été prises récemment pour assurer une bonne coordination et exécution de la prise en compte des aspects genre dans les actions gouvernementales et non-gouvernementales au Bénin. Ici mention sera faite des initiatives suivantes :

- Les efforts de coordination et de concertation entre structures étatiques et autres organismes d'appui concernés par la promotion des femmes au Bénin datent depuis un bon moment, avec au départ la FAO comme Chef de file. Le Groupe Thématique Genre initié depuis quelques temps sous l'égide du FNUAP a suscité l'intérêt d'autres bailleurs et il a connu une revitalisation récente avec un élargissement du rayon d'acteurs qui y participent. Le groupe reste informel sans constitution officielle. Le secrétariat loge encore au FNUAP.
- Depuis la restitution du Plan d'action de Beijing, des points focaux ont été identifiés dans tous les ministères au Bénin, mais dans la plupart des cas, les personnes identifiées (exclusivement des femmes) ont été souvent des personnes occupant des postes inférieures dans la hiérarchie administrative sans beaucoup de possibilité d'influencer les Centres de décision et parfois même sans une connaissance profonde des actions du Ministère. La nomination de la CFDAR au sein de la Direction de la programmation et de la prospective (DPP) du MAEP comme point focal genre (et la création de la CFDAR en soi) présente un exemple rare, qui démontre une volonté manifeste d'institutionnalisation de l'approche genre dans ce ministère. Le MFPSS a cherché récemment d'impulser, que le point focal « Genre » de tous les ministères soit logé à la DPP, et qu'il soit composé de deux personnes physiques, une femme et un homme. C'est à base de ces principes, que les membres de la CNPF ont été identifiés. Il faut cependant noter que les principes ci-hauts n'ont pas pu être respectés à cent pour cent dans tous les ministères.
- Plusieurs ministères sont actuellement en train d'institutionnaliser l'approche genre dans leurs structures et actions. Le Ministère de la Santé a nommé des points focaux genre au niveau de toutes les directions du ministère et un programme de formation de ces points focaux est en voie d'exécution. Le Ministère de Commerce envisage s'engager dans une démarche pareille. La Direction de l'hydraulique (DH) au niveau

¹⁴ L'évaluation du MAEP est présenté en plus de détails dessus dans le chapitre traitant les mécanismes institutionnelles du MAEP.

du Ministère des mines de l'énergie et de l'hydraulique (MMEH) a formulé un Plan d'Action Genre, qui vise le renforcement des capacités de l'approche GED autant au niveau de la direction, au niveau déconcentré des Services Régionaux, au niveau des ONG intermédiaires sociales et au niveau des communautés bénéficiaires.

En conclusion, on observe à l'heure actuelle un rayon très large d'actions au niveau national pour l'intégration de l'approche genre dans les politiques et programmes nationaux et sectoriels. L'élaboration et la mise en œuvre du PA/GDAR est donc un élément intégré de l'ensemble de ces efforts dont la masse critique actuelle donne une forte chance de réussite.

7.3 Mise en œuvre du Document de stratégie de réduction de la pauvreté

Le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), qui a été finalisé en 2002 remplace le Document cadre de politiques économiques (DCPE) et est considéré comme le référentiel unique pour centrer les politiques nationales et les interventions des partenaires au développement du Bénin sur l'objectif de réduction de la pauvreté. Les stratégies émanant du DSRP ont été décrites plus haut. Ici les mécanismes institutionnels de leur mise en œuvre sont présentés pour ensuite identifier les liens institutionnels entre le DSRP et le SDDR/PSO /PPFR.

7.3.1 Les structures de mise en œuvre et de suivi du DSRP

Le DSRP sera mis en œuvre à travers les programmes d'action de tous les ministères du Bénin, qui doivent prendre en compte les indications politiques du DSRP et les intégrer dans leurs politiques et programmes. Les budgets-programmes annuels des différents ministères représenteront ainsi les plans de mise en œuvre du DSRP pour chaque secteur. Pour le secteur de l'agriculture, le Budget-programme gestion 2003 est le premier programme réalisé par le MAEP dans ce cadre.

Le cadre institutionnel créé pour le suivi du DSRP consiste en un mécanisme participatif de suivi à trois niveaux et d'un dispositif technique en appui au suivi participatif.

Le mécanisme de suivi participatif opérera sur les niveaux suivants :

- Au niveau des Communes, où un Comité Communal de Suivi (CCS) se réunira deux fois par trimestre pour faire la revue et la collecte des informations relatives aux actions de lutte contre la pauvreté en cours dans la Commune. Le CCS sera présidé par le Maire de la Commune et le Responsable du Développement Rural (RDR) assurera le secrétariat. Les membres du Comité seront les responsables des principales structures communautaires.¹⁵
- Au niveau Départemental un Comité Départemental de Suivi (CDS) assurera le suivi local de la mise en œuvre des programmes d'actions départementaux et évaluera les politiques et actions publiques de lutte contre la pauvreté dans le Département. Le Comité sera co-présidé par le Préfet et un représentant de la société civile et le secrétariat est assuré par le Directeur départemental du développement et de la prospective (DDDP). En plus du Conseil départemental de concertation et de

¹⁵ Deux Conseillers communaux, deux représentants d'ONG opérant dans la localité, le Médecin-chef du Centre de Santé, le RDR et le Chef de Circonscription Scolaire (voir DSRP (sept. 2002), p. 68)

coordination (CDCC)¹⁶ les membres du CDS seront les Directeurs des services déconcentrés de l'État et des représentants de chaque commune émanant de la société civile.

- Au niveau national la Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté (CNDLP) créée par Décret no 2000-535 du 02 novembre 2000, placée sous l'autorité du MECCAG/DP assurera le suivi du DSRP à travers les rapports présentés par les niveaux communal et départemental et par l'Observatoire de changement social (OCS). La Commission sera aussi chargée de l'évaluation de l'impact des programmes et projets du DSRP et il publiera tous les ans un rapport sur la situation macro-économique et sociale du pays. La CNDLP est chargé d'animer l'OSC. Les organes de la CNDLP sont l'Assemblée Plénière¹⁷, le Comité Technique¹⁸ et le Secrétariat permanent.

Le dispositif technique pour le suivi du DSRP est l'Observatoire de Changement Social (OCS) qui constitue un mécanisme permanent de collecte et d'analyse des données, notamment sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages. L'OCS est un dispositif national organisé sous forme de réseaux et d'unités fonctionnelles à base des différentes structures déjà existantes, notamment les structures de suivi et de collecte de données. L'OCS comprend quatre composantes principales complémentaires de suivi-évaluation :

- Un Système de collecte et d'analyse d'indicateurs agrégés (SCAIA), qui concerne surtout les analyses macro-économiques et les implications budgétaires des interventions de réduction de la pauvreté.
- Un Système d'enquêtes auprès de ménages (SEM), qui se penche sur les enquêtes déjà réalisées en milieu urbain (ELAM) et rural (ECVR) pour établir un système harmonisé et amélioré d'enquêtes nationales afin de disposer d'un profil national fiable de pauvreté.
- Un Système de suivi d'exécution (SSE), qui est lié à la réforme de dépenses publiques (PERAC).
- Un Système d'évaluation d'impact (SEI), qui cherche à travers des enquêtes et évaluations de mesurer l'impact des politiques et programmes.

Les indicateurs utilisés pour le suivi focalisent notamment :

- Les revenus
- L'accès aux services sociaux essentiels¹⁹
- Les groupes vulnérables et défavorisés
- Les aspects genre²⁰

¹⁶ CDCC regroupe le Préfet, les Maires des communes et leurs adjoints, un représentant de l'UDP, un représentant de la Chambre Consulaire Départementale et un représentant de la Fédération Départementale des Associations des Parents d'Élèves.

¹⁷ Composition : membres du Gouvernement, représentants des institutions de la République et de la société civile, présidé par le Président ou Vice-président de la CNDLP.

¹⁸ Composition : Cadres techniques et personnes ressources, présidé par le Président ou Vice-président de la CNDLP ou par leur représentant.

¹⁹ Les domaines de l'éducation, la santé, l'eau potable, la protection sociale, la nutrition, l'environnement, l'habitat et l'assainissement sont mentionnés spécifiquement.

- La gouvernance

Le processus entamé par le Bénin à travers la formulation du DSRP et la mise en place de structures pour sa mise en œuvre met en exergue les groupes vulnérables et intègre étroitement les aspects genre dans l'analyse des dynamiques de la pauvreté. L'environnement politique et stratégique actuel au Bénin est donc fortement propice à une amélioration réelle de la situation des groupes vulnérables dont les femmes rurales. La Politique de Promotion des Femmes Rurales et le Plan d'action genre du MAEP s'inscrivent parfaitement dans ce processus politique et stratégique de lutte contre la pauvreté au Bénin.

7.4 Points clés de coordination intersectorielle

Avec le nombre d'initiatives actuellement prises dans le domaine de lutte contre la pauvreté et d'appui aux groupes vulnérables, le point clé essentiel pour assurer un aboutissement de ces initiatives sera la coordination et l'échange régulier d'information et d'expériences entre toutes les structures impliquées dans la mise en œuvre du DSRP et des autres politiques et programmes en appui au DSRP, notamment la PNPf et son PA/PNPf et la PPR et son PA/GDAR. La participation du MAEP dans les mécanismes participatifs de coordination et d'analyse sera cruciale. Les contacts entre le MAEP et les autres structures impliquées doivent se baser sur des formules systématiques, qui garantissent un emploi optimal des efforts.

Un autre élément critique pour la mise en œuvre des politiques et stratégies visant à améliorer la situation des groupes vulnérables, est le coût des interventions et actions à mener. Même si un calcul simple coût-bénéfice n'est pas possible dans ce cas, il sera toujours important pour le Bénin de reconnaître un certain équilibre entre les coûts des interventions et les bénéfices constatés sous forme d'amélioration de la situation des groupes vulnérables ainsi que pour le pays en général.

7.5 Stratégies et pistes d'action à poursuivre

Quelques pistes d'action sont ci-dessous mentionnées, qui sont importantes pour la coordination de la mise en œuvre du PA/GDAR avec les efforts faits au niveau national et par les autres secteurs.

7.5.1 Information et communication

Le MAEP a le devoir de constamment tenir informé le MFPSS sur les actions menées par le MAEP pour améliorer la situation des groupes vulnérables et pour lever les contraintes

²⁰ En annexe 10 du DSRP un nombre d'indicateurs de suivi-évaluation du DSRP a été identifié. Parmi ces indicateurs, quelques uns font référence directe au genre. C'est le cas pour deux indicateurs de suivi des groupes vulnérables : a) l'indicateur sexo-spécifique du développement et b) la proportion de femmes en situation difficile. Pour les autres domaines il y a un nombre d'indicateurs, qui ne sont pas actuellement explicitement désagrégés par genre, mais qui devront l'être, si une analyse correcte des aspects genre doit se réaliser. C'est le cas, par exemple des indicateurs suivants : La proportion de population vivant au-dessous du seuil de pauvreté, l'indicateur de développement humain, le taux de fréquentation des services de soins, le taux de prévalence du VIH/SIDA, le taux d'alphabétisation, le taux de scolarisation, la proportion d'enfants émaciés, le nombre d'emplois créés dans les villes objet des programmes en cours et le nombre d'activités génératrices de revenus rendues par l'électrification.

identifiées empêchant une pleine participation des groupes vulnérables au développement agricole et rural du pays. Un mécanisme doit être instauré pour assurer l'information systématique du MFPSS par le MAEP.

7.5.2 Mise en réseau

La collaboration et la coordination entre le MAEP et les autres structures de l'état sont primordiales pour assurer une mise en œuvre correcte des politiques déjà en place. Il s'agit d'une coordination autant avec la PNFP qu'avec le DSRP.

Des structures sont mises en place au niveau national et départemental pour coordonner et suivre la mise en œuvre de la PNPF, à savoir la CNPF et l'Observatoire de la famille, de la femme et de l'enfant. Le MAEP est membre de ces organes à travers son point focal (actuellement assuré par la CFDAR). Il est important d'assurer une participation systématique aux échanges organisés au sein de ces organes et d'apporter une contribution de haute qualité de la part du MAEP aux réflexions méthodologiques, politiques et pratiques menées dans ces structures. C'est aussi surtout à travers ces organes, que le MAEP peut explorer comment le genre transverse tous les secteurs et dans quelle mesure une approche transversale est importante pour mieux cerner les contraintes rencontrées par les femmes rurales et les autres catégories de groupes vulnérables aujourd'hui. Les expériences des structures chargées de l'éducation et de l'alphabétisation, de la santé et de l'hydraulique rurale sur l'intégration des femmes rurales dans le développement seront toutes très importantes comme point de référence pour les actions à mener par le MAEP. Des actions concertées pourront aussi se montrer nécessaires, et la CNPF pourra servir comme cadre institutionnel pour l'identification de tel genre d'actions.

Pour la mise en œuvre et le suivi du DSRP d'autres structures sont mises en place, notamment l'Observatoire du Changement Social (OCS). Il n'est pas encore clairement établi la façon dont la coordination entre le MAEP et ces structures va être assurée, mais il est évident que l'attention accordée par la PPFR et le PA/GDAR à la prise en compte des groupes vulnérables concorde parfaitement avec les principes du DSRP. Le suivi au sein du MAEP de la prise en compte de la PPFR et de la mise en œuvre du PA/GDAR sera donc un élément très pertinent de l'information écoulant du MAEP envers l'OCS. Une coordination est donc indispensable au sein du MAEP entre les structures chargées du suivi de la PPFR et du PA/GDAR d'un côté et les structures chargées du suivi du DSRP de l'autre.

La collaboration avec les structures et organisations non-gouvernementales est aussi très importante. Elle doit se réaliser à tous les niveaux et de façon autant informelle que formelle, et la formule précise sur laquelle bâtir cette collaboration ne paraît pas aussi simple à concevoir.

7.5.3 Suivi-évaluation

Les mécanismes d'information et de coordination envers le CNDLP et l'OSC sont déjà discutés plus haut et le besoin pour l'approvisionnement continu à ces structures d'information et de données sur l'avancement des programmes du MAEP a été évoqué. Au niveau du DSRP un travail a déjà été fait sur l'identification d'indicateurs de suivi-évaluation (voir ci-dessus et voir annexe 10 du DSRP) et au niveau du MAEP un travail comparable a été fait pour le suivi des programmes de développement arrêtés dans le Budget Programme Gestion 2003. Dans les deux cas, les indicateurs ne sont pas actuellement suffisamment désagrégés par sexe (et par groupe socio-professionnel) pour permettre un suivi correct des changements vécus par les différents groupes sociaux du

monde rural. Il y a besoin d'une précision des indicateurs, qui assure en même temps la cohérence et coordination entre indicateurs arrêtés pour le suivi du DSRP et ceux identifiés pour le suivi du Budget Programme du MAEP.

8 APPROCHE GENERALE RECOMMANDEE POUR UN ANCRAGE GENRE DANS LA MISE EN ŒUVRE DU SDDR ET DE LA PPR

On trouvera dans ce chapitre une présentation synthétique et générale des orientations stratégiques et des actions à mener qui sont recommandées dans les différents sous-secteurs du développement agricole et rural. Ces mêmes recommandations sont détaillées dans le volume 2, dans les orientations « genre » fournies pour chaque plan d'action prévu par le MAEP. Elles s'accompagnent dans chaque cas de l'analyse de situation ayant mené à l'identification des actions proposées. Pour une compréhension détaillée des recommandations, on pourra donc se référer au volume 2.

Les recommandations ont été regroupées en plusieurs domaines d'action devant être perçus comme des domaines transversaux qui seront pris en compte dans chaque sous-secteur agricole. Les domaines retenus concernent : les conditions d'accès aux ressources et à l'appui, l'approche préconisée pour cet appui (notamment l'approche participative), les études et la recherche, l'information et la communication, la formation et, enfin, le suivi-évaluation.

8.1 Accès aux ressources et aux services d'appui

Les ressources et les services d'appui sont en principe mis à la disposition de tout le monde mais, dans la réalité, ce sont les groupes les plus puissants ou les mieux organisés qui y ont davantage accès. L'exemple par excellence est celui des femmes rurales : celles-ci ont généralement un accès limité à la terre, aux ressources naturelles, à l'information, à la formation, à l'appui-conseil, au crédit, aux intrants, à l'équipement, et leur accès est souvent tributaire d'un intermédiaire de sexe masculin (leur mari, leur père, leur frère, leur oncle, etc.).

D'une façon générale, il est nécessaire de recourir à une approche dite « différenciée » pour assurer l'accès effectif des groupes défavorisés aux ressources et aux services d'appui. Ce principe est un élément transversal de l'ensemble des actions visant à promouvoir l'amélioration de la situation des groupes vulnérables.

8.2 Approche participative de l'appui

Le recours à l'approche participative est devenu un principe de base de la plupart des activités d'appui au monde rural. Les actions de développement sont généralement basées sur l'identification participative des problèmes des communautés et/ou des groupes ciblés, suivie de la planification participative des activités à mener.

Une telle approche revêt également une importance considérable pour l'application de l'approche « genre ». Cette dernière est fondée sur l'analyse des conditions de vie des différents groupes sociaux, hommes et femmes, et sur une identification des actions à mener à partir des contraintes rencontrées par ces groupes et en fonction de leurs capacités et intérêts. L'analyse des conditions de vie des différents groupes est faite par les groupes eux-mêmes - avec l'aide d'animateurs- dans un esprit de participation. Pour garantir que l'approche participative est appliquée sous l'angle du « genre », il est essentiel que les différents groupes de la communauté soient impliqués tout au long du processus de planification et de mise en œuvre des actions, et ceci sur une base équitable, en prenant en compte les intérêts de chaque groupe en particulier.

Les expériences d'application de l'approche participative montrent que celle-ci passe nécessairement par un véritable dialogue entre les acteurs, appuyé par un processus d'animation et qu'elle doit être appliquée en respectant le rythme des bénéficiaires, quelle que soit la phase du processus. Cette nécessité est encore plus forte lorsqu'on sollicite la participation des groupes vulnérables, dont les femmes rurales, qui n'ont pas l'habitude d'être impliqués dans ce type de processus et de prendre la parole.

L'approche participative sensible au « genre » ne peut pas se limiter à solliciter uniquement la participation des groupes d'une communauté donnée, et de baser la planification participative sur le dialogue avec ceux-ci. En effet, on risque ainsi d'impliquer uniquement ceux qui ont l'habitude de participer et de s'exprimer. Il convient donc de rechercher et d'inviter les différents groupes socio-économiques de la communauté à participer à l'analyse et les aider à formuler leurs besoins, leurs contraintes, et leur plan d'action.

L'application de l'approche participative sensible au « genre » exige des compétences particulières de la part des intermédiaires, d'une part en terme d'adaptation de l'appui aux conditions des bénéficiaires et, de l'autre, de leur capacité d'analyse pour être en mesure d'animer et de faciliter le processus d'analyse réalisé avec les bénéficiaires. En ce qui concerne les projets, l'approche requiert une grande souplesse, notamment en ce qui concerne la programmation. Les projets et les intermédiaires ont souvent beaucoup de mal à satisfaire ces besoins à cause des exigences de programmation et de performance posées aux projets et aux intermédiaires.

Le processus de la participation est vide de sens s'il ne va pas de pair avec une modification de la responsabilité des décisions et de la façon dont celles-ci sont prises. Il est vain de demander aux gens « ce dont ils ont besoin » si on ne leur délègue pas le pouvoir d'influer sur les décisions. La question de la participation devrait donc être examinée par rapport au développement organisationnel en cours au sein du MAEP. En effet, la participation est très liée à la culture et à la flexibilité de l'organisation dans laquelle elle a lieu : il faut une certaine flexibilité et des moyens institutionnels pour tenir compte des résultats des exercices participatifs.

Pour un véritable ancrage de l'approche genre dans les actions d'appui au monde rural, il est recommandé de :

- garder une certaine flexibilité, notamment en terme de temps, pour la planification locale des actions ;
- reconnaître les besoins relatifs aux capacités des intermédiaires par rapport à l'application de l'approche et appuyer le renforcement de ces capacités.
- tenir compte du fait que l'adoption d'une approche participative n'est pas automatiquement avantageuse pour les femmes ou les groupes défavorisés. Elle doit être mise en œuvre avec soin et en tenant des objectifs d'égalité et d'équité.

8.3 Études et recherche

Les connaissances sur les contraintes spécifiques des groupes vulnérables sont souvent insuffisantes pour permettre une identification pertinente des actions à mener en leur faveur. Un exemple est la connaissance des besoins et capacités réelles des femmes rurales et des conditions de crédit auxquelles elles peuvent satisfaire. Cette connaissance doit permettre aux structures de micro-finance de mieux adapter leurs types de micro-crédit aux besoins et capacités des femmes. Un autre exemple concerne l'accès des femmes rurales à la terre, les variations des conditions d'accès sécurisé d'une région à

l'autre, et les mécanismes les plus appropriés selon la région pour mieux sécuriser l'accès des femmes à la terre.

Pour la plupart des sous-secteurs il est encore nécessaire d'approfondir les connaissances sur les femmes rurales, ainsi que sur d'autres groupes vulnérables spécifiques. Les études et la recherche préconisées ont souvent un caractère de recherche-action ou recherche-développement, formes de recherche qui impliquent la participation des représentants des bénéficiaires et qui sont souvent en connexion directe avec les actions et projets en cours.

Les Observatoires sur les filières et sur les marchés constituent un cas particulier. On compte un certain nombre d'initiatives de mise en place d'observatoires qui visent à fournir aux producteurs et acteurs économiques des informations sur les marchés. Les petits producteurs et les producteurs de produits marginaux ont des besoins d'informations particuliers, qui ne seront pas nécessairement satisfaits si une attention particulière ne leur est pas accordée.

8.4 Information/communication

Il faut garantir que les campagnes d'information atteignent aussi bien les femmes que les autres groupes vulnérables. Ce n'est pas toujours le cas, notamment à cause du manque d'approfondissement des campagnes et de l'utilisation de canaux de communication peu accessibles aux femmes et aux représentants des groupes vulnérables. Pour les sujets communautaires, les contacts sont uniquement pris avec les leaders traditionnellement reconnus. Pour les thèmes concernant les ménages et la production agricole, c'est généralement le chef de ménage qui est contacté, duquel on attend ensuite qu'il transmette l'information aux autres membres de son ménage. Pourtant, l'expérience montre que la plupart des informations se perdent en cours de route ou sont sensiblement modifiées avant d'arriver aux femmes rurales et aux jeunes.

Il arrive fréquemment que les femmes elles-mêmes ne s'intéressent pas aux sujets traités car elles estiment que cela ne les concerne pas. C'est souvent le cas pour les questions foncières car, traditionnellement, les femmes n'ont pas droit à hériter la terre. Il en est de même pour la gestion du terroir et des ressources naturelles, domaine dans lequel les femmes sont des exploitantes, mais ne se considèrent cependant pas comme gestionnaires. Dans de tels cas, l'approche doit inclure un débat sur le sujet afin d'identifier, avec les femmes rurales, les aspects de la question qui les concernent.

Les stratégies de communication doivent établir des mécanismes de diffusion d'information utile aux populations rurales, notamment pour leur donner la possibilité de faire eux-mêmes des choix éclairés (par exemple sur les façons culturales, les semences, etc.). On tiendra compte en particulier des besoins particuliers des différents groupes de la population et de la difficulté pour certains d'accéder aux informations. Pour cette raison, différents moyens doivent être utilisés pour sensibiliser et informer (radio rurale, campagnes d'information classiques, appui-conseil, CD-Rom, Internet, etc.).

L'information et la communication ne doivent pas être envisagées uniquement pour faire passer des messages et des savoirs, mais aussi pour faciliter l'échange d'expériences et de connaissances. Dans ce domaine, les médias traditionnels, par exemple la radio, ont un énorme potentiel, comme le démontre le cas des groupes d'écoute de femmes rurales. D'autres possibilités s'ouvrent également, notamment avec les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) qui peuvent être adaptées aux capacités des analphabètes et des autres groupes peu instruits. Il sera important d'exploiter également ces possibilités au bénéfice des groupes vulnérables.

Les visites d'échanges d'expériences constituent une forme de communication directe, qui a été utilisée avec beaucoup de succès dans nombre de projets et qui est particulièrement pertinente pour augmenter le champ d'expériences et de contacts des groupes vulnérables, dont les femmes rurales. Ce dernier type de communication est fortement lié à la mise en réseau mentionnée ci-après.

8.5 Formation

Garantir une grande participation des femmes aux formations ciblées sur le monde rural requiert des dispositions particulières et une stratégie de communication, qui permettra aux femmes d'être informées sur les formations dispensées, et qui tiendra compte des contraintes de participation des femmes et des groupes vulnérables. Si la participation des femmes et des autres groupes vulnérables aux formations est faible, il faudra identifier les facteurs de blocage et organiser des formations mieux adaptées, éventuellement en sessions séparées. Il faut également veiller à la pertinence des formations pour les groupes vulnérables, dont les femmes rurales (adaptées à leur niveau d'instruction, à leurs capacités et à leurs besoins). Un renforcement des formateurs de base sera aussi envisagé, qui vise la mise en place de formateurs et de formatrices endogènes et originaires du milieu rural, ayant une bonne connaissance des conditions, contraintes et capacités des femmes rurales.

Un grand nombre de formations ont été dispensées aux intermédiaires sociaux et des services d'appui-conseil et, à l'heure actuelle, les besoins concernent essentiellement des formations ciblées sur les aspects genre en rapport avec les activités spécifiques d'appui (exemple : collecte de données désagrégées par sexe, formation de sensibilisation « genre » combinée avec formation sur l'identification de données à collecter, l'intégration de ces données dans les canevas, sur les méthodes de collecte et sur l'analyse des données).

Aujourd'hui, c'est au niveau de la mise en œuvre du concept « genre » que les difficultés majeures apparaissent. Ce qui est nécessaire est donc une formation plus spécialisée permettant de développer les capacités de certaines catégories de personnel, en abordant des thèmes ou activités directement adaptés à leurs besoins et fonctions. La compréhension des besoins en matière de formation « personnalisée » ou spécialisée sur le genre passe par une analyse des compétences exigées par les différentes fonctions.

8.6 Mise en réseau

La mise en réseau est un élément essentiel du développement de tous les sous-secteurs agricoles et ruraux. Il s'agit notamment de l'organisation des producteurs et des acteurs économiques au sein de filières et de l'organisation et de la gestion au niveau local.

Un aspect de l'organisation est la mise en réseau, à travers la création d'organisations faitières et de réseaux, 'tables', l'échange d'expériences et l'identification d'actions à mener de manière concertée.

La participation des femmes rurales aux organisations et aux réseaux est actuellement faible, même si on peut noter une augmentation de ce type d'activités et initiatives, de manière dynamique. Les formes d'organisation convenant le mieux aux besoins des femmes rurales n'ont pas encore été suffisamment identifiées et les pratiques exemplaires n'ont pas encore été collectées pour permettre de formuler une stratégie d'organisation.

L'effort d'appui devant être fait aujourd'hui est un effort d'accompagnement des femmes rurales en matière d'identification de leurs besoins et ensuite d'identification des formes

d'organisation dans lesquelles elles se sentent les mieux représentées. Enfin, la création ou le renforcement de ces organisations devra être appuyé, et une assistance fournie aux femmes rurales susceptibles de devenir porte-parole des femmes rurales et qui pourront alors intégrer les organes de décision des OP.

Il est nécessaire de mener une **réflexion** participative sur les contraintes propres aux groupes vulnérables et aux femmes rurales.

8.7 Suivi-évaluation

Les stratégies à poursuivre pour le suivi-évaluation concernent deux niveaux, le niveau central du Ministère et ses structures centralisées, et le niveau des projets, des organisations intermédiaires et des organisations de base (TINE, et les CARDER ?). Pour ces deux niveaux, il convient de préciser les indicateurs de suivi qui permettront de mieux connaître la situation des femmes rurales et des autres groupes vulnérables, et les progrès qui seront faits au fil du temps.

Au niveau central du Ministère, la planification par objectifs implique l'identification d'indicateurs de suivi des performances et de l'impact. Pour la plupart des indicateurs identifiés sur les conditions de vie des producteurs, il n'existe pas une distinction relative au sexe. Une désagrégation systématique de ces indicateurs doit être faite afin de permettre de suivre les acquis « genre » dans la mise en œuvre du SDDR.

Au niveau des projets, des ONG et des organisations de base (OP, GF, APE, etc.), les données collectées pour le suivi doivent aussi être désagrégées par sexe, mais le système à appliquer doit être un système de suivi-évaluation participatifs, dont les groupes concernés identifieront eux-mêmes les indicateurs à suivre en fonction de leurs besoins d'information et en fonction des objectifs qu'ils veulent atteindre. Il y a un travail important à faire en terme d'élaboration de systèmes de suivi-évaluation participatifs, qui concernent directement les femmes rurales et les autres groupes et leur implication dans la conception et l'application des systèmes de suivi au niveau local.

9 DOMAINES STRATEGIQUES PRIORITAIRES

La plupart des activités à mener pour prendre en compte les groupes vulnérables, dont les femmes rurales, ne sont pas isolées. En revanche, elles doivent parfaitement s'intégrer dans les programmes d'action des différents sous-secteurs agricoles. Par conséquent, les activités du Plan d'action « Genre et développement agricole et rural » ont été identifiées en liaison étroite avec les autres plans d'actions prévus par le MAEP et dans la perspective que les orientations et lignes d'action proposées seront incorporées, le moment venu, à la formulation des divers Plans d'action du MAEP. Ces orientations sont présentées dans le volume 2 et résumées dans le chapitre 8 ci-dessus.

Les actions stratégiques devant nécessairement être réalisées sont celles liées à l'institutionnalisation de l'approche « genre » dans les mandats, rôles et fonctions du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Ces actions sont décrites en détail au chapitre 6 ci-dessus. Leur réalisation devra être garantie à travers la mise en œuvre du Plan d'action « Appui institutionnel au MAEP ». Toutefois, étant donné l'importance de l'institutionnalisation de l'approche, ces actions sont également préconisées dans le Plan d'action « Genre et développement ».

Un aspect particulier de l'institutionnalisation a trait à la coordination avec les autres domaines et secteurs de la société. Les aspects « genre » touchent tous les domaines de la vie communautaire et toutes les structures et institutions de la société sont concernées par leur prise en compte. Les actions relevant du secteur agricole se complètent avec les actions des autres secteurs, et une coordination et concertation efficaces entre secteurs s'avèrent cruciales pour garantir un impact optimal des actions. La coordination au niveau des structures de l'Etat est un élément clé de cette coordination. En ce qui concerne l'appui aux groupes vulnérables et l'intégration de l'approche « genre », il convient donc que le MAEP assure la coordination de ses actions avec les autres structures. Les activités à conduire pour permettre cette coordination sont décrites au chapitre 7. Elles ne relèvent d'aucun autre Plan d'action prévu par le MAEP et leur mise en œuvre devra être entièrement garantie par le présent Plan d'action.

En plus des actions d'institutionnalisation, l'accent est mis sur un nombre restreint d'activités qui relèvent en fait d'autres Plans d'action, mais dont l'importance stratégique pour améliorer les conditions des groupes vulnérables est telle que leur mise en œuvre est considérée comme prioritaire dans le Plan d'action « Genre et développement ». Un financement spécifique sera donc directement recherché pour les réaliser.

À titre d'exemple, ces actions concernent:

- le recensement des meilleures pratiques GED (pratiques exemplaires) dans les différents sous-secteurs agricoles, susceptibles d'être reproduites et de faire tache d'huile pour un changement durable.
- l'appui technique aux projets et aux acteurs de développement (publics et non-publics) pour institutionnaliser la désagrégation des données selon le genre, afin d'établir une base d'informations adéquate pour la planification et le suivi des activités et pour la prise de décision et la programmation.

Ce rapport provisoire ne fournit pas une sélection des actions prioritaires à réaliser. Celle-ci pourra éventuellement faire l'objet de discussions au sein du COMICO et du Groupe Thématique « Genre et développement agricole et rural ». Cette sélection pourra se faire à l'issue de l'examen des orientations stratégiques pour les différents sous-secteurs, présentées dans le volume 2 du présent rapport.

ANNEXE 1

LISTE DE BIBLIOGRAPHIE ET DE SOURCES

- Afrique Agriculture n° 310, janvier 2003.
- Anonyme (2002) : Piste et routes pour la production et la solidarité (juin 2002)
- Atchadé, Dr. Jean Camille (2001) : Enquêtes socio-économiques de base. Rapport d'études. PADEB
- Béhanzin, Élise et Daniel Odjo (2002) : Etude sur le statut social des femmes et les activités de promotion féminine dans les zones d'intervention du PAMF. PAMF/MAEP/DFS/LIFAD
- Berthome, J (2001) : Évaluation à mi-parcours du Programme de Professionnalisation du Monde Rural Béninois (PPMAB) (réalisé par CIEPAC pour la Coopération française et le MAEP)
- CAGED (2002) : Indice africain d'équité en genre et de développement et rapport sur les femmes africaines 2002/2003. Note de distribution limitée, présentée au Réunion du Comité Femmes et Développement, Réunion des Experts, 9 - 11 octobre, 2002 à Johannesburg, Afrique du Sud.
- CAGED (2002) : Questionnaire d'évaluation de la mise en œuvre du cadre de la politique nationale genre aux niveaux sectoriels
- Canevas de présentation exécution, suivi, évaluation des projets et aide-mémoire.
- CBCE (2003) : Stratégie sectorielle de promotion et de développement des exportations d'anacarde/noix de cajou – Rapport sur la stratégie sectorielle et le plan marketing export, Cotonou, 2003.
- CBCE (2003) : Stratégie sectorielle de promotion et de développement des exportations d'anacarde/noix de cajou – Offre nationale, Cotonou, 2003.
- CBDD (2001) : Programme d'agriculture durable, Tome 1 et 2, Cotonou, 2001.
- Cellule Micro-finance (2002) : Statistiques des IMF par type d'institution au 31 décembre 2002, Cotonou 2002
- CFDAR/MDR (1996) : Evaluation de l'enquête-test sur la collecte des statistiques agricoles différenciées par sexe dans le Mono et le Zou, 1996.
- CFDAR (1998) : Enquête sur les statistiques agricoles différenciées par genre. Rapport national. Septembre 1998
- CFDAR/Danida (1998) : Enquête sur les statistiques agricoles différenciées par genre – Rapport national (septembre 1998)
- CFDAR (1998) : Rapport ateliers de formation des cadres de l'INRAB sur l'approche GeD, décembre 1998
- CFDAR (1999) : Rapport d'activités. Cellule Femme dans le développement agricole rural (CFDAR) - Analyse de la progression des activités de 1997 à 1999
- CFDAR (2001/2002) : Neuvième et Dixième réunions semestrielles sur l'application de l'approche « genre et développement », 2001 et 2002.
- CFDAR (2002) : Tableaux des réalisations des activités de la CFDAR de 1995 à 2002
- CFDAR (2002) : Note sur le processus de révision des canevas de plan de campagne, plan d'action et de rapports d'activités des CARDER et Directions techniques, présentation CFDAR, Cotonou, 2002.
- CFDAR (2002) : Présentation de la Cellule « Femme dans le développement agricole et rural », décembre 2002
- Comlanvi, Marie Odile H. (2002) : Atelier de formation des responsables nationaux et sectoriels au suivi et évaluation du Plan d'action africain et de la Plate-forme d'action de Beijing 2002/2004. Ouagadougou, Burkina Faso, du 10 au 14 juin 2002. Rapport de mission.

- Comlanvi, Marie Odile H. (2002) : Rapport de suivi de la mise en œuvre du cadre de politique nationale genre aux niveaux sectoriels, rapport provisoire, septembre 2002
- Consortium ALAFIA (2002) : Rapport de présentation, Cotonou, juin 2002
- Danida (1996) : Intégration des femmes dans le développement agricole – Document de projet dans le cadre du PADSA, Cotonou, octobre 1996
- Danida (2001) : Mission d'appui aux activités spécifiques du SPAFR et CFDAR, juin 2001. Rapport 17. Scanagri
- Danida (2002) : Mission d'appui technique permanent au projet « Intégration des femmes dans le développement agricole et rural ». Rapport final no. 19, février 2002. Scanagri.
- DFID (1999) : Rural livelihoods : Forestry Core Text, *indicate web-address*
- DFID (1999) : Rural livelihoods : Forestry Checklist, *indicate web-address*
- DFID (1999) : Rural livelihoods : Land Tenure Core text. *indicate web-address*
- DFRN (2001) : FOSA-Bénin. Étude prospective du secteur forestier en Afrique (FOSA). Rapport provisoire. Août 2001. Direction des forêts et des ressources naturelles, MAEP
- DGR/MAEP Cellule Bas-fonds (2002) : Inventaire et mise en valeur des bas-fonds au Bénin, Porto-Novo, juin 2002
- DGR/MAEP (2002) : Point des programmes de pistes rurales au niveau divers projets et structures sous tutelle MAEP (Document de travail, octobre 2002)
- DGR/MAEP PNUD-FAO (2001) : Programme national de promotion de l'irrigation privée au Bénin (juin 2001)
- DGR/MDR – PNUD/FAO (2001) : Programme national de promotion de l'irrigation privée au Bénin, Cotonou, janvier 2001
- DH/MMEH (2002) : Projet e plan d'action pour l'intégration des aspects GED dans le secteur eau et assainissement (juin 2002)
- DPP/MAEP (2002) : Termes de Références pour l'équipe d'appui à l'élaboration du Plan d'action 'appui aux organisations paysannes. Version du 13/03/02 (MAEP)
- DPP/MAEP (2002) : Termes de Référence pour le Plan d'Action Appui aux OP, version du 13/03/2002
- DPP/MAEP (2003) : Organigramme révisé de la Direction de la Programmation et de la prospective (DPP) du MAEP, janvier 2003
- DPP/MAEP (2002) : Termes de référence pour l'élaboration du Plan d'action « Appui institutionnel au MAEP », version provisoire, mars 2002.
- Edja, Honorat (2001) : Land rights under pressure : Acces to resources in Southern Benin. IIED/GRET (Land tenure and resource access in West Africa)
- FAO (1998) : Questions sur la relation statistiques-genre, par Mercedes Pedrero. Extrait de « Statistiques et genre : recensements agricoles ». Rome.
- FAO (1998) : Statistiques et genre. Recensements agricoles. Orientations pour une révision des concepts et de la méthodologie (inclut des exemples du Bénin). Sur le site Web de la FAO.
- FAO (1999) : Comblent la lacune de données. Intégration des spécificités hommes-femmes dans les statistiques agricoles. Rome.
- FAO (2000) : Évaluation des ressources forestières mondiales 2000. Rapport principal. Études FAO forêts, 140
- FAO (2002) : Les femmes et le droit foncier. Sur un pied d'égalité
- FAO (2003) : Planifier différemment. Par Vicky Wilde.
- FAO (2003) : Etudes de cas. Par Vicky Wilde.
- FUPRO-Bénin (1999) : Identification des filières agricoles porteuses dans les départements du Sud-Bénin, GERAM/DDCF (septembre 1999).

- GAJES (1999) : Femmes et droit de propriété : Accès à la terre
- GERAM Conseil (1999) : Appui à l'intégration des agricultrices au réseau des coopératives agricoles GV-USPP-UDP dans le Zou. Tome I : Rapport de diagnostic. UDP-Zou/ADF
- GRET (2002) : Appui à l'élaboration du Plan d'Action pour la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière en République du Bénin. GRET/PGTRN/AFD/GTZ
- Groupe de Neuchâtel (2001) : Note de cadrage conjointe sur la vulgarisation agricole (édition 2001)
- Groupe de Neuchâtel (2001) : Guide suivi d'évaluation et d'analyses conjointes des programmes d'appui à la vulgarisation agricole, édition 2001
- GTZ : Gender responsive land tenure development, *indicate web-adresse*
- Hilhorst, Thea (2000) : Women's Land Rights : Current Developments in Sub-Saharan Africa, IN Toulmin and Quan (2000)
- Honlonkou, Albert N. et Nestor Ahoyo-Adjovi (2002) : Genre et foncier au Bénin : Accès, gestion et contrôle. CFDAR, septembre 2002
- INRAB (2002) : Amélioration de la prise en compte de l'aspect Genre dans les programmes de recherche agricole par V. MIGUEL et N. VINK, Cotonou, décembre 2002
- INRAB/APRRA (2002) : Amélioration de la prise en compte de l'aspect Genre dans les programmes de recherches agricoles de l'INRAB, rapport provisoire, décembre 2002
- IFPRI/LARES (2001) : Impact des réformes agricoles sur les petits agriculteurs au Bénin, volume 1 : Résultats des enquêtes des petits agriculteurs, des communautés et des groupements villageois (Cotonou, GTZ, avril 2001)
- IFS/DIFOV (2002) : Plan d'action opérationnelle pour la gestion durable de la fertilité des sols. Rapport Principal (avril 2002). Initiative pour la fertilité des sols. DIFOV
- Kouakanou, Bonaventure (1996) : Etude de l'aménagement des massifs forestiers des Monts Kouffè, Wari-Marou et Agoua – Volet agricole, PBF/DFRN
- Kouakanou, B. et Djogbenou, E. (1995, 1996) : Formation à l'approche Genre des équipes du PGRN – Elaboration de Guide d'intégration dans la stratégie d'intervention des équipes du VABV
- MDR (1995) : Arrêté portant à la création de la Cellule femme dans le développement agricole et rural (CFDAR) 1995.
- MDR (1996) : Données sur la structure par genre du personnel du Ministère du développement rural (MDR), 1996.
- MDR (1999) : Compte-rendu de l'atelier de validation des canevas de plan de campagne, de plan d'action et de rapports des activités des CARDER et Directions techniques. Ministère du développement rural, Cotonou, juillet 1999.
- MDR (1999) : Annexes du Compte-rendu de l'atelier de validation des canevas de plan de campagne, de plan d'action et de rapports des activités des CARDER et Directions techniques. Ministère du développement rural, Cotonou, juillet 1999.
- MDR/CARDER Zou (2000) : Plan de campagne 2000-2001. CARDER-Zou, Ministère du Développement Rural et CARDER Zou, mars 2000.
- MAEP (2001) : Séminaire atelier sur le Système national intégré des statistiques agricoles sur la méthodologie de collecte des informations dans le secteur agricole. Bohicon, septembre 2001. Rapport général. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Cotonou, septembre 2001.
- MAEP/CFDAR (2001) : Politique de promotion de la femme dans le secteur agricole et rural (septembre 2001)
- MAEP (2001) : Canevas de plan de campagne, de plan d'action et de rapports des activités des CARDER et Directions techniques. MAEP, Cotonou, 2001.

- MAEP (2001) : Schéma directeur du développement agricole et rural du Bénin – Plan stratégique opérationnel, Cotonou, 2001.
- MAEP (2002) : Politique de promotion de la femme dans le secteur agricole et rural, Cotonou, 2002.
- MAEP (2002) : Budget Programme. Gestion 2003, MAEP, 2002.
- MERGE : Community-based Conservation with Gender Focus. Guide and Case study, *indicate web-address*
- MFPSS (2002) : Plan d'action multisectoriel pour la mise en œuvre de la politique nationale de promotion de la femme.
- MFPSS (2003) : Point sur le rapport d'activités de suivi et évaluation de la mise en œuvre du Plan d'action africain et de la Plate-forme de Beijing. Suivi et évaluation au niveau national, Bénin, rapport provisoire, février 2003
- MMEH/DH (2002) : Projet de Plan d'action pour l'intégration des aspects GeD dans le secteur Eau et assainissement, Cotonou, Juin 2002
- MORIS, Jon (1994) : Options de vulgarisation agricole en Afrique tropicale (CTA, Wageningen juillet 1994)
- Newby, Anna Suad (1999) : La participation des femmes aux activités du PGTRN et l'application de l'approche genre dans les différents sites d'intervention. PGTRN/MDR/GTZ/AFD
- Newby, Anna Suad (2000) : Les femmes et la terre sur les sites d'intervention du PGTRN. PGTRN/MDR/GTZ
- OECD (1998) : Compendium du Comité d'aide au développement (CAD) de notions et approches relatives à l'égalité homme-femme.
- ONASA (2001) : Atlas de sécurité alimentaire du Bénin
- Oukoun, Maurice et Virginie Miguel (1996) : Etude d'identification des facteurs susceptibles d'inciter, de renforcer et de consolider les groupements de femmes en République du Bénin. CFDAR/MDR
- PADME (2002) : Rapports annuels 2000, 2001 et 1^{er} trimestre 2002, Cotonou 2002
- PADSA/MAEP : Etude d'impact à mi-parcours du PADSA – Rapport synthèse de Jean-Pierre MUIMANA KALALA (août 2000)
- PADSA (2000) : Tableau de bord/ récapitulatif sur l'état d'avancement du PADSA, août 2000
- PADSA/USE (2001) : Programme d'appui au développement du secteur agricole. Appui à l'Unité suivi-évaluation. Bilan du dispositif suivi-évaluation du PADSA, Cotonou, novembre 2001.
- PADSA/USE/MAEP/DPP (2002) : Document élaboré par le Bureau de la Coordination de la Composante privée (BCCCP) pour l'exécution de la tranche 2003 du PADSA, Cotonou, octobre 2002
- PADSA (2002) : Quelques données statistiques sur l'ensemble des SFL appuyées par le PADSA au 30 juin 2002. Composante privée.
- PAGER (2002) : Fiche de présentation du PAGER : Rapports annuels 2000, 2001 et rapports annuels 2002 ; Points des crédits mis en place dans les groupements PAGER par les CLCAM, Vitesse de rotation du capital, Cotonou, 2002
- PAPME (2003) : Rapports d'activités 2000, 2001, 2002, Programme d'activités 2003.
- PASA/MDR (1997) : Résultats des travaux du groupe 6 sur l'appui aux organisations paysannes. (Réalisé pour Programme d'Appui au Secteur Agricole (PASA)) Cheaka, Aboudou Touré et al
- PASA/MDR (1997) : L'évolution des structures et la gestion des services. Rapport du groupe de travail no. 1. Préparation du Programme d'appui au secteur agricole (PASA), février 1997.

PPAB (2000) : Note sur les groupements féminins
PSSA : Fiche de projet

République du Bénin. MFPSS/DPF (2002) : Arrêté 2002 no 1538/MFPSS/DC/SGM/DPF/ SA portant nomination des membres de la Commission nationale de promotion de la femme (CNPFF)

République du Bénin. Présidence de la république (2002) : Décret no 2002-464 du 28 octobre 2002 portant création, composition, attributions et fonctionnement de la Commission Nationale de Promotion de la Femme (CNPFF)

SOLAGRAL (2003) : Les informations volatiles du commerce et de l'agriculture, N° 12, janvier 2003

Swiss Development Corporation : Tackling gender in sustainable land management.
indicate web-address

Toulmin, Camilla et al (2002) : Negotiating Access to Land in West Africa. IIED/GRET

Toulmin, Camilla and Julian Quan (2000) : Evolving land rights, policy and tenure in Africa, IIED/NRI

ANNEXE 2

TERMES DE REFERENCE

Annexe 1

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DEL'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA
PECHE

DIRECTION DE LA PROGRAMMATION ET DE LA PROSPECTIVE

TERMES DE REFERENCE POUR L'ELABORATION DU PLAN D' ACTIONS
« GENRE ET DEVELOPPEMENT »

Version Octobre 2002

I. CONTEXTE GENERAL

1. Politique Nationale de développement rural

1.1. Le cadre général d'élaboration de la politique de développement rural au Bénin

La République du Bénin a défini, au début des années 90, les grandes orientations de sa politique agricole à travers la Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LDPDR) signée le 31 mai 1991. Les objectifs assignés au secteur agricole étaient les suivants :

- Contribuer à la croissance économique, à l'équilibre de la balance commerciale et à la création d'emplois ;
- Contribuer à l'amélioration du niveau de vie des populations par l'augmentation du pouvoir d'achat des producteurs, la lutte contre la pauvreté, le contrôle de la qualité et l'innocuité des aliments ;
- Maintenir la sécurité alimentaire et nutritionnelle d'une population en expansion rapide (3,3 % par an) ;
- Diversifier et intensifier la production agricole d'une manière durable, c'est à dire sans hypothéquer la base productive nationale et le patrimoine écologique ;
- Contribuer, au sein des communautés rurales, à l'amélioration des rapports hommes/femmes.

La LDPDR de 1991 a été suivie de la mise en œuvre du Projet de Restructuration des Services Agricoles (PRSA) et de la tenue de la Table Ronde du Secteur Rural en septembre 1995, dans un contexte :

- de désengagement de l'Etat d'un certain nombre de fonctions qu'il remplissait jusqu'alors ;
- de la déconcentration de certains services publics au niveau des départements ;
- de la décentralisation lancée par les lois de janvier 1999 (collectivités territoriales et services publics).

Dans le même temps, l'Etat a pris différentes options politiques qui avec d'autres mesures externes comme la dévaluation du franc CFA ont des répercussions notables sur le secteur agricole. Il s'agit notamment de l'ouverture internationale, de l'intégration aux dynamiques économiques régionales et de la libéralisation interne de l'économie.

Tenant compte de ces différentes évolutions, le MAEP²¹ (ex-MDR) a entrepris depuis début 1999, un processus d'ajustement des réflexions sur la stratégie de développement du secteur rural au nouveau contexte national et international, avec notamment l'élaboration de différents documents successifs dont le premier est celui de la formulation générale de la stratégie de développement.

Les conséquences opérationnelles de la mise en œuvre de cette stratégie sont davantage précisées à travers les autres documents qui ont suivi :

²¹ : MAEP : Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de Pêche, ex-MDR : Ministère du Développement Rural

- La **Déclaration de Politique de Développement Rural (DPDR)** de 1999 (version finale de juin 2000) reprend et adapte le document précédent de 1991. Elle présente les grandes options et les choix stratégiques retenus par le gouvernement pour les années à venir ;
- Le **Schéma Directeur du Développement Rural (SDDR)**, validé en avril 2000, propose une première synthèse des nombreuses études réalisées pour préciser les problématiques sectorielles et transversales ;
- Le **Plan Stratégique Opérationnel (PSO)**, approuvé par le Ministère en août 2000, résume le SDDR et en reprend les différents points sous une forme opérationnelle. Il traduit la stratégie globale en actions de mise en œuvre de la politique nationale de développement rural.

Ces documents constituent aujourd'hui les références de la politique sectorielle. Ils ont été approuvés en Juillet 2001.

1.2. La stratégie de développement rural

Le Plan Stratégique Opérationnel, tenant compte de la structure actuelle et de la dynamique de l'économie et de l'agriculture béninoise, des orientations économiques prises depuis 1990 et des objectifs assignés au secteur, énonce les grands traits de la stratégie de développement rural pour les prochaines années :

Priorité est donnée à la modernisation progressive de l'agriculture familiale afin de lui permettre d'accéder au marché.

Cette modernisation permettra de passer d'une économie dominée par l'autosubsistance à une économie beaucoup mieux intégrée au marché tout en étant créatrice d'emplois.

Elle participera à la lutte contre la pauvreté et contribuera à l'amélioration du niveau de vie des populations, en augmentant les revenus et donc le pouvoir d'achat des ruraux

Pour ce faire, elle s'appuie pour cela sur :

- Une responsabilisation des **Organisations Paysannes**. Celles-ci étant appelées, avec les autres opérateurs privés, à jouer un rôle croissant dans le développement rural et à reprendre en charge des fonctions jusqu'alors assurées par l'Etat ;
- Une **diversification** des filières et des produits ayant vocation à être commercialisés, notamment sur les marchés extérieurs ;
- **L'organisation des circuits de commercialisation adaptant besoin du consommateur et offre du producteur/transformateur**, sans laquelle les actions d'appui à la production conduisent à des échecs par accumulation de stocks invendus.

La modernisation de l'agriculture doit être fortement mise en relation avec la promotion de procédés de transformation de produits agricoles dans le souci d'une plus grande valeur ajoutée, de création d'emplois et de revenus (notamment pour les femmes individuellement ou en groupes).

Le développement d'une agriculture marchande permet de répondre aux principaux objectifs assignés au secteur : il contribue à l'équilibre de la balance commerciale, à la génération de revenu et se faisant, à la réduction de la pauvreté et à la lutte contre l'insécurité alimentaire.

Les potentialités de la production béninoise et la petite taille du marché national justifient l'objectif de conquête de marchés extérieurs, qu'ils soient de proximité ou non, tel que défini dans la Lettre de Politique de Développement Rural (LPDR) de 1991. Cela suppose obligatoirement la diversification de l'offre d'exportation,

l'amélioration de la compétitivité et une meilleure gestion de la qualité tout le long de la filière de production.

Les exportations agricoles sont encore actuellement beaucoup trop dépendantes du seul coton (plus de 80 % du total des exportations agricoles) et il est impératif de favoriser l'émergence de nouveaux produits.

Dans les zones qui n'ont pas de vocation exportatrice, l'accent sera mis sur le renforcement d'une dynamique commerciale de proximité, et sur le développement d'une offre de produits agricoles tant primaires que transformés pour le marché intérieur. Ce marché intérieur comprend les besoins du secteur rural mais aussi du secteur urbain et périurbain en forte croissance dont les habitudes alimentaires et les besoins de consommation évoluent très rapidement.

La nécessaire modernisation de l'agriculture béninoise doit toutefois être conduite avec prudence et prendre en compte deux préoccupations majeures.

- Il faut tout d'abord veiller à ce que cette évolution n'ait pas de conséquences négatives en termes d'équité, et **notamment qu'il n'y ait pas de dégradation de la situation des groupes vulnérables.**

Cela suppose une vigilance sur le suivi de l'évolution de la situation alimentaire et nutritionnelle dans les départements à déficit vivrier chronique ainsi que pour les populations les plus démunies des autres zones.

Cela signifie également qu'il importe de veiller à ce que le développement d'une agriculture marchande et de la génération de revenu pour certains ne s'accompagne pas de difficultés accrues pour d'autres.

Enfin, un dernier élément important à cet égard sera de s'assurer que les femmes trouvent leur place dans le processus de modernisation de l'agriculture dans la perspective d'un rééquilibrage effectif des relations hommes/femmes.

- Par ailleurs, **la modernisation de l'agriculture ne doit pas se faire au détriment de l'environnement et des ressources naturelles.** Le développement d'une agriculture marchande exerçant une pression trop forte sur les ressources et entraînant la dégradation de la base physique productive conduirait rapidement à des résultats inverses à ceux souhaités : perte de productivité et de compétitivité, réduction des volumes commercialisés et exportés, réduction des revenus et accroissement de la pauvreté, exode rural et nouveaux problèmes urbains.

L'énoncé de cette stratégie générale a des implications très marquées dans de nombreux domaines d'intervention. Le renforcement d'une agriculture plus articulée avec le marché requière en effet des initiatives et des actions à conduire de manière simultanée.

Il faut tout à la fois agir sur :

- la production : à travers la diversification de l'offre, l'amélioration de la productivité, la disponibilité des facteurs et des services d'appui, notamment le crédit ;
- la conservation, le stockage et la transformation éventuelle de cette production ;
- l'écoulement de la production et des produits et leur mise à disposition auprès des consommateurs ;
- l'émergence et le renforcement d'une demande solvable.

La modernisation du secteur agricole ne concerne donc pas seulement les aspects de production, mais intègre également toutes les dimensions en aval des filières agricoles, notamment la transformation et la consommation.

Le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche a décidé de mettre en œuvre cette stratégie dans le cadre de différents Plans d'Action couvrant l'ensemble des domaines d'intervention évoqués.

Elle s'inscrit dans le contexte actuel de libéralisation interne, de désengagement de l'Etat et de responsabilisation du monde rural.

Cette mise en œuvre implique un pilotage et une coordination des actions, de manière à s'assurer de la cohérence globale du dispositif dont les précisions sont développées dans les **Termes de Référence généraux des Plans d'Action**.

2. Caractéristiques du secteur rural

2.1. Population rurale

Sur une population totale estimée en 1997 de 5,7 millions d'habitants, la population rurale atteindrait aujourd'hui les 3,7 millions de personnes dont environ 51% de femmes²².

Selon le recensement général de la population et de l'habitation de Février 1992, le Secteur Primaire occupe 56% de la population active avec 66,7 % d'hommes et 41,6 % de femmes.

2.2. Caractéristiques de l'exploitation agricole béninoise et ressources en terres.

La petite exploitation prédomine partout au Bénin.

La taille moyenne d'une exploitation est d'environ 1,7 ha pour une famille moyenne de 7 personnes.

34 % des exploitations agricoles couvrent moins d'un hectare.

Seules 5 % des exploitations du Sud et 20 % des exploitations du Nord disposent de plus de 5 ha.

Les surfaces disponibles brutes sont de 11 millions d'hectares²³ dont un peu moins de 60 % sont aptes à répondre à une agriculture diversifiée. Plus précisément, elles se répartissent pour leur occupation de la manière suivante²⁴ :

- Surfaces mises en culture annuellement : 1, 375 millions d'ha (12,5%).
- Zones de parcours (gros bétail) : 2,750 millions d'ha (25%).
- Zones boisées et forêts classées : (2,750 millions + 1,375 millions) 4,125 millions d'ha (37,5 %).
- Parcs nationaux et zones cynégétiques : (777 millions + 485 millions) 1,260 millions d'ha (11,5%)
- Autres : 0,380 millions d'ha (3,5 %)
- Le reste des terres est composé de jachères (10 %)

Les jachères se font de plus en plus rares. Dans certaines zones, elles ont totalement disparu.²⁵

L'accès à la terre, encore élevé dans le Nord du Pays, est de plus en plus difficile dans tout le Sud du pays sous l'effet d'une forte pression démographique et de l'urbanisation.

Pour finir, Le Bénin dispose de 320 000 ha de terres irrigables notamment dans les vallées du Niger, de l'Ouémé et du Mono dont 60 000 ha de bas fonds.

2.3. Les zones agro-climatiques et les principales

²² : Le document " Typologie des femmes rurales du Bénin" - MDR/DPP - Février 1999 , fait référence à l'enquête "statistiques agricoles" de 1992 et parle d'une population agricole de 3,2 millions dont 51,1% de femmes.

²³ : La superficie totale du Bénin est de 115 000 km².

²⁴ : Source : document Le document de Synthèse de la Table Ronde du Secteur Rural - Juin 1995. Le document du Schéma Directeur du Développement Rural "Cultures d'exportation et diversification agricole" propose des chiffres légèrement différents 8,3 millions d'hectares disponibles, dont 1,375 million d'hectares cultivés chaque année.

³ : Source : Document de Synthèse de la Table Ronde du Secteur Rural - Juin 1995. Les jachères ont une durée de vie de moins d'un an lorsqu'elles existent.

cultures béninoises

2.3.1. Si le Bénin est fortement boisé (plus d'un tiers de la surface nationale) et où les parcours occupent un quart du pays, cela n'empêche pas une production agricole fortement diversifiée.

En effet, les conditions agro-climatiques variées du Bénin prédisposent le pays à une agriculture diversifiée, tant sur le plan des cultures vivrières que sur le plan des cultures d'exportation.

Le Bénin dispose de 3 zones climatiques :

- Au nord, la zone soudanienne (900 à 1100 mm de pluies par an et une forte évapotranspiration).
- Au centre, une zone guinéo-soudanienne (1000 à 1200 mm).
- Au Sud, une zone subéquatoriale à régime bimodal (900 à 1500 mm/an).

Le milieu naturel est structuré en huit zones agro-écologiques qui sont exploitées à travers des systèmes de production (plus ou moins) spécifiques²⁶.

Zones agro-écologiques :

Zone extrême Nord-Bénin

Zone cotonnière du Nord-Bénin

Zone vivrière du Sud Borgou

Zone Ouest-Atacora

Zone Cotonnière du Centre-Bénin

Zone des terres de barre

•

Zone de dépressions

Zone des pêcheries

INCLURE CARTE DES ZONES AGROECOLOGIQUES

⁴ : Repris d'après les documents MDR/DPP -Service de la Statistique.

- I. La **zone extrême nord du pays**, le long du fleuve Niger, se particularise par ses cultures spécialisées en maraîchage comme l'oignon et la pomme de terre. Elle est cependant traditionnellement une zone de cultures céréalières (principalement mil et sorgho). On y cultive également le coton, le maïs et le riz.
- II. La **zone cotonnière du nord Bénin** (sud de l'Alibori, nord-est de l'Atacora) : Les systèmes de production de cette zone s'appuient tout d'abord sur les vivriers de consommation traditionnelle comme le mil est le sorgho, auxquels il faut rajouter le maïs, le niébé, l'arachide, le manioc et un début de culture de l'igname.
Dans cette zone, le coton est la culture de rente principale.
Comme dans tout le nord du pays, l'anacarde prend de l'importance.
- III. La **zone vivrière du sud Borgou** (Borgou actuel et sud-est de l'Atacora) : Comme toute la zone nord du pays, le mil et le sorgho sont partout cultivés. Elle se démarque de la zone précédente par la présence accentuée de l'igname et du manioc. Ce sont des systèmes d'exploitations où les cultures de rentes comme le coton est très présent mais où le maïs et l'anacarde prennent de plus en plus d'importance. Comme partout où cela est possible dans le pays le riz est (de plus en plus) cultivé.
- IV. Si le Coton est bien présent, la **zone Ouest de l'Atacora** (et du nord de la Donga) est une zone traditionnellement tournée vers les céréales : mil, sorgho et maintenant le riz. C'est une zone où tous les autres produits vivriers sont présents (igname, manioc), ainsi que l'arachide.
- V. La **zone cotonnière du centre Bénin** (Sud Borgou et de la Donga, Nord ouest du Mono et des Collines, Nord du Plateau) :
Outre le Coton, les exploitations se développent autour d'une gamme variée de production : tubercules (igname, manioc), céréales (maïs, riz), légumineuses (niébé, arachide).
- VI. Dans la partie sud du pays, où le palmier à huile est partout présent, la **zone des terres de barre** (centre Zou, centre et sud est Couffo, centres Atlantique et Ouémé, sud Plateau) : est dominée par le maïs, mais les autres produits vivriers et l'arachide et le niébé sont également présents. C'est la grande zone de culture de l'ananas et des agrumes.
- VII. La **zone de dépression** (Couffo, sud Zou, nord ouest Atlantique et centre Plateau) :
Le système de culture est basé sur le maïs associé selon le cas au manioc ou au niébé. On y trouve également des cultures maraîchères (piments, tomates,...) et du riz. L'ananas y est également présent.
- VIII. La **zone des pêcheries** (zone littorale sud et basses vallées du Mono et de l'Ouémé) est basée sur la culture du maïs, du manioc, du niébé et de plus en plus vers le maraîchage. C'est également la zone des cocoteraies.

2.3.2. Les productions végétales

Le palmier à huile était jusque dans les années 60, la principale culture d'exportation. Elle a laissé sa place dans les années 70 au **coton** qui domine aujourd'hui les cultures d'exportation (1999-2000 : 360.000 T / 369.000 ha).

D'autres produits comme le tabac (580 T / 930 ha) et l'arachide (99.000 T / 122 000 ha) ont également connu un déclin²⁷.

Sur les 5 dernières années, le coton représente en moyenne 85,5 % des exportations agricoles et 78 % des exportations totales^{28et29}.

On constate néanmoins une tendance à la diversification des exportations agricoles. Les produits autres que le coton sont passés progressivement de 11 % en 1996 à 18 % en 1999. Cela provient notamment des exportations de graines oléagineuses (essentiellement graines de coton), en forte augmentation en 1998 et des exportations de fruits (noix de cajou).

Le Bénin propose aujourd'hui une gamme de production tournée vers l'exportation mais également vers le marché local. Et ce, qu'il s'agisse de production en plein renouveau comme le **palmier à huile** (surfaces estimées actuelles : 330 000 ha), la noix de cajou (anacarde : production actuelle estimée de 30 000 T/an), et dans une moindre mesure le karité (17 000 T d'amandes exportées et 7 000 T de beurre et d'huile), ou de cultures dites "à promouvoir" comme le manioc, le maïs, les fruits et les produits maraîchers...

- les **céréales** sont largement dominées par le **maïs**³⁰ : 80 % de la production céréalière : 670 000 T / 595 000 ha. Le **sorgho** vient ensuite avec 139 000 T / 168 000 ha (14 %), et le **riz** (36 000 T / 17.000 ha). Le **petit mil et le fonio** totalisent 27 000 T / 35 000 ha pour le premier et 1 580 T / 2 780 ha pour le second.

L'essentiel de la production céréalière provient du nord et du centre du pays. Elle est essentiellement tournée vers la consommation locale, avec une exception notable pour le maïs, en tête des céréales pour l'approvisionnement de grandes villes du sud, qui depuis quelques années fait figure de culture d'exportation vers les marchés régionaux.

- Les **tubercules** sont en constante progression : 34 % sur la période 1994-1998. Le manioc et l'igname représentent 98 % de la production en tubercules. Le **manioc** domine avec une production de 1 990 000 T / 189 000 ha (57 %) contre une production de 1 580 000 T / 145 000 ha pour l'**igname**.

Les 2 % restant sont pour la patate douce, le taro et la pomme de terre.

Les grandes régions de production en tubercules sont les régions centre et centre-sud.

- Les **oléagineux** sont largement dominés par le **palmier à huile**. Il faut distinguer les palmeraies dites naturelles peu productives (2 à 3 tonnes à l'hectare pour une surface estimée à 250 000 ha, les plantations villageoises à partir de plants sélectionnés (depuis les années 90 : 8000 ha cumulés), et les plantations industrielles (80000 Tonnes pour les trois principales coopératives)³¹. L'**arachide** représente une production de 99 000 T / 122000 ha.

- Outre l'arachide, la culture des **légumineuses et autres graines** sont dominées par le **haricot** (75 000 T / 113 000 ha). Cette culture représente 76 % de la production en légumineuses.

⁵ Tous les chiffres de production sont donnés pour les années 1997-1998, sauf en cas de note de bas de page spécifique.

⁶ : Source : Plan Stratégique Opérationnel (PSO - Août 2000).

⁷ : Sur les trois années 1995-96-97 : le coton fibre commercialisé était de 115 000 tonnes en moyenne par an pour une valeur moyenne annuelle de 100 milliards de F CFA. Durant ces mêmes années les quantités moyennes annuelles de graine de coton étaient de 143 000 tonnes pour une valeur de 9 milliards de F CFA.

⁸ : Source : document du Schéma Directeur du Développement Rural "Cultures d'exportation et diversification agricole" - Décembre 1999. Tous les chiffres de production sont donnés pour les années 1997-1998.

⁹ : Source : SRPH Pobé Octobre 2000.

Les 25 autres pour cent sont partagés entre le **Voandzou** (9% : 9 950 T / 13 300 ha), le **sésame** (9 % : 9 300 T / 16 400 ha), le **soja** (1 995 T / 2800 ha) et le **pois d'angole** (3 500 T / 5 800 ha).

L'essentiel de ces productions est réservé à la consommation nationale.

- Les **productions maraîchères** ne suffisent pas au marché national et notamment urbain. La production nationale tourne autour 200 000 - 235 000 T par an³². La gamme des productions maraîchères est variée, notamment dans les zones tournées vers le marché urbain.

Les principales cultures sont : les légumes feuilles, la tomate, le piment, le gombo, l'oignon, le chou.

- Les **productions fruitières** sont dominées par l '**ananas** (45000 T / 1 300 ha³³), les **agrumes** : oranges, limes, pomelos, mandarines, tangelos..., **les bananes et plantains**³⁴.

2.3.3. Les productions animales

Les dernières estimations corrigées³⁵ établissent l'effectif du cheptel béninois comme suit :

- Bovins : 1 345 000
- Caprins : 1 087 000
- Ovins : 634 000
- Porcin : 80 000
- Aviculture : 100 000
- Aulacodiculture : 15 000
- Cuniculture : 6700

L'Atacora et le Borgou (anciens départements) cumulent près de la moitié de l'élevage bovin.

On note dans le sud (les trois anciens départements) une prépondérance des petits ruminants du fait de l'omniprésence des espèces caprines et ovines dans les exploitations agricoles.

L'élevage dit commercial (aviculture, aulacodiculture, cuniculture) se retrouve essentiellement autour des grands centres urbains du pays.

L'élevage porcin, fortement touché par la peste porcine en 1997, est actuellement en cours de relance³⁶.

2.3.4. Pêche et pisciculture

Le secteur des pêches au Bénin comprend³⁷ :

- **La pêche artisanale maritime.**

¹⁰ : Ces chiffres ne prennent pas en compte la totalité des productions maraîchères nationale, mais s'appuient essentiellement sur des statistiques de production en tomate, piment et oignon.

¹¹ : Chiffres pour le département de l'Atlantique, principal producteur. Données indisponibles pour les autres départements.

¹² : Pas de données pour les agrumes et les bananes/plantains.

¹³ : Données reprises du document du sous-secteur élevage -élaboration du SDDR (Déc. 1999). En nombre de têtes.

¹⁴ : Avant la peste porcine de 1997 : on dénombrait 470 000 têtes, mais on atteignait plus justement 600 000 têtes. Le chiffre cité ci-dessus est de 80 000 têtes, il est donné par l'ANEP, et ce, avant la relance officielle de cet élevage. Le nombre actuel de tête porcine serait aujourd'hui de 150 000 (Direction de l'Élevage).

¹⁵ : Source : documents préparatoires au Programme de développement de la pêche artisanale (Mars 2001).

On estime à un peu moins de 4.000 le nombre de pêcheurs total qui se répartissent en environ 80 campements le long des 110 km de cote que cumulent les 3 grands départements du Sud Bénin.

Cette pêche s'appuie sur des ressources halieutiques estimées à 29.000 tonnes toutes espèces confondues.

La production est estimée à 9.000 tonnes dont 50% proviennent du département de l'Atlantique³⁸.

- La **pêche industrielle** : peu développée avec seulement 9 chalutiers crevettiers et une production annuelle d'environ 600 tonnes (8% de la production totale maritime).

- La **pêche continentale et la pisciculture**.

Le potentiel hydrologique est évalué à 33 000 ha de plans d'eaux saumâtres et 700 km linéaire de cours d'eau.

Au Nord il est représenté essentiellement par le fleuve Niger et les plans d'eau des retenues collinaires et les barrages.

Au Sud on distingue 2 zones. La zone Sud-Est, de la vallée du fleuve Ouémé (fleuve et plaine inondable), le Lac Nokoué, qui assure à lui seul 70 % de la production totale), et la lagune de Porto Novo. La zone Sud-Ouest, de la vallée des fleuves Mono et Couffo, les Lacs Ahémé, Toho et Tobadji, le chenal Aho et la lagune côtière.

Le réseau hydrographique des écosystèmes humides du sud Bénin fournit annuellement environ 30 000 tonnes de poissons, crevettes, crabes et huître : 10% proviennent de la pêche fluviale et 90 % de la pêche lagunaire.

Au total on estime la production nationale à 55 000 tonnes (y compris la pisciculture).

2.4. Les acteurs du secteur rural

Les grandes options de la politique qui ont été adoptées par le Bénin au cours des années 90 portent sur la libéralisation, le désengagement et la restructuration des services de l'Etat. Elles consacrent l'émergence de nouveaux acteurs et l'évolution que doivent jouer ces nouveaux acteurs et les acteurs traditionnels.

En l'espace de quelques années, le monde rural béninois est passé d'une situation où l'exploitant agricole avait les services de l'Etat ou la compagnie cotonnière publique comme interlocuteur quasi unique, à une situation beaucoup plus complexe.

Aujourd'hui, l'exploitant agricole, principal acteur du secteur, membre ou pas d'une organisation paysanne, a face à lui, comme partenaires les services déconcentrés de l'Etat (les CARDER), et les autres acteurs privés tels que les fournisseurs d'intrants, les commerçants, les transporteurs, les ONG...

A l'échelon décentralisé il peut être représenté ou représenter ses pairs notamment au niveau des communes.

2.4.1. Nouveau rôle de l'Etat

Aujourd'hui, l'Etat se recentre progressivement autour de ses fonctions régaliennes, de programmation et de coordination, de fonctions d'appui et d'accompagnement, de facilitateur du rôle des autres acteurs.

L'Etat conserve les missions qu'il est le seul à pouvoir exercer (missions exclusives) et d'autres qui peuvent être partagées avec les OP et le reste du secteur privé dont les ONG (missions non-exclusives).

Parmi ses missions exclusives, l'Etat :

- met en place et pilote la stratégie de développement du secteur, qu'il a défini avec les autres acteurs du secteur. Cela implique notamment le suivi et le contrôle de la mise en œuvre de la politique, et la capitalisation et diffusion des informations,

¹⁶ : Port de Cotonou, où se trouvent concentrés plus de la moitié des pêcheurs du pays.

- met en place un cadre incitatif pour appliquer la stratégie (législation adaptée, fiscalité,...),
 - Coordonne l'aide extérieure,
 - Pilote la gestion des biens publics et des ressources naturelles (incluant la législation et le contrôle),
 - Suit l'évolution de la situation alimentaire et nutritionnelle dans les différents départements et établit des filets de sécurité pour protéger les groupes vulnérables,
 - Assure le respect du droit, des lois et des réglementations.
- Parmi ses nombreuses missions non exclusives, on retient :
- La définition de la politique sectorielle,
 - L'appui aux différents types d'acteurs et notamment aux Organisations Paysannes,
 - La formation et de renforcement des capacités à travers des programmes et actions,
 - La Recherche et vulgarisation agricole...

2.4.2. Les Organisations Paysannes et la Chambre d'Agriculture

Que les Organisations Paysannes (OP) soient organisées à la base en groupements villageois (selon le modèle FUPRO : GV, USPP, UDP), ou en fédérations de filières (selon le modèle GEA ou ONPB), elles sont amenées aujourd'hui à dépasser leurs buts initiaux d'entraide communautaire³⁹ en élargissant et en renforçant la gamme des services qu'elles assurent : services mutuels, approvisionnement, transformation, conservation, commercialisation, organisation de la profession, financement...

Elles ont par ailleurs, un rôle de représentation, une force de proposition, qui va jusqu'au rôle syndical au sens traditionnel du terme. Ici, les enjeux concernent la cogestion avec l'Etat des politiques de filières et des politiques agricoles en général.

Les Chambres d'Agricultures (de création récente), sont appelées à jouer un rôle important, complémentaire et synergiques des OP qui y sont d'ailleurs représentées.

A terme, les chambres d'Agricultures doivent devenir :

- Le lieu de rencontre et de concertation des différents acteurs agricoles,
- L'instrument privilégié pour organiser les services au monde rural, que ce soit sur financement propre (parafiscal) ou par délégation de crédits publics. La Communication, la formation, la vulgarisation agricole, et une partie de la recherche agronomique sont des services dont les Chambres pourraient assurer la responsabilité par elles-mêmes ou par délégation à des services privés.

2.4.3. Les Privés et les ONG

Aujourd'hui le secteur privé est plus particulièrement en charge:

- de l'approvisionnement en amont de la production et des prestations de service. Les CARDER ont en effet arrêté leurs activités d'approvisionnement des paysans en intrants ; elles ont, dans la zone cotonnière, été reprises par le secteur privé.
- de la transformation et de la commercialisation. Le transfert des activités commerciales des CARDER au secteur privé (entrepreneurs, OP, ONG) a été effectué en grande partie.

¹⁷ : Notamment l'organisation de la collecte primaire du coton et de la gestion du crédit en zone cotonnière.

- des services d'appui et en particulier des services d'appui agricole. L'implication du secteur privé est lente et progressive, particulièrement dans les secteurs du Conseil Agricole et de la formation, services dont les organisations professionnelles devront assurer la responsabilité par elles-mêmes ou par des prestataires privés.

D'autres acteurs du secteur privé ont également des fonctions renforcées ; les entreprises du secteur agro-alimentaire et du secteur d'appui à la production agricole ainsi que les ONG, prenant en partie le relais de fonctions sur lesquelles l'Etat s'est désengagé ou pour lesquelles l'Etat et le MAEP n'ont pu mobiliser de compétences spécifiques car, actuellement hors de leur mandat.

2.5. Revenu agricole et part du secteur primaire dans la formation du PIB et performances économiques

Le revenu agricole varie de 100 à 300 dollars par ménage rural.

La croissance du Produit Intérieur Brut (PIB), de l'ordre de 4% en moyenne annuelle sur la période 1990-94, s'est légèrement accélérée dans la deuxième moitié des années 90 pour atteindre 5 % en moyenne.

Le secteur rural contribue pour un peu moins de 40 % du PIB national. Sa contribution a légèrement progressé dans les années 90 pour passer de 36,1 % en 1990 à 38,4 % en 1999.

Le secteur a enregistré un taux de croissance moyen annuel de 4,84% entre 1990-94 et 5,28 % entre 1995-1998 du fait de la bonne pluviométrie favorable aux productions vivrières et cotonnières.

La croissance du PIB agricole a été en moyenne légèrement supérieure à celle de l'ensemble de l'économie, bien que soumise à de fortes variations annuelles.

Taux de croissance annuel moyen du PIB en %

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| -PIB agricole | 0,2 | 8,9 | 3,5 | 2,7 | 8,9 | 1,7 | 7,1 | 5,6 | 6,7 |
| -Production végétale | 0,1 | 11,6 | 4,0 | 1,7 | 11,3 | 1,1 | 8,1 | 6,2 | 7,8 |
| -Production animale | 0,5 | 0,9 | 1,7 | 6,2 | 1,7 | 3,5 | 3,7 | 3,7 | 2,9 |
| PIB | 3,2 | 4,7 | 4,0 | 3,5 | 4,4 | 4,6 | 5,1 | 5,7 | 4,5 |

Source INSAE

Il est à noter que cette bonne performance relative du secteur agricole provient essentiellement des productions végétales. Sur la période 1990-98, la contribution au PIB des productions végétales est en effet passée de 26,2 % à 31,1 %, alors que celle des productions animales a baissé de 9,9 % à 7,5 %.

II – CONTEXTE SPECIFIQUE DU PLAN D'ACTION

2.1 – Justification

La volonté nationale pour une meilleure prise en compte des préoccupations des femmes s'affirme de plus en plus dans les orientations politiques et macro-économiques.

Ainsi, au plan sectoriel, la Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LDPDR) de mai 1991, reprise et adoptée en 2001 sous l'intitulé « Déclaration de Politique de Développement Rural » (DPDR) a, entre autres objectifs assignés au secteur, mis l'accent sur la nécessité de contribuer au sein des communautés rurales à l'amélioration des rapports hommes/femmes. Les documents qui constituent aujourd'hui les références de la politique du secteur agricole et rural, notamment le Schéma Directeur du Secteur de Développement Rural et Agricole (SDDR, avril 2000) et le Plan stratégique opérationnel (PSO, août 2000), considèrent clairement la dimension genre comme un axe transversal majeur dans la programmation et la réalisation des diverses activités du secteur.

En appui à tous ces documents fondamentaux, une politique de Promotion des Femmes dans le Secteur Agricole et Rural (PPFR) a été adoptée.

Le Plan Stratégique Opérationnel (PSO) prévoit entre autres, l'élaboration de quatorze (14) plans d'actions dont le plan d'action « Genre et Développement » qui vise et garantir l'intégration du principe d'égalité entre hommes et femmes dans toutes les actions de développement agricole et rural. Ce principe est également pris en compte dans chacun des treize (13) autres plans d'action et en constitue un fondement.

Le plan revêt ainsi un caractère primordial dans le processus de développement durable et nécessite une stratégie cohérente pour son application.

2.2 – Problématique « Genre et Développement »

2.2.1 - Atouts

Le contexte politique actuel au Bénin, caractérisé par une ouverture démocratique autorisant le multipartisme, la liberté d'expression et d'association, favorise la consolidation des acquis pour le renforcement du rôle de la femme rurale dans le processus de développement. L'accroissement du nombre des structures organisées des femmes rurales (GF, USPGF, etc.), l'émergence d'associations féminines et d'organisations non gouvernementales d'appui aux femmes, témoignent à la fois d'une prise de conscience de leur situation par les femmes elles-mêmes et d'une volonté d'agir ensemble pour créer le changement à travers l'ardeur au travail, la formation, la bonne gestion des affaires, etc. Des efforts sont également faits pour impliquer les structures de promotion féminine dans l'action du Gouvernement en faveur du renforcement du rôle de la femme rurale. Quelques progrès ont été accomplis, notamment :

- i. l'élaboration de projets de textes et lois en faveur de la femme,
- ii. la mise en place de structures gouvernementales chargées de la promotion de la femme et
- iii. l'adoption récente de mesures relatives à la gratuité de la scolarisation des filles en milieu rural, la création de Centres de promotion de la femme rurale (CPFR)... toutes choses qui pourraient contribuer à réduire la marginalisation de la femme dans le domaine de l'éducation ;
- iv. l'adoption de la Politique Nationale de Promotion de la Femme par le Gouvernement.

2.2.2 - Contraintes

En dépit des atouts énumérés ci-dessus et au-delà des difficultés généralement ressenties par l'ensemble des populations rurales la femme continue d'être spécifiquement confrontée à de multiples contraintes dans les domaines de l'éducation/formation, de l'emploi, de l'accès aux ressources productives, de participation aux organes de prise de décision.

Faible accès à l'éducation / formation

Malgré les efforts entrepris ces dernières années à travers différents programmes et projets, l'écart reste important entre les garçons et les filles en matière de scolarisation et entre les hommes et les femmes en matière d'alphabétisation. Selon un récent rapport du PNUD⁴⁰, l'indicateur du niveau de scolarisation en 1999 est de 0,476 chez les garçons contre 0,299 chez les filles. Les taux d'alphabétisation à la même période sont de 30% pour les hommes et de 20,9% pour les femmes.

Limitées par le contexte culturel et les responsabilités au niveau domestique, les femmes rurales sont peu disponibles pour les formations. Le système de vulgarisation utilisé jusque-là n'a permis d'atteindre que très peu d'entre elles, souvent celles qui sont regroupées en coopérative ou celles qui figurent dans la catégorie des chefs d'exploitation encadrés au sein des groupes de contact (GC). La formation des femmes est également handicapée par le faible pourcentage du personnel technique féminin. Seulement 12% des

¹⁸ Rapport sur le développement humain au Bénin (PNUD, 2000)

agents polyvalents de vulgarisation agricole (APV⁴¹) chargés de former la population rurale à la base sont des femmes alors que les structures traditionnelles rurales sont fondées sur une différenciation selon le sexe. Même en cas d'acceptation d'un contact direct des femmes rurales avec un vulgarisateur homme, l'insuffisance numérique des APV apparaît aujourd'hui comme une contrainte d'ensemble qui accentue les difficultés d'accès des femmes aux innovations technologiques. A cela s'ajoute le problème d'amenuisement des ressources allouées aux structures chargées de la vulgarisation agricole. De ce fait, certaines activités qui pourtant demeurent leur domaine de prédilection, notamment la transformation et la commercialisation des produits agricoles, ne bénéficient pas de toute l'attention requise.

❑ **Faiblesse des revenus**

La précarité de la situation des femmes favorise le développement de la pluriactivité marquée par l'exercice de petites activités multiples pour pallier quelque peu la faiblesse des revenus. Ainsi les femmes en milieu rural exercent diverses activités (aides familiales, gestion de petites exploitations de cultures vivrières ou de rente, travaux domestiques, activités commerciales les jours de marché, corvées d'eau et de bois de chauffe, etc.). La réévaluation⁴² du taux d'activité des femmes rurales (de 37,4% en 1979 à 58,5% en 1992) permet désormais de prendre en compte la nature économique de toutes les activités qu'elles mènent. Toutefois, la pluri-activité des femmes rurales masque en fait une situation de sous-emploi, leurs initiatives d'auto-emploi étant le plus souvent limitées par les difficultés d'accès aux ressources productives adéquates, le faible niveau de qualification professionnelle chez les plus jeunes, l'analphabétisme, etc. Même celles qui bénéficient des offres d'emploi (souvent à titre saisonnier dans les exploitations agricoles, les pépinières/plantations, les carrières et autres unités) sont généralement victimes de préjugés défavorables qui ne permettent pas de les rémunérer à juste titre.

❑ **Accès limité aux facteurs de production**

La terre : Dans la plupart des localités du Bénin, les règles coutumières favorisent les hommes dans le domaine du droit foncier. Les systèmes d'héritage, selon lesquels la terre se transmet de père en fils renforcent la domination des hommes et privent fréquemment les femmes de tout droit à la terre. Cette situation est plus drastiquement ressentie au niveau des femmes ayant un statut de chef de ménage (veuve et autres) et qui pourtant ont directement à charge de jeunes enfants. Le faible accès des femmes à la terre limite leurs possibilités de tirer des revenus consistants des activités de production agricole, animale et forestière. Le rapport national sur les statistiques agricoles différenciées par genre⁴³ fait apparaître que 22% des parcelles recensées sont exploitées par les femmes et au niveau des parcelles acquises par mode sécurisant (héritage, attribution coutumière et achat) seulement 13% appartiennent aux femmes. Par ailleurs, les superficies moyennes des parcelles des femmes sont en général plus petites que celles des hommes : 0,90 ha pour les femmes contre 1,26 ha pour les hommes.

Les intrants : Le système actuel d'approvisionnement en intrants repose essentiellement sur la production cotonnière, avec une répartition assurée à la base par les GV appuyés par les USPP, structures de service généralement dominées par les hommes. Les circuits de distribution et de gestion des intrants agricoles échappent aux femmes, et même celles qui produisent le coton, malgré leur adhésion aux GV, n'en reçoivent pas de façon équitable. Ce système déjà défavorable aux producteurs de vivriers en général, ajouté au renchérissement du coût des intrants, engendre des difficultés encore plus marquées chez les femmes pour qui les productions vivrières et maraîchères constituent l'activité principale.

¹⁹ Sources : Rapports annuels 1999 des CARDER (exploitation des listes de Personnel)

²⁰ Source : INSAE / RGPH 1, RGPH2.

²¹ Enquêtes réalisées en 1998 par la CFDAR/MDR

Le crédit : Plusieurs initiatives encourageantes visant à faciliter l'accès des femmes au micro-crédit se mettent de plus en plus en place. Mais leur impact sur la dynamique entrepreneuriale des femmes, notamment en matière de production, de transformation et de commercialisation, est encore trop faible au regard du nombre relativement réduit des femmes touchées et du faible montant des crédits distribués qui ne permet pas de s'équiper ni de disposer suffisamment de fonds de roulement. Par ailleurs les conditions d'exploitation de ces ressources n'offrent pas à la grande majorité des femmes la possibilité de se prendre en charge par un autofinancement. L'on sait d'expérience que les femmes prennent une part active au développement des systèmes informels de crédit dans le cadre de leurs activités économiques avec des résultats assez mitigés. Malheureusement le crédit déjà insuffisant pour l'ensemble des ruraux, reste encore plus accessible aux hommes qu'aux femmes (malgré leur solvabilité établie) en raison du faible niveau de garanties dont elles disposent.

Les équipements : Pour certains produits agricoles, des équipements améliorés de production et de transformation sont mis au point et pourraient contribuer, sous réserve d'en faciliter l'accès aux femmes, à améliorer les conditions de travail de ces dernières. Pour d'autres par contre, des efforts notoires restent à fournir en terme de performance des outils disponibles, pour répondre effectivement à la préoccupation essentielle des utilisatrices à savoir, alléger la pénibilité du travail pour une meilleure productivité.

Méconnaissance des droits de la femme

Le poids de la tradition maintient encore les femmes dans une position d'infériorité par rapport aux hommes, à travers des barrières socioculturelles souvent érigées par ces derniers. Au plan législatif, des efforts ont été déployés pour conférer des droits égaux à l'homme et à la femme. Une question essentielle reste toutefois posée, celle de la non application des textes et lois adoptés. L'ignorance dans laquelle le faible accès à l'éducation plonge les femmes en général et celles des zones rurales en particulier, ne leur permet pas de lutter pour le respect de leurs droits pourtant consacrés par des textes.

Faible participation aux organes de prise de décision

Au-delà du cadre du ménage régi par des règles sociales où l'avis de l'homme est prépondérant, il est observé d'une façon générale que les femmes sont marginalisées par rapport aux instances de décision des structures de gestion des affaires communautaires et du pouvoir local. La situation est pratiquement la même au sein des organisations paysannes mixtes et faïtières où l'accès des femmes rurales aux postes de décision dans les conseils d'administration et/ou comités de gestion n'est pas équitable: elles y sont absentes ou y participent beaucoup plus comme figurantes que comme partie prenante aux décisions. Dans ces conditions où le pouvoir de décision reste encore aux mains des hommes, la possibilité pour la grande majorité des femmes rurales d'exprimer leurs préoccupations et de faire valoir leurs priorités reste très limitée.

Au regard de ce qui précède, il apparaît nécessaire voire indispensable de reconsidérer la place et le rôle de la femme pour mieux les valoriser dans la conception et la mise en œuvre des politiques de développement économique et social durable.

III – OBJECTIFS DE LA MISSION D'ELABORATION DU PLAN D'ACTION

L'objectif de la mission est de faciliter et d'accompagner le processus d'élaboration du plan d'actions « Genre et Développement » susceptible d'orienter le MAEP et ses partenaires dans les actions à mettre en œuvre pour l'amélioration des conditions de vie des groupes défavorisés que sont les jeunes, les femmes rurales.

IV – TÂCHES DE LA MISSION

Le plan d'actions à élaborer concerne les stratégies et activités dans le domaine « Genre et Développement ».

Ainsi, sur la base des orientations stratégiques définies dans le document de politique de promotion de la femme, et pour chaque sous-secteur, la mission aura à :

- Faire une analyse diagnostic de la situation actuelle de la prise en compte de l'aspect genre dans les politiques, programmes et projets du MAEP ;
- Définir les objectifs, les stratégies et les résultats attendus du plan d'actions ;
- Proposer les activités concrètes et pertinentes ;
- Proposer une démarche pour la mise en œuvre des activités ;
- Identifier les divers partenaires ;
- Définir leur rôle et leurs responsabilités ;
- Proposer un budget.

V – METHODOLOGIE

Le plan d'action sera élaboré selon un processus participatif afin de garantir l'adéquation du plan aux besoins des différents acteurs, à tous les niveaux, ainsi que la cohérence du plan d'action avec les autres plans d'actions. Il s'agit de bâtir à partir de ce qui existe déjà une stratégie qui permet la mise en application efficace de l'approche

Ainsi, les tâches et responsabilités de la mission incluront:

➔ Etape 0 - Travaux préparatoires

Démarrage de la mission : définition des pistes de travail, clarification de la méthodologie, vision commune du Plan d'action « Genre et développement », notamment du caractère transversal de la dimension 'genre' dans les autres PA, définition des rôles des membres de l'équipe, identification des parties prenantes, révision des tables de matières en vue de la répartition du travail de rédaction.

➔ Etape 1 – Analyse de la situation

a) Revue documentaire et analyse (des documents fondamentaux et autres, voir annexe1). Cela permettra d'arriver à une bonne compréhension des différentes actions et lignes stratégiques en cours et prévues par le MAEP et autres organismes opérant dans le monde rural. Il s'agit de mettre en valeur les éléments qui se complètent, d'éviter les actions redondantes et d'identifier les domaines à renforcer. Cette phase est primordiale dans le sens où les résultats obtenus constitueront la base de travail pour toutes les étapes successives.

b) Rencontres (individuelles et collectives) avec les différentes parties prenantes du plan d'action, aux différents niveaux, pour échanges, collecte de données et recueil de suggestions. Ces discussions seront réalisées sur la base d'un guide d'entretien. Des réunions avec les premiers concernés par le plan d'action, organisations paysannes et groupes de femmes, sont également prévues.

Ces deux groupes d'activités permettront de :

- constituer un dossier sur les actions passées, prévues ou en cours dans les différents domaines (documentation informatisée).
- développer une vision globale permettant de faire des recoupements, de relever les doubles emplois, à l'échelle sectorielle et nationale, et d'identifier les lacunes et envisager des actions complémentaires.

L'analyse des résultats obtenus sera facilitée par l'utilisation d'une grille indicative incluant des points de vérification correspondant aux lignes stratégiques déjà identifiées par le MAEP, à travers la PPR (voir grille ci-après):

- c) Présentation des résultats : le produit obtenu et l'analyse préliminaire qui en résulte seront discutés avec les différentes parties prenantes concernées afin d'être confirmés, modifiés et/ou complétés.

| Grille pour l'examen des documents |
|---|
| Accès aux ressources et à l'emploi |
| <input type="checkbox"/> Accès à la terre et son contrôle |
| <input type="checkbox"/> Technologies et outillage adaptés |
| <input type="checkbox"/> Activités génératrices de revenus |
| <input type="checkbox"/> Crédit rural |
| Renforcement des aptitudes |
| <input type="checkbox"/> Accès des femmes à l'information |
| <input type="checkbox"/> Education de base |
| <input type="checkbox"/> Techniques et méthodes pour réduire la charge de travail |
| <input type="checkbox"/> Formation technique (production, gestion, etc.) |
| <input type="checkbox"/> Structures paysannes, organisations féminines |
| Participation aux processus de décision |
| <input type="checkbox"/> Coopération entre structures paysannes |
| Quoi Qui Où Quand Comment Combien |

➡ **Etape 2 - Réflexion sur l'intégration de la dimension « Genre » dans les différents plans d'action**

Vu l'importance du caractère transversal de l'approche Genre et développement, des efforts particuliers seront fournis afin de garantir la prise en compte de l'approche dans les autres plans d'action du Ministère. Il faudra en premier lieu s'enquérir de l'état d'avancement des plans d'action et réaliser les tâches suivantes qui sont complémentaires :

- Constitution d'un groupe thématique « Genre »⁴⁴ pour d'une part, veiller à la prise en compte de la dimension 'genre' d'abord dans les TdR puis dans l'élaboration des autres plans d'action et de l'autre, s'impliquer activement dans l'élaboration du Plan d'action 'Genre et développement'. Ce groupe comprendrait la CFDAR, des personnes ressources, des représentants d'Organisations paysannes (OP) et des femmes rurales.
- Préparation d'une fiche destinée à faciliter l'intégration de la dimension 'genre' dans l'élaboration des TdR relatifs aux autres plans d'action.
- Préparation d'un guide afin d'appuyer la prise en compte de la dimension 'genre' (i) de façon générale et (ii) dans les différents domaines retenus par le MAEP. Ce guide servira d'appui à la formulation des autres plans d'action.
- Examen continu des différents plans au fur et à mesure de leur élaboration et formulation de propositions pour l'amélioration de la prise en compte du genre dans ceux-ci, associés à des rencontres avec les responsables des plans d'action.

➡ **Etape 3 - Développement des actions et budgétisation**

- Déclinaison par sous-secteur des grandes lignes stratégiques en actions et groupes d'actions à la lumière des résultats obtenus à l'étape 1 et en appliquant une démarche itérative. Cette étape devra être réalisée en concertation avec les parties prenantes et sur la base des documents et études disponibles. Etant donné le processus de décentralisation en cours dans le pays, il sera indispensable d'impliquer également les différents niveaux (central et régional) et de tirer les conséquences de sa mise en oeuvre.

²³ Les modalités de fonctionnement de ce groupe thématique et l'évaluation de son coût seront précisés au cours de la première mission.

- Discussion des ébauches pour modification et amélioration dans le cadre d'un mini-atelier intégrant les différentes parties prenantes.
- Priorisation des actions à court, moyen et long termes.
- Budgétisation des lignes d'action sur la base de 5 ans.

➔ **Etape 4 – Elaboration du Plan d'action**

- Ebauche du Plan d'action.
- Elaboration finale du Plan d'action. Celle-ci passera nécessairement par des rencontres avec les différentes parties prenantes aux différents niveaux afin de garantir l'harmonisation des actions et activités identifiées, la formulation concertée des indicateurs, ainsi que pour arrêter les rôles et les responsabilités de chacun.
- Selon les priorités du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche et du Gouvernement, et en fonction de la répartition budgétaire pour l'ensemble des plans d'action, on établira plusieurs scénarios liés à la disponibilité budgétaire ainsi qu'aux lignes stratégiques sur lesquels l'accent pourra être placé.

VI – PROFIL DES CONSULTANTS

La mission pour l'élaboration du plan d'action « Genre et Développement » sera assurée par une équipe de deux (02) ou trois (03) consultants nationaux et internationaux (Agro-Economiste ou Socio-Economiste, Sociologue de Développement Rural, Sociologue de Développement Communautaire et Genre et Développement) ayant au moins cinq (05) ans d'expériences dans le domaine et ayant réalisé des missions similaires.

VII – DUREE DE L'ETUDE

On estime qu'une durée de trois (03) mois est nécessaire pour que le processus d'élaboration du plan d'actions puisse se dérouler avec l'implication réelle de tous les acteurs.

Cette durée qui sera répartie en plusieurs étapes ainsi que la période seront discutées avec l'équipe d'appui.

Annexe 1

| |
|--|
| Documents fondamentaux pour la revue documentaire: |
| <ul style="list-style-type: none">▪ la Déclaration de politique de développement rural (DPDR),▪ le Plan stratégique opérationnel (PSO),▪ la Politique de promotion des femmes dans le secteur agricole et rural (PPFR). |
| Autres documents et/ou initiatives essentiels du MAEP à considérer : |
| <ul style="list-style-type: none">▪ Plans d'action prévus par le MAEP:<ol style="list-style-type: none">1. Appui aux OP2. Financement rural3. Vulgarisation et formation4. Législation rurale (foncière, coopérative) et des produits agricoles5. Communication et information rurale6. (Genre et développement)7. Suivi et évaluation8. Appui institutionnel au MDR9. Diversification de la production agricole (marchés intérieur et extérieur)10. Conservation, transformation et commercialisation des produits agricoles11. Elevage12. Pêche |

13. Gestion des ressources naturelles et fertilité des sols

14. Infrastructures rurales

. Programme d'appui au développement du secteur agricole (PADSA), avec les composantes :

- appui au développement et à la promotion du secteur agricole ;
- appui au financement du secteur agricole et rural ;
- appui aux collectivités locales ;
- développement institutionnel et renforcement des capacités du MAEP

Projet « Intégration des femmes dans le développement agricole » (1996)

Autres documents et initiatives à considérer :

- Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté (CNDLP) : document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
- Politique de l'intégration de la femme au développement (2001), et plan d'action (en voie de finalisation), Ministère de la famille, de la protection sociale et de la solidarité.
- Politique de décentralisation administrative et politique (document opérationnel)
- Education nationale et alphabétisation des adultes (document opérationnel).
- Autres