

# Les Évidences Pour Mieux Décider Pour Le Développement Local



Une analyse de l'état de la production et de l'utilisation des  
évidences pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Benin



# LES ÉVIDENCES POUR MIEUX DÉCIDER POUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Une analyse de l'état de la production et de l'utilisation des évidences pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Bénin

Janvier 2021






Dr. Rodrigue C. Gbedomon  
Donald M. Houessou  
Frejus S. Thoto

## Remerciements

Cette étude a été réalisée grâce à l'appui technique et financier de la Fondation William and Flora Hewlett. Sa mise en œuvre a été rendue possible grâce aux contributions des mairies du Bénin, des chercheurs des universités et des institutions de recherche du Bénin, ainsi que des organisations gouvernementales et non gouvernementales actives sur les questions de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Bénin. Notre gratitude va donc à l'endroit de tous ces acteurs et des collègues qui ont aidé pour la collecte des données.

## À propos de ACED

ACED est une organisation à but non lucratif qui intervient au Bénin dans les domaines de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de la protection de la nature et de ses services, et de la production et l'utilisation des évidences pour mieux décider. ACED coordonne le réseau Evidence-Policy-Action - EPA - (<http://www.epanetwork.org>), un réseau d'individus et d'organisations qui promeuvent l'utilisation des évidences dans la formulation et la mise en œuvre des politiques et des interventions.

-  @acedbenin
-  [www.linkedin.com/company/acedbenin](http://www.linkedin.com/company/acedbenin)
-  [www.facebook.com/acedong](http://www.facebook.com/acedong)
-  [contact@aced-benin.org](mailto:contact@aced-benin.org)
-  [www.aced-benin.org](http://www.aced-benin.org)

## Liste des acronymes et abréviations

ACED	: Centre d'Actions pour l'Environnement et le Développement Durable
ATDA	: Agence Territoriale de Développement Agricole
CPS	: Centre de Promotion sociale
CS	: Circonscription Scolaire
CSAF	: Chef du Service Administratif et Financier
CSDLP	: Chef du Service Développement Local et Planification
CSPAT	: Chef du Service Planification et Aménagement du Territoire
DDAEP	: Direction Départementale de l'Agriculture, de l'élevage et de la Pêche
EPA	: Evidence - Policy - Actions
INRAB	: Institut National des Recherches Agricoles du Bénin
INSAE	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OP	: Organisation paysanne
OSC	: Organisation de la Société Civile
PNISIAN	: Plan national d'investissement agricole et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle
PSDSA	: Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole
SAN	: Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
SG	: Secrétaire Général

# Sommaire

**Le rapport en 1 minute** \_\_\_\_\_

**Résumé analytique** \_\_\_\_\_

**L'impérieux recours aux évidences pour soutenir la prise de décision et les actions en lien avec la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les municipalités au Bénin** \_\_\_\_\_

1.1 Étendue et objectifs de cette étude \_\_\_\_\_

1.2 Participants à l'étude \_\_\_\_\_

1.3 Méthodes de collecte de données \_\_\_\_\_

**Le paysage de la production des évidences sur les thématiques de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Bénin** \_\_\_\_\_

2.1 Les acteurs impliqués dans la production des évidences au Bénin \_\_\_\_\_

2.2 L'origine et le financement des questions de recherche dans le domaine de la SAN au Bénin \_\_\_\_\_

**La chaîne de prise de décision dans le domaine de la SAN au niveau des municipalités au Bénin** \_\_\_\_\_

3.1 Les acteurs impliqués dans le processus de prise de décision dans le domaine de la SAN au niveau des municipalités au Bénin \_\_\_\_\_

3.2 La valeur ajoutée des intervenants le long de la chaîne et sur la décision en aval \_\_\_\_\_

3.3 Les avantages et limites de la structure et de la composition de la chaîne actuelle de prise de décision dans le domaine de la SAN au niveau des municipalités \_\_\_\_\_

## **La culture du recours aux évidences pour décider dans les municipalités au Bénin** \_\_\_\_\_

- 4.1 Le réflexe du recours aux évidences lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des interventions \_\_\_\_\_
- 4.2 La perception des évidences par les acteurs des collectivités locales \_\_\_\_\_
- 4.3 Les sources des évidences utilisées par les collectivités locales \_\_\_\_\_

## **Défis et contraintes de l'utilisation des évidences par les municipalités dans le domaine de la SAN au Bénin** \_\_\_\_\_

- 5.1 Un gap de collaboration et de coopération entre les municipalités et la communauté des chercheurs et des experts \_\_\_\_\_
- 5.2 Manque de ressources humaines qualifiées au sein de l'administration municipale \_\_\_\_\_
- 5.3 Un accès très difficile aux évidences \_\_\_\_\_
- 5.4 Les pesanteurs socio-politiques \_\_\_\_\_

## **Approches de solutions pour faciliter l'utilisation des évidences par les municipalités dans le domaine de la SAN** \_\_\_\_\_

- 6.1 Le renforcement des capacités techniques et matérielles de l'administration communale \_\_\_\_\_
- 6.2 La mise en place d'une plateforme qui offre les synthèses des évidences \_\_\_\_\_
- 6.3 La mise en place d'un cadre de concertation entre les municipalités et la communauté des chercheurs et des experts \_\_\_\_\_
- 6.4 Mise en place d'un service d'appui conseil (helpdesk) sur les évidences \_\_\_\_\_
- 6.5 L'allégement du dispositif institutionnel de prise de décision \_\_\_\_\_
- 6.6 Des intermédiaires pour booster l'utilisation des évidences par les municipalités \_\_\_\_\_

# Le rapport en 1 minute

Presque toutes les municipalités sont conscientes de l'importance des évidences scientifiques dans la prise de décisions dans tous les secteurs de développement en particulier dans les secteurs de la santé et de l'alimentation et de la nutrition. Plus précisément, dans ce dernier secteur, les municipalités ont indiqué que les évidences sont utiles, mais pas toujours, notamment en cas d'intervention d'urgence ou lorsque les évidences disponibles sont inutilisables. Dans la pratique, les municipalités utilisent les données statistiques, les croyances, les connaissances endogènes, les opinions et les directives politiques du gouvernement central. Pour obtenir des évidences, les autorités locales se tournent vers les organisations de la société civile, les hôpitaux, l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique et les partenaires techniques et financiers, et rarement vers la communauté des chercheurs, même si ceux-ci sont théoriquement connus comme étant la source traditionnelle des évidences. L'étude recommande de renforcer la culture et le système d'utilisation des évidences par l'institutionnalisation, le renforcement des capacités et la mise en relation des producteurs et utilisateurs des évidences.

# Résumé analytique

Au Bénin, la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) est un enjeu majeur, une priorité absolue qui concentre diverses interventions aussi bien stratégiques (politiques, programmes et plans) que spontanées (projets). Théoriquement, les processus d'élaboration de ces interventions devraient être éclaircis par des évidences (résultats scientifiques, données, résultats d'évaluation, opinion citoyenne, savoirs endogènes) afin que les décisions prises en aval soient justes, cohérentes et durables. La production et l'utilisation des évidences sur la problématique de la SAN est donc un levier clé de l'impact de ces diverses interventions. Cette étude a exploré l'environnement de production des évidences dans le domaine de la SAN au Bénin, et plus particulièrement leur utilisation par les collectivités locales lors de l'élaboration des diverses interventions visant à améliorer la situation alimentaire et nutritionnelle des communautés. La focalisation sur les collectivités locales est justifiée par la relative jeunesse de leur administration (moins de 20 ans d'expériences cumulées), le contexte particulièrement contraignant dans lequel ces administrations opèrent (i.e déficit en ressources humaines de qualité, pesanteurs socio-politiques, manque de ressources financières, etc.), et l'effet de levier de développement que pourrait avoir une utilisation accrue des évidences au niveau local.

## Principaux résultats

Il ressort de l'étude que:

- 1 D'abondantes ressources sont produites dans le domaine de la SAN, essentiellement par les universités et instituts de recherche, les agences spécialisées de l'État et les ministères sectoriels (santé et agriculture), les organisations de la société civile et les services de coopération. Toutefois, ces ressources vont difficilement au-delà des sphères de leur production.
- 2 Les questionnements et recherches à l'origine des évidences produites dans le domaine de la SAN sont alignés sur les opportunités de financement généralement extérieures et donc sur l'agenda de recherche des partenaires financiers. Les évidences issues de ces processus sont donc peu demandées et répondent peu aux besoins des utilisateurs (politiques et professionnels).
- 3 Lorsqu'une municipalité enclenche un processus d'élaboration d'une intervention, elle utilise une chaîne de prise de décision constituée de plusieurs acteurs avec une forte présence de l'État central à travers ses agences déconcentrées. D'autres acteurs participent aussi et apportent une plus-value aux décisions en termes de légitimité, de légalité, de pertinence et de cohérence.
- 4 Les collectivités locales ont conscience de l'importance et de l'utilité des évidences dans le processus de prise de décision sauf dans certaines situations comme les interventions d'urgence ou les évidences inopérantes.
- 5 Les évidences utilisées par les collectivités locales incluent les statistiques, les croyances locales, les connaissances endogènes, les opinions citoyennes, et plus généralement les orientations politiques du gouvernement central.
- 6 Pour accéder aux évidences, les collectivités locales font recours essentiellement et par ordre d'importance aux organisations de la société civile, aux hôpitaux, aux bases de l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE), et aux services de coopération des partenaires techniques et financiers.
- 7 Les collectivités locales collaborent très peu ou pas du tout avec la communauté des chercheurs pourtant acteurs naturels de production des évidences.
- 8 Les facteurs qui limitent l'utilisation quotidienne des évidences par les collectivités locales sont entre autres: le déficit de ressources humaines qualifiées, le fossé entre les municipalités et la communauté des chercheurs, un accès difficile aux évidences (faible accès à l'internet, un manque d'équipement informatique, l'éparpillement et la qualité des évidences).

## 10 recommandations clés

pour promouvoir et améliorer l'utilisation des évidences dans le domaine de la SAN par les collectivités locales:

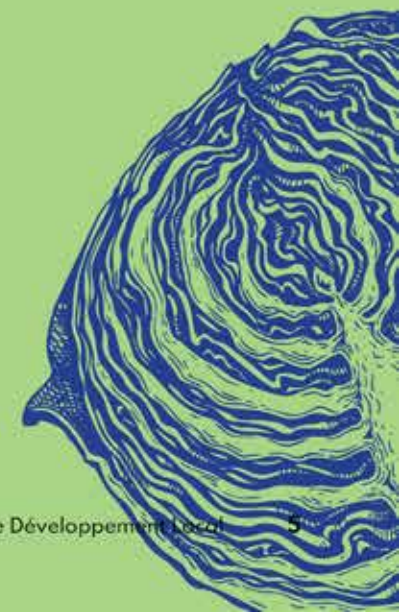
- 1 Mettre en place un agenda de recherche avec la formulation des 100 questions de recherche les plus pertinentes dans le domaine de la SAN au Bénin. A cet effet, le cadre de réflexion devra être inclusif impliquant les chercheurs, les politiques et les professionnels actifs dans le secteur de la SAN.
- 2 Mettre en place des mécanismes de financement de la recherche pour appuyer l'agenda de recherche dans le domaine de la SAN.
- 3 Développer/renforcer les capacités techniques et matérielles des administrations des collectivités locales afin qu'elles puissent rechercher, accéder, assimiler et utiliser les évidences pour leurs besoins au quotidien.
- 4 Développer/renforcer les capacités des organisations de la société civile et des agences déconcentrées de l'État central, du fait qu'elles constituent les sources privilégiées d'évidences pour les collectivités locales.
- 5 Mettre en place un service d'appui conseil (helpdesk) pour appuyer les collectivités locales et autres acteurs dans la recherche, la compréhension et l'utilisation des évidences dans le domaine de la SAN.
- 6 Mettre en place une plateforme digitale pour synthétiser et mettre les évidences dans des formats facilement exploitables par les collectivités locales.
- 7 Renforcer la relation entre les collectivités locales et la communauté des chercheurs pour faciliter une production sur demande des évidences ainsi que leur transfert pour utilisation.
- 8 Faciliter l'émergence et le positionnement des agents de liaisons (brokers) dans la diffusion des évidences et dans l'intermédiation entre les collectivités locales et la communauté des producteurs d'évidences (chercheurs, experts/consultants, organisations).
- 9 Renforcer le contrôle citoyen à travers la participation des communautés aux conseils communaux de délibération afin de faciliter la prise en compte des évidences citoyennes lors de l'élaboration des interventions.
- 10 Responsabiliser davantage les communautés à la base afin qu'elles exercent pleinement la prérogative à elles dévolue par la décentralisation (la participation citoyenne), en prenant une part plus importante dans l'élaboration des interventions (initiative, évaluation, recours).





# 1.

## L'impérieux recours aux évidences pour soutenir la prise de décision et les actions en lien avec la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les municipalités au Bénin





En application des directives et recommandations de la volonté populaire issue de la conférence des forces vives de la nation en Février 1990, le Bénin a entamé au début des années 2000 sa marche vers une administration territoriale décentralisée, avec pour objectif de promouvoir la démocratie à la base et le développement local durable. Cette démarche reconnaît soixante-dix-sept communes (Figure 1) comme de véritables collectivités locales dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Les quatre (04) mandatures successives ont consacré le transfert progressif de pouvoirs de l'État central vers les collectivités locales, le renforcement des personnels administratifs et des élus, la mise en place progressive d'une gouvernance locale de qualité et la participation citoyenne. Cette nouvelle politique de l'administration territoriale et la gouvernance locale qu'elle porte sont essentielles non seulement pour la démocratie à la base mais aussi pour optimiser l'efficacité administrative et *in fine* garantir un développement local durable.

Après un peu moins de deux décennies de décentralisation, au-delà des succès et autres points positifs, il est noté une mauvaise gouvernance caractérisée par une politisation excessive de la gestion communale et l'omniprésence des pesanteurs sociologiques dans la prise de décision<sup>1</sup>. L'amélioration de



Figure 1 Carte de situation des communes du Bénin

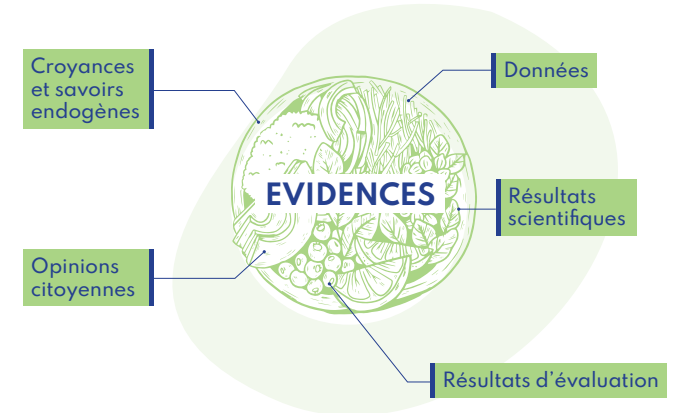


Figure 2 Les types d'évidences

la qualité de la gouvernance et de la prise de décision restent donc des défis majeurs des collectivités locales. La qualité de la gouvernance locale est garantie par le fait que l'ensemble des processus politiques et institutionnels de prise et de mise en œuvre de décisions est participatif, inclusif, respectueux des législations et surtout basé et guidé par les évidences. Les évidences font référence aux données, aux résultats de recherche, aux résultats d'évaluations de projets et programmes, aux opinions citoyennes, aux croyances et aux savoirs endogènes (Figure 2).

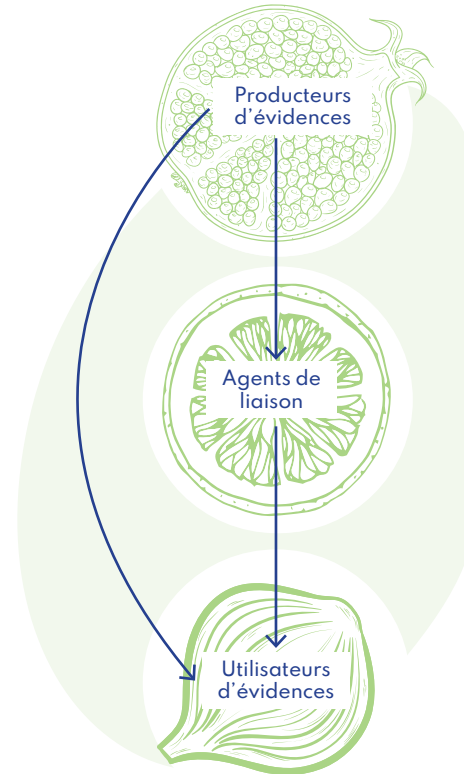
Les évidences sont essentielles pour informer, cadrer et orienter les interventions stratégiques (politiques, plan et programmes) et ponctuelles (projets) qui régissent la vie en communauté. Elles le sont encore davantage au niveau des collectivités locales qui évoluent dans un contexte

<sup>1</sup> [https://inta-aivn.org/images/cc/Africa/LES\\_DIX\\_ANS\\_DE\\_DECENTRALISATION\\_AU\\_BENIN.pdf](https://inta-aivn.org/images/cc/Africa/LES_DIX_ANS_DE_DECENTRALISATION_AU_BENIN.pdf)

de pauvreté, d'inégalité sociale, et dans lequel les arbitrages sont faits au quotidien entre les nombreux besoins vitaux, les rares ressources et les considérations politiques et sociétales. Dans un tel contexte, les évidences constituent un atout essentiel pour aider les municipalités à prendre des décisions plus justes, plus cohérentes, plus rentables et plus éclairées, dans tous les secteurs de la vie communautaire.

Au nombre des secteurs essentiels de la vie communautaire se trouve le domaine de l'alimentation et la nutrition avec la problématique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN), véritable enjeu commun à toutes les collectivités locales du Bénin. Pour intervenir efficacement et durablement dans ce domaine complexe de la SAN aux causes et conséquences multiples et diverses, l'utilisation des évidences est encore plus justifiée. La prise en main de cette problématique reste l'un des déterminismes de la réussite des différents programmes de développement communal.

Cependant la question de l'utilisation des évidences dans le domaine de la SAN au niveau des municipalités quoique essentielle et impérieuse pour le renforcement de la gouvernance locale, est absente des débats, créant un gap de connaissance préjudiciable à toute action visant à promouvoir l'utilisation des évidences dans la gouvernance locale. La présente étude vise à combler ce gap en lançant le débat sur la production des évidences



**Figure 3** La chaîne des acteurs opérant autour des évidences

dans le domaine de la SAN et leur utilisation au niveau des municipalités au Bénin, et pour mieux comprendre les interactions entre les acteurs (Figure 3) qui opèrent autour des évidences dans le domaine de la SAN. Ce débat est le bienvenu et coïncide avec la mise en place de la quatrième mandature des équipes municipales qui a eu lieu entre mai et juin 2020.

## 1.1 Étendue et objectifs de cette étude

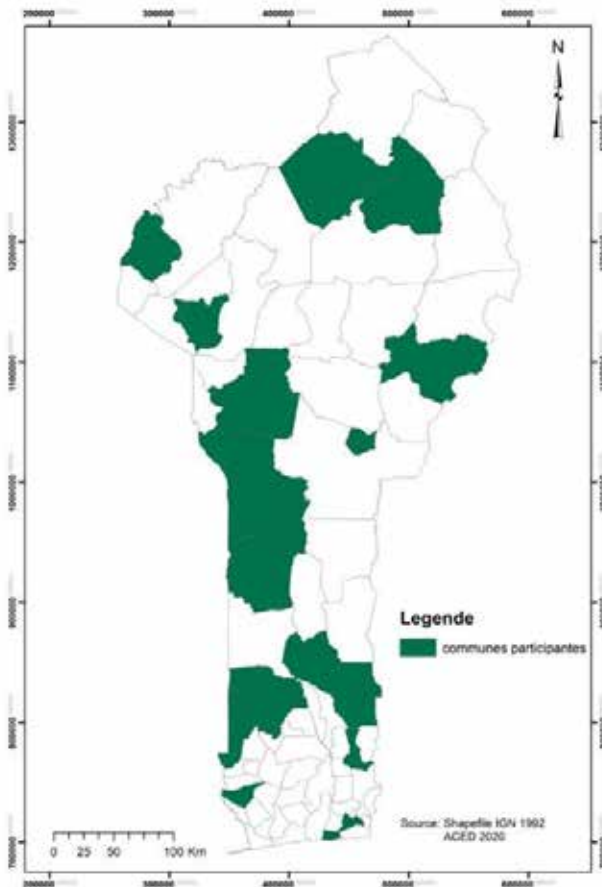
Cette étude vise globalement à faire un état des lieux de l'environnement de production et d'utilisation des évidences dans le domaine de la SAN au niveau des municipalités au Bénin.

Spécifiquement, elle vise à :

- Documenter le système de production des évidences dans le domaine de la SAN au Bénin;
- Documenter la chaîne de prise de décisions et de mise en œuvre des interventions dans le domaine de la SAN au niveau des municipalités au Bénin;
- Explorer le niveau de la culture de l'utilisation des évidences au niveau des municipalités au Bénin et spécifiquement dans le domaine de la SAN;
- Identifier les défis et les contraintes qui limitent la pleine utilisation des évidences dans le domaine de la SAN au niveau des municipalités au Bénin; et
- Explorer les solutions pour promouvoir une meilleure utilisation des évidences dans le domaine de la SAN au niveau des municipalités au Bénin.

## 1.2 Participants à l'étude

Cette étude a connu la participation des chercheurs, experts et professionnels actifs dans le domaine de la SAN, des élus locaux et personnels des mairies au Bénin.



**Figure 4** Localisation des communes participantes à l'étude

Dans une première étape, une centaine de personnes dont les membres des conseils communaux, les chercheurs provenant des universités nationales, écoles et instituts de recherche du Bénin, les professionnels provenant des ministères sectoriels et agences spécialisées de l'État, et les acteurs de la société civile ont pris part aux échanges sur l'environnement de la production et de l'utilisation des évidences au Bénin.

Dans une seconde étape, vingt-sept (27) communes sur les soixante-dix-sept (77) que compte le Bénin (Figure 4) ont participé à une phase approfondie de l'étude visant à apprécier la culture du recours aux évidences lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des interventions au niveau local. Pour tenir compte des disparités et variances, l'échantillonnage a été au départ stratifié et basé sur le positionnement administratif (Chef-lieu ou non) et géographique (commune rurale, commune urbaine). Les communes ont été ensuite aléatoirement sélectionnées par tirage successif avec remise. Le taux de sondage élevé (35%) ajouté à une approche d'échantillonnage quasi-probabiliste a permis d'asseoir une base d'observation solide et représentative. Les répondants au niveau des mairies sont des élus locaux (maire, ses adjoints ou les conseillers), le personnel administratif et technique (Secrétaire général, le Directeur ou chef service de la planification, le Directeur ou chef service des affaires financières).

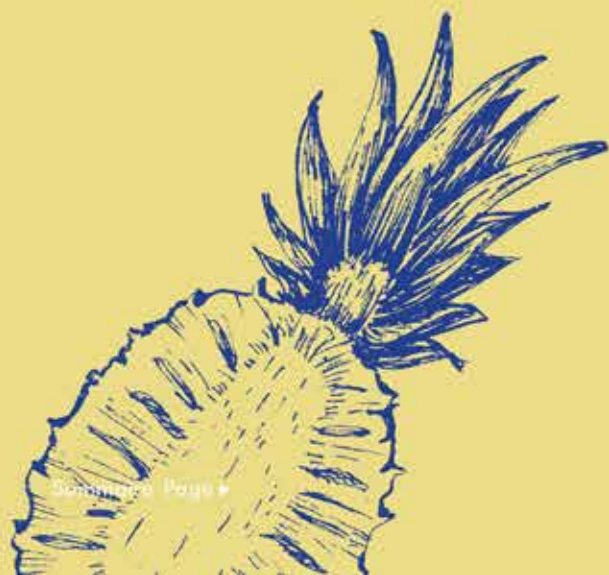
### 1.3 Méthodes de collecte de données

Cette étude sur l'environnement de la production et de l'utilisation des évidences dans le domaine de la SAN au niveau des municipalités au Bénin a pour objectif de répondre à des questions clés:

- Qui produit les évidences dans le domaine de la SAN au Bénin? Comment ces évidences sont pensées, financées et produites?
- Lorsque les mairies doivent élaborer ou mettre en œuvre une intervention, quelle est la chaîne de la prise de décision? font-elles recours à des évidences? Si oui, à quel point et d'où tirent-elles ces informations?
- Quoi faire pour renforcer l'utilisation des évidences au niveau des municipalités?
- Pour répondre à ces questions, une série d'entretiens individuels et d'ateliers a été conduite avec les élus locaux, les chercheurs, les acteurs de la société civile. Les détails des questions sont disponibles sur demande à l'adresse [contact@aced-benin.org](mailto:contact@aced-benin.org).

# 2.

## Le paysage de la production des évidences sur les thématiques de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Bénin



## 2.1 Les acteurs impliqués dans la production des évidences au Bénin

La production des évidences (résultats scientifiques, données, résultats d'évaluation, opinions citoyennes, savoirs endogènes) est un acte de mémoire et de capitalisation indispensable pour décider du futur en se basant sur les certitudes du passé et les hypothèses du présent. Elle est essentielle pour permettre aux décideurs politiques et aux professionnels de disposer d'éléments de référence dans l'élaboration et la mise en œuvre des interventions. Au Bénin, la production des évidences dans le domaine de la SAN est animée par plusieurs catégories d'acteurs aux profils variés (Tableau 1).

Ces acteurs reconnaissent qu'en dépit des ressources (connaissances, données) produites abondamment et chaque année sur la problématique de la SAN, les ressources passent très rarement le cap de la recherche et sont donc très peu utilisées et valorisées. En conséquence, le défi de production de nouvelles évidences ou de mise à jour des évidences existantes, bien que justifié et important, devient moins urgent par rapport au défi impératif de la prise en main de l'utilisation et de la valorisation des ressources développées.

**La production des évidences sur les thématiques de la SAN au Bénin est assurée par une communauté élargie d'acteurs bien au-delà de la communauté scientifique.**

**Tableau 1** Les catégories d'acteurs actifs dans la production d'évidences dans le domaine de la SAN au Bénin

No.	Catégories d'acteurs	Type d'évidences
1.	Universités, écoles et autres centres de formations	Résultats scientifiques, Données, croyances et savoirs endogènes
2.	Instituts et centres de recherche	Résultats scientifiques, Données, croyances et savoirs endogènes
3.	Cabinets de recherche et de consultation	Données, résultats d'évaluation, opinions, savoirs endogènes
4.	Agences spécialisées de l'État	Données, résultats d'évaluation, etc.
5.	Directions de ministères sectoriels (santé, agriculture)	Données, résultats d'évaluation, etc.
6.	Organisations de la société civile (ONG, OP, etc.)	Données, résultats d'évaluation, opinions et croyances et savoirs endogènes
7.	Services de coopération (partenaires techniques et financiers)	Données, résultats d'évaluation
8.	Programmes et projets	Données, résultats d'évaluation

A close-up photograph of a bunch of green bananas hanging from a banana plant. The bananas are unripe and have a vibrant green color. The background is a soft-focus green, showing more of the plant's leaves and stems. The text is overlaid on the right side of the image.

**La production des  
évidences sur les  
thématiques de la SAN au  
Bénin est généralement  
inspirée et guidée par  
des agendas extérieurs,  
et est en déphasage avec  
la demande locale en  
évidences.**

## 2.2 L'origine et le financement des questions de recherche dans le domaine de la SAN au Bénin

La pertinence, l'opportunité et la qualité d'une évidence sont intrinsèquement liées au questionnement initial et aux conditions dans lesquelles ce dernier a été identifié. Ainsi l'existence d'un cadre directif de réflexion et de mécanisme de financement des idées qui en découlent, présente l'avantage d'avoir des questions de recherche basées sur les besoins, conduites promptement et rigoureusement, et dont les résultats sont attendus et valorisés. Bien que le Bénin dispose d'un ensemble de documents de stratégies (i.e Faim Zéro, PSDSA<sup>2</sup>, PNIASAN<sup>3</sup>, etc.) qui définissent l'horizon des interventions dans le domaine de la SAN, il n'existe pas clairement de cadre directif sur la recherche dans le domaine de la SAN. Ainsi les questions de recherche dans le domaine de la SAN naissent:

- Plus généralement des vécus et expériences des chercheurs, et des priorités de leurs sources de financement (essentiellement des sources extérieures). Ce constat est notamment fait au niveau des chercheurs universitaires qui alignent leur agenda de recherche aux opportunités de financement; et

- Plus rarement des retours d'expériences et des besoins des communautés. Cette pratique est observée au niveau des instituts de recherche (INRAB) qui disposent de mécanismes pour remonter les besoins et contraintes des communautés vers les centres de recherche.

Face à ce constat, la nécessité de mettre en place un agenda de recherche dans le domaine de la SAN est admise des chercheurs et des professionnels du domaine de la SAN. Cet agenda pourrait proposer les 100 questions de recherche les plus pertinentes sur la problématique de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Bénin. Afin qu'elle soit opposable aux chercheurs, cette initiative devra être portée par les ministères en charge de l'agriculture, de l'éducation et de la recherche scientifique.

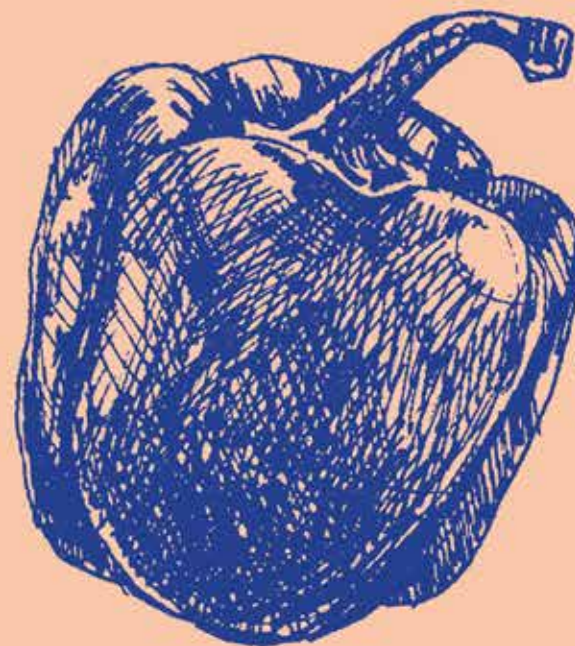
<sup>2</sup> Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole

<sup>3</sup> Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle



# 3.

## La chaîne de prise de décision dans le domaine de la SAN au niveau des municipalités au Bénin



### 3.1 Les acteurs impliqués dans le processus de prise de décision dans le domaine de la SAN au niveau des municipalités au Bénin

La chaîne de prise de décisions est une succession de séquences d'actions animée par un réseau d'acteurs et fait de jeux d'influence et de pouvoir, avec pour objectif d'aboutir à une décision en vue d'une d'intervention stratégique ou spontanée. Sa structure et sa composition déterminent la pertinence et la qualité finale des décisions prises en aval. Lorsqu'une municipalité au Bénin doit prendre l'initiative d'élaborer une intervention notamment dans le domaine de la SAN, la chaîne de prise de décision mobilise une diversité d'acteurs aux profils et rôles multiples (Figure 5).

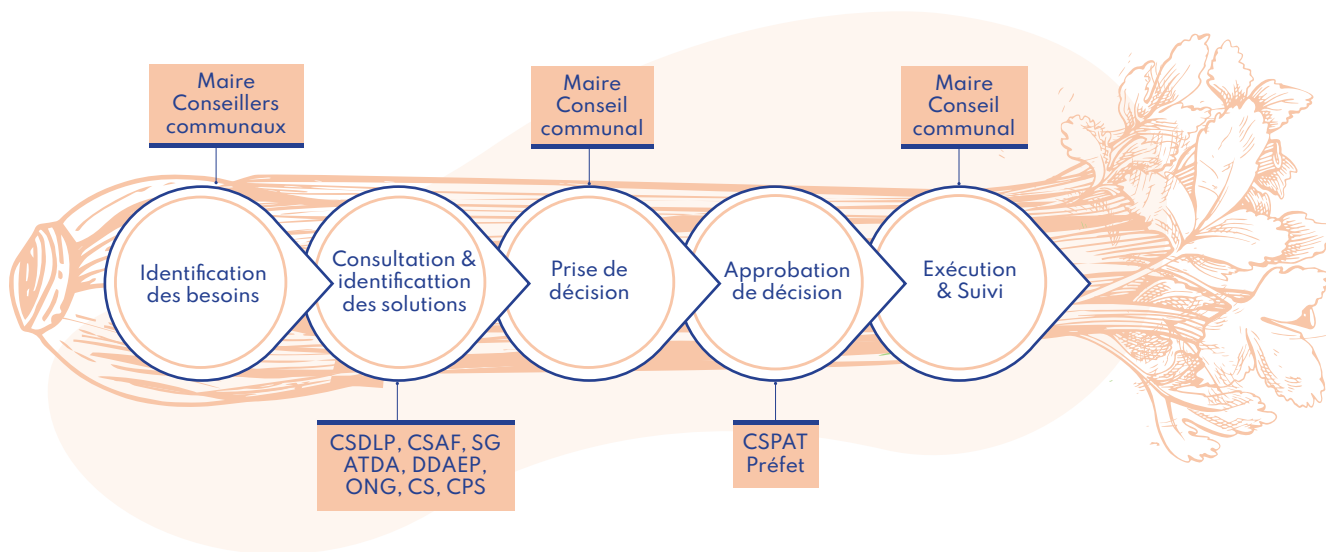


Figure 5 La chaîne de prise de décision dans le domaine de la SAN au Bénin

#### Encadré 1. Exemple d'une situation de prise de décision

Un organisme adresse une demande d'attribution de domaine à valoriser pour le maraichage au niveau de la mairie à travers un courrier déposé au secrétariat général. Le SG prend connaissance du courrier et le transmet au Maire. Le Maire l'affecte (à travers le SG) au technicien en charge des affaires domaniales qui l'étudie sous le contrôle du CSDLP. Le dossier est transmis à la commission de l'environnement et des affaires domaniales au sein de laquelle les conseillers étudient le dossier avec les arguments des techniciens et consultent les chefs villages/quartiers. Le dossier est ensuite inscrit à l'ordre du jour de la prochaine session du conseil communal. Tous les autres conseillers communaux reçoivent donc le dossier ainsi compilé afin d'en prendre connaissance. A cette session, l'organisme demandeur est invité pour défendre son projet et le conseil communal vote pour l'attribution ou non du domaine.

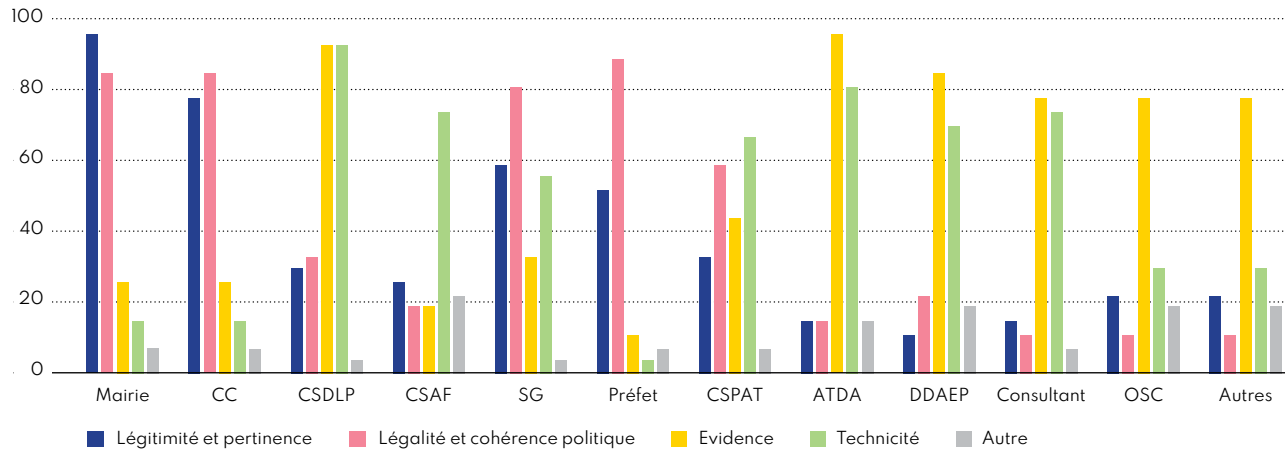
En cas de validation par le conseil communal, un arrêté devra être pris par le Maire qui autorise l'organisme à exploiter le domaine après avoir eu l'avis et l'approbation du préfet (Article 144, Loi 97-029: Précision des 10 domaines de mode de gestion des propriétés communales).

**L'initiative d'une décision sur les questions de SAN au niveau local sollicite une chaîne de décision qui mobilise des expertises extérieures provenant aussi bien du secteur public que du secteur privé.**



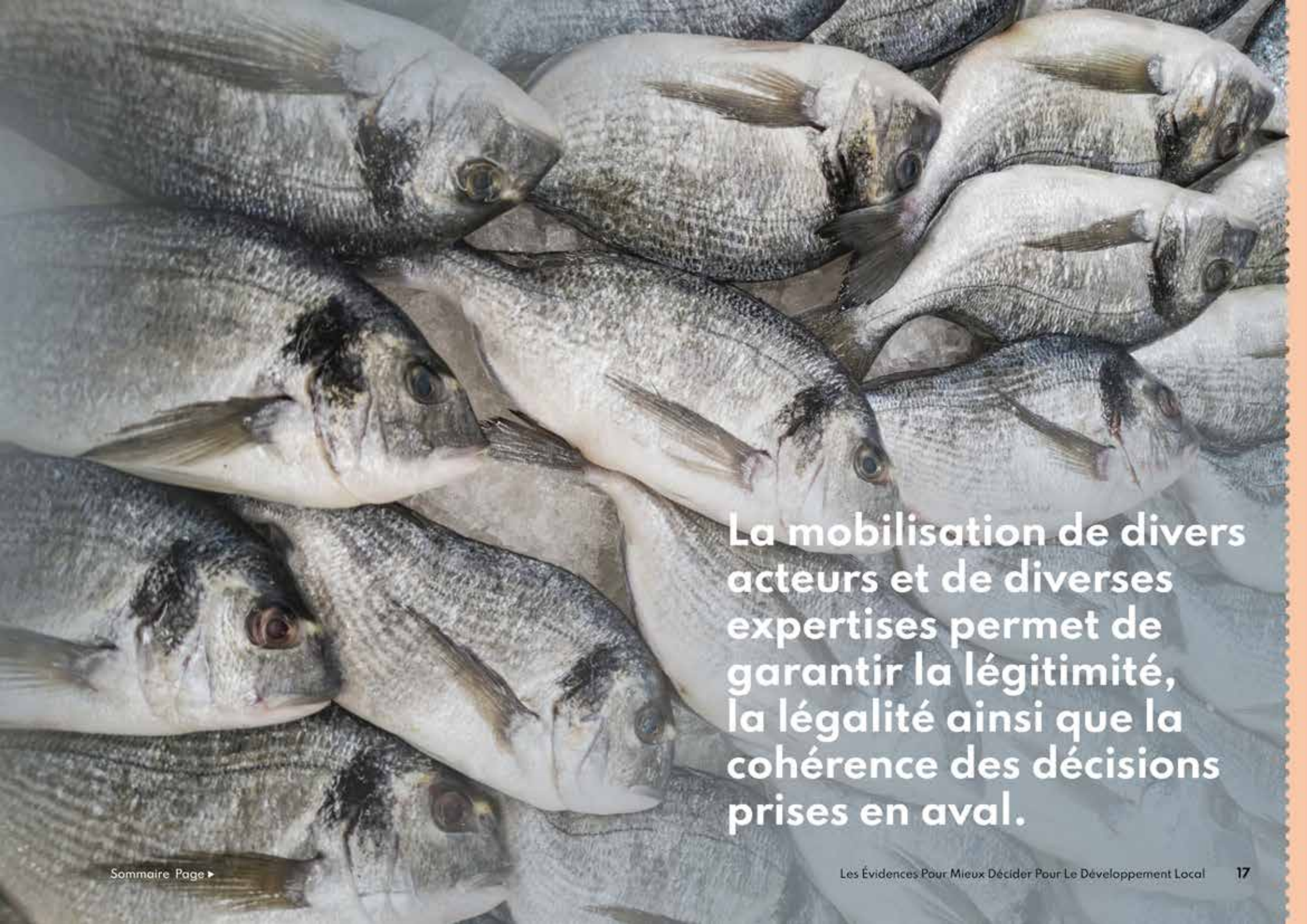
### 3.2 La valeur ajoutée des intervenants long de la chaîne et sur la décision en aval

Dans leurs différents rôles, les acteurs qui participent à la chaîne de prise de décision apportent chacun une valeur ajoutée à la décision en aval (Figure 6).



Dans ce montage institutionnel, alors que la légalité et la cohérence politique sont assurées par le maire, le préfet et leurs équipes, la pertinence technique de la décision (opportunité et utilité) est assurée essentiellement par le CSDLP, l'ATDA, la DDAEP et les OSC. Ce sont ces derniers acteurs qui apportent les évidences nécessaires pour soutenir le processus et la décision qui en découle. Enfin, la légitimité de la décision, et donc son acceptation lors de la mise en œuvre est garantie par le Maire et son équipe.

Figure 6 Les acteurs et la valeur ajoutée apportée au processus de prise de décision



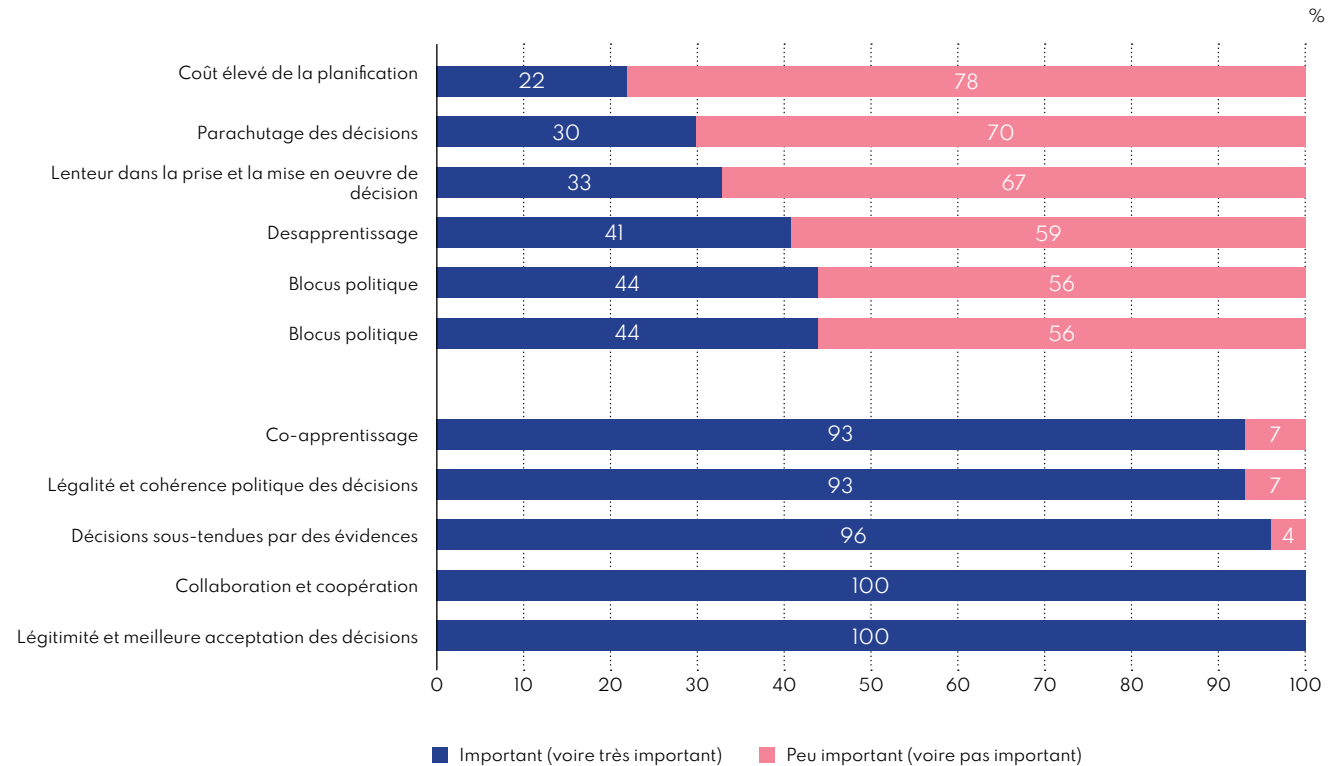
**La mobilisation de divers acteurs et de diverses expertises permet de garantir la légitimité, la légalité ainsi que la cohérence des décisions prises en aval.**

### 3.3 Les avantages et limites de la structure et de la composition de la chaîne actuelle de prise de décision dans le domaine de la SAN au niveau des municipalités

Les acteurs des collectivités locales dans leur quasi-totalité se sont accordés sur des valeurs clés (Figure 7) du dispositif institutionnel actuel de prise de décision qui :

- garantie la légitimité et une meilleure acceptation des décisions prises en aval (donc moins de recours, de grognes et de boycott) et assure la légalité et la cohérence des décisions;
- permet une collaboration et une coopération entre plusieurs services et acteurs concernés par la question de la sécurité alimentaire, et ainsi assure un co-apprentissage; et
- garantie la prise de décisions éclairées.

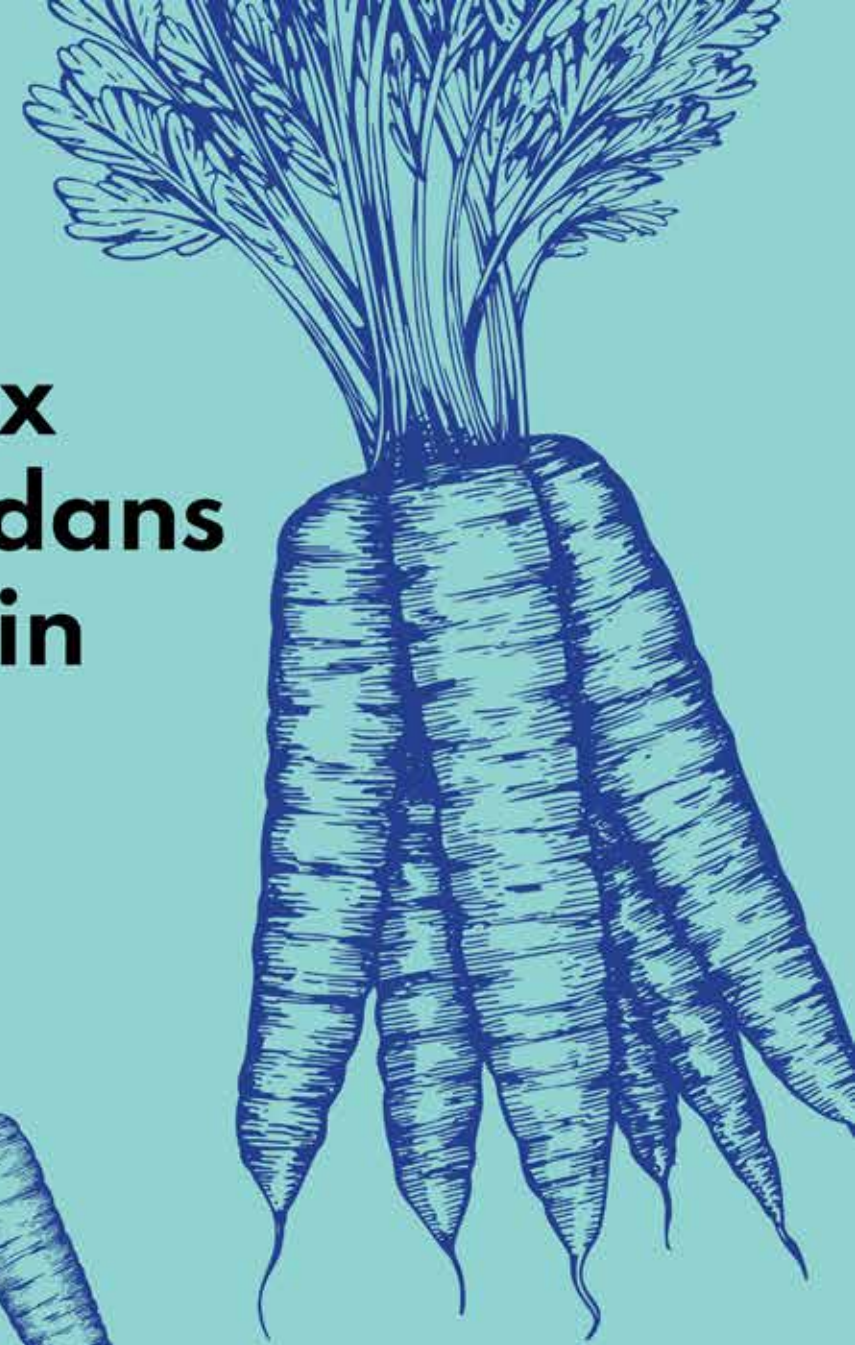
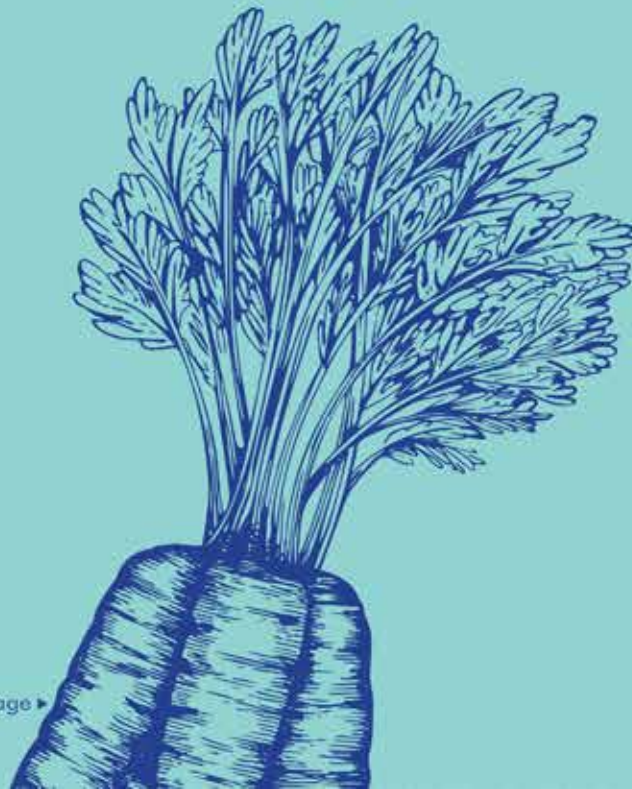
Les collectivités locales dans leur majorité ont trouvé peu voire pas du tout important les inconvénients associés au dispositif actuel de prise de décisions dans le domaine de la SAN dont entre autres le parachutage des décisions (immision directe du gouvernement central), le blocus politique, le coût élevé de la planification, la lenteur du processus et le risque de désapprentissage des collectivités locales.



**Figure 7** Les opinions des acteurs des collectivités locales sur les valeurs de la chaîne de prise de décision dans le domaine de la SAN

# 4.

## La culture du recours aux évidences pour décider dans les municipalités au Bénin



Au-delà de la production (i.e pertinence et qualité des évidences), les autres défis majeurs de la prise de décision basée sur les évidences restent la culture du recours aux évidences, l'accès et l'utilisation effective de ces évidences.

#### 4.1 Le reflexe du recours aux évidences lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des interventions

La mise en œuvre des principes de la décentralisation et notamment la gouvernance locale dans un contexte de raréfaction des ressources a eu pour effet inattendu des administrations locales peu performantes avec un déficit de ressources humaines qualifiées, de vision stratégique et de ressources financières. Dans ces conditions contraignantes, il avait été fait comme hypothèse que les élus locaux — dont certains sont peu ou pas instruits — prennent des décisions sans recourir aux évidences. Curieusement, la majorité voire la quasi-totalité des municipalités visitées (Figure 8) a indiqué que les évidences sont importantes dans tous les secteurs régissant la vie communautaire, et davantage encore dans les secteurs de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et de la santé.

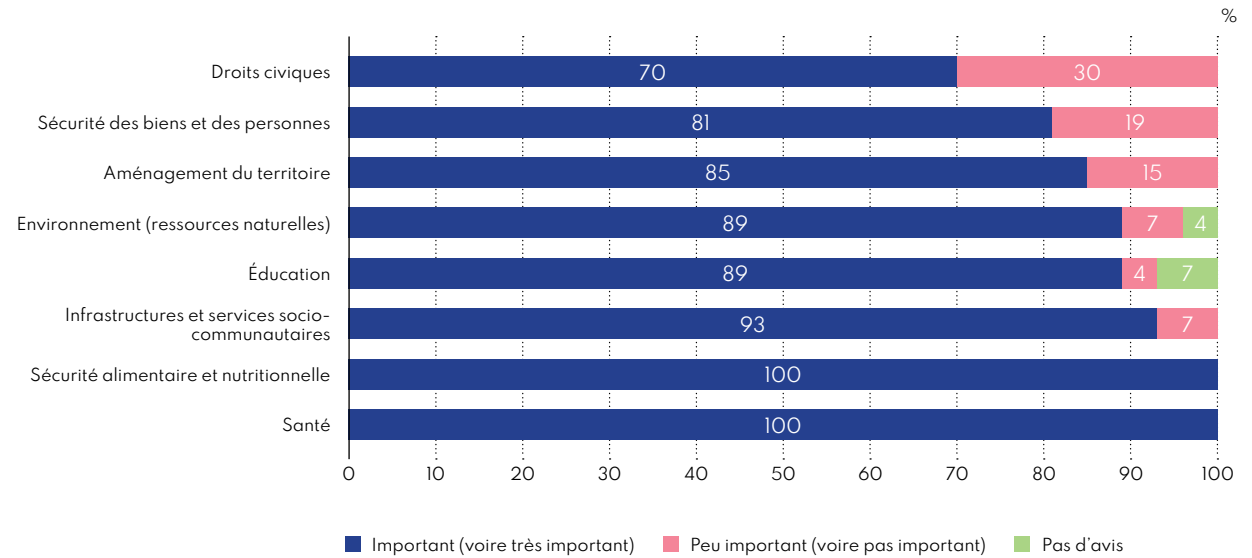



Figure 8 Niveau d'importance des évidences dans la prise de décisions





**En dehors des données, des résultats scientifiques et des résultats d'évaluation, les collectivités locales font recours à d'autres formes d'évidences comme les opinions citoyennes, les croyances et savoirs endogènes des conseillers locaux et des administrés.**

Spécifiquement dans le domaine de la SAN, les municipalités dans leur majorité (04 mairies sur 05) ont indiqué que les résultats scientifiques et les données probantes devraient être les premiers facteurs à prendre lors des processus de prise de décision (Figure 9). Elles ont aussi indiqué l'importance d'autres facteurs tels que les orientations du gouvernement central, les opinions des membres du conseil communal, les opinions des administrés,

les orientations des partenaires techniques et financiers, les impacts économiques et financiers des décisions. Seules quelques municipalités ont indiqué important de tenir compte des contraintes de temps (37%), des expériences d'autres communes et pays (26%) et des considérations politiques et électoralistes (11%).

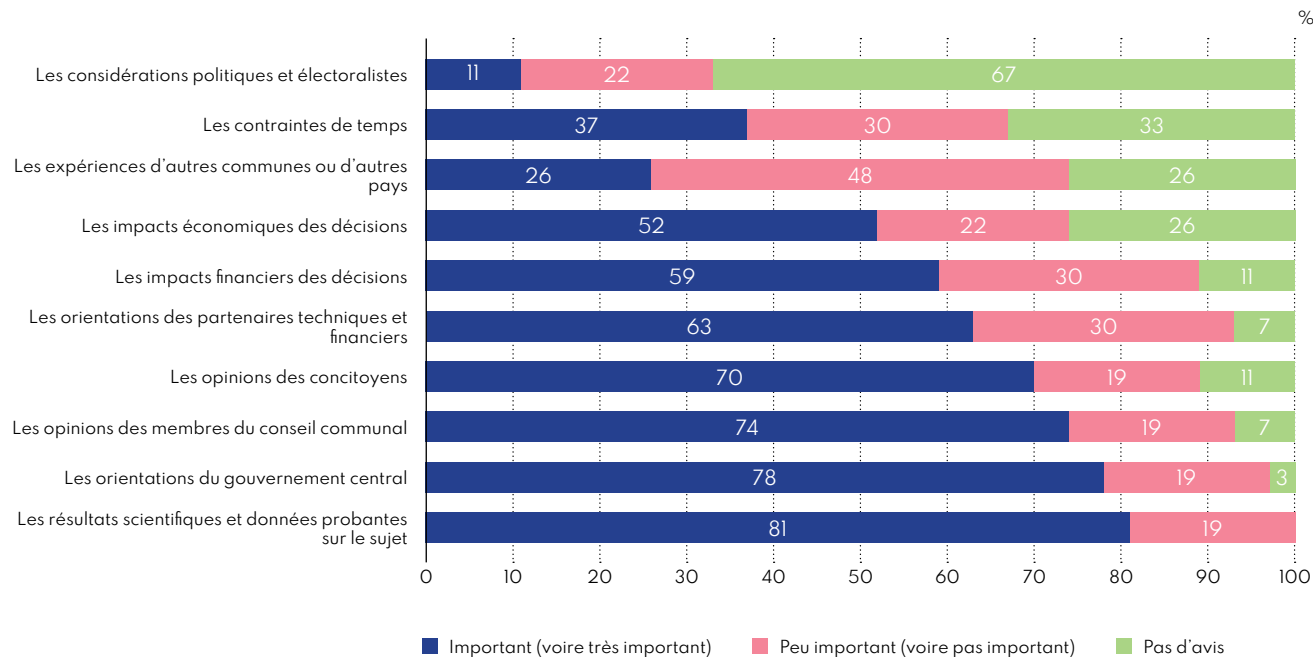


Figure 9 Les facteurs pris en compte lors de l'élaboration d'une intervention dans les communes au Bénin

Les collectivités locales font régulièrement recours à plusieurs (au moins trois) sources d'information pour disposer des évidences dans le domaine de la SAN.

## 4.2 La perception des évidences par les acteurs des collectivités locales

Les municipalités dans leur quasi-totalité (93%) sont d'avis que les évidences sont utiles pour une meilleure prise de décision dans le domaine de la SAN (Figure 10). Elles ont indiqué que les évidences sont utiles à toutes les étapes de l'élaboration d'une intervention depuis la compréhension du sujet ou de la problématique jusqu'à la formulation des mesures correctives et de mitigation. Cependant, certaines municipalités (01 mairie sur 03) estiment que bien que les évidences soient utiles, elles ne sont pas nécessaires dans tous les cas, notamment dans les cas où l'intervention est urgente, ou lorsque les évidences disponibles sont parcellaires ou non pratiques.

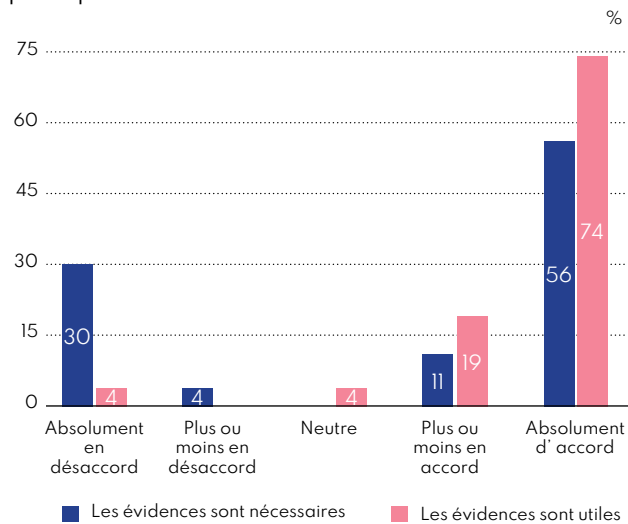


Figure 10 Perception des municipalités sur l'utilité et la nécessité des évidences

## 4.3 Les sources des évidences utilisées par les collectivités locales

Les administrations des collectivités locales ne disposent pas dans leur personnel d'un agent avec un profil de chercheur chargé d'investiguer, de capitaliser et de mettre des évidences à la disposition du conseil communal. Ainsi, la quasi-totalité des municipalités (4 mairies sur 5) ont indiqué avoir pour habitude de faire recours aux expertises extérieures pour assister le conseil communal lors de l'élaboration des interventions dans le domaine de la SAN. Les municipalités combinent plusieurs sources

d'expertises (au moins 03 sources et pouvant aller au-delà de 05). Les sources d'évidences les plus sollicitées et par ordre d'importance pour les municipalités sont les organisations de la société civile, les hôpitaux, les bases de l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE), les partenaires techniques et financiers, les services des ministères, et dans une moindre mesure les consultants, les associations de développement, et les citoyens. Les sources d'évidences les moins sollicitées sont les chercheurs universitaires, les centres privés de recherche, la presse et les réseaux sociaux (Figure 11).

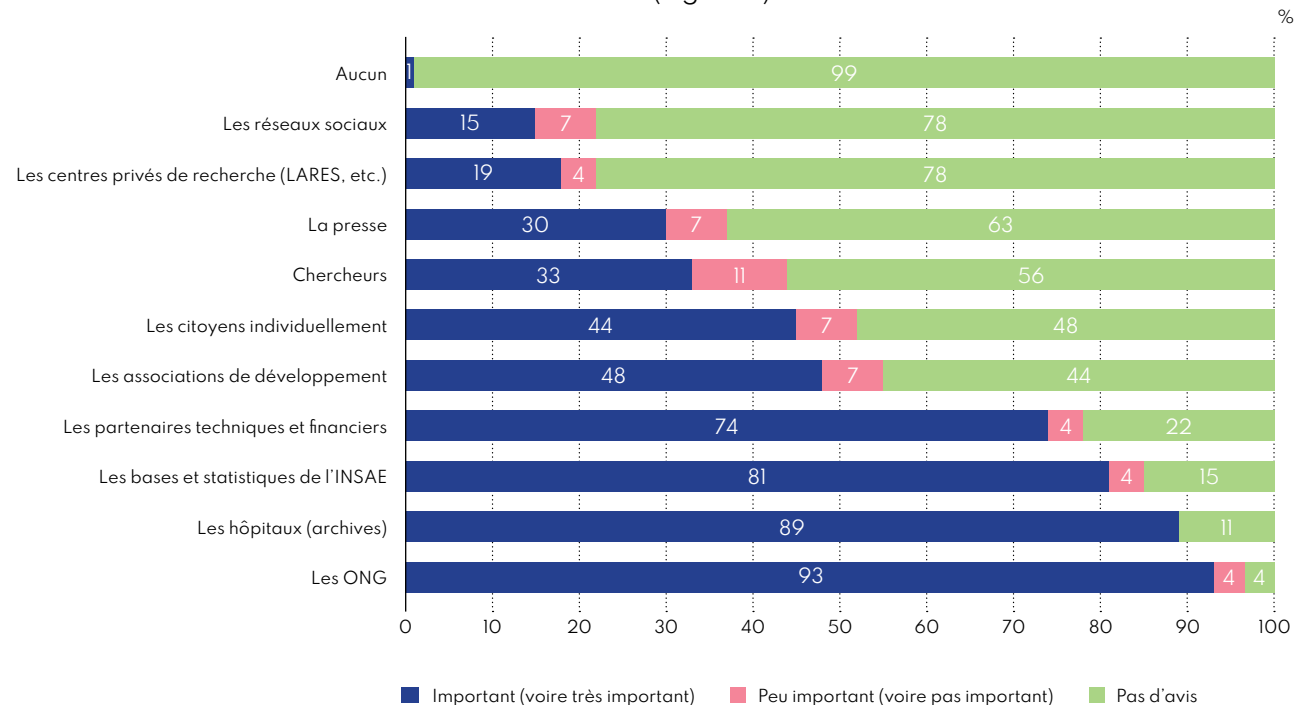


Figure 11 Importance des sources d'évidences pour les municipalités

# 5.

## Défis et contraintes de l'utilisation des évidences par les municipalités dans le domaine de la SAN au Bénin



## 5.1 Un gap de collaboration et de coopération entre les municipalités et la communauté des chercheurs et des experts

De par sa fonction régaliennne de production de connaissances et son positionnement de boussole sur le paysage de développement, la communauté des chercheurs et des experts est par défaut et prioritairement la principale source d'évidences et de loin la plus riche et la plus crédible. Idéalement le recours à cette source devrait être le premier réflexe des municipalités.

Curieusement, les municipalités ont indiqué faire recours presque exclusivement aux consultants (cabinets privés) et aux OSC (Figure 12). Aucune des 27 municipalités participantes à cette étude n'a indiqué recourir à la communauté scientifique (chercheurs) pour avoir des évidences. Rares sont les municipalités (01 mairie sur 06) qui sont informées des résultats des études conduites sur leur terroir. De même, très peu de municipalités interagissent avec les chercheurs dans le but de conduire des études pour le compte des mairies.

**Les collectivités locales collaborent très peu sinon pas du tout avec la communauté scientifique (chercheurs et experts).**

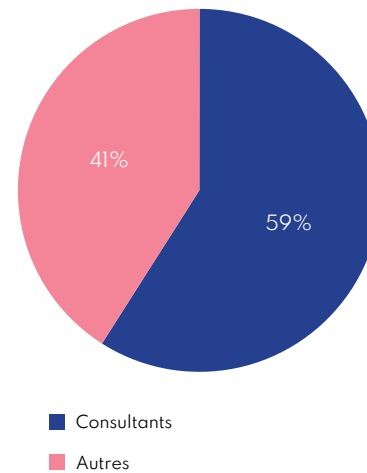


Figure 12 Nature des sources d'expertises extérieures pour les municipalités

**« Nous les voyons quand ils arrivent sur nos terroirs pour leur recherche et notamment quand ils ont besoin d'être introduits dans certaines localités, et c'est tout. Nous ne sommes plus au courant de quand est ce qu'ils partent ni des résultats de leurs recherches »**

- dixit un Maire

La principale raison qui limite le recours à la communauté scientifique pour assister les municipalités lors de l'élaboration des évidences reste le coût des prestations (Figure 13) jugées trop

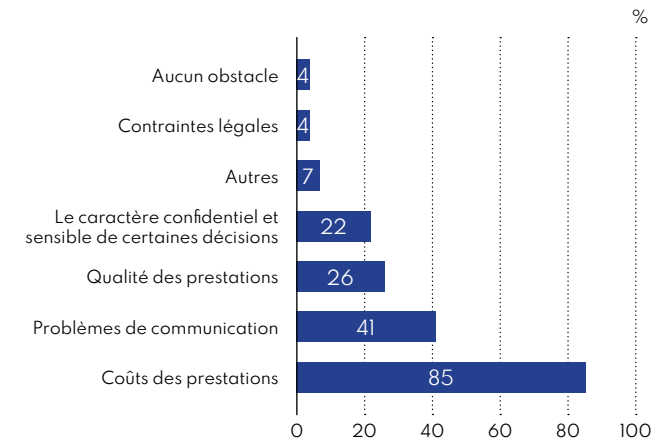



Figure 13 Les facteurs qui limitent le recours aux chercheurs par les municipalités

spéculatifs et insoutenables par le budget des mairies. D'autres raisons non moins importantes sont les problèmes de communication, la qualité des prestations et dans une moindre mesure le caractère confidentiel et sensible de certaines décisions politiques.

**« Les chercheurs coûtent beaucoup trop chers, et sont souvent enfermés dans un corset méthodologique qui les empêche de comprendre la complexité des faits sociaux »**

- dixit un conseiller communal



**L'utilisation routinière  
des évidences dans la  
prise de décision au  
niveau des collectivités  
locales est compromise  
par un ensemble de  
facteurs techniques et  
socio-politiques.**

## 5.2 Manque de ressources humaines qualifiées au sein de l'administration municipale

Contrairement à l'État central qui dispose d'une administration de technocrates appuyée par des agences spécialisées, les collectivités locales doivent le plus souvent compter sur les capacités des élus locaux et d'une légère équipe technique. La grande majorité (environ 04 mairies sur 05) des municipalités ne disposent pas de ressources humaines avec un profil de chercheur ou de chargé des politiques dans leur équipe pour assurer la production ou la synthèse des évidences.

## 5.3 Un accès très difficile aux évidences

En plus du manque de ressources humaines qualifiées, les municipalités ont indiqué l'accès aux évidences comme l'un des principaux freins à l'utilisation des évidences. En effet, plusieurs facteurs inhérents à l'environnement du travail au niveau des mairies et aux évidences disponibles limitent considérablement la capacité et la volonté des municipalités à utiliser les évidences. Il s'agit notamment pour ce qui est de l'environnement de travail au niveau des municipalités:

- Du faible niveau d'accès à internet pour accéder aux évidences en ligne. Environ 74% des municipalités (03 mairies sur 04) ont indiqué que leur système de connexion à internet ne leur permet pas d'accéder aux évidences disponibles sur internet;

- Du manque d'équipement informatique pour accéder aux évidences. En dehors de l'accès internet inexistant ou limité, environ 61% des municipalités ont aussi indiqué un déficit de matériel informatique qui pourrait faciliter l'accès aux évidences; et
- Du manque d'agents de liaison pour faciliter la prise en main et la compréhension des évidences. Pour 74% des municipalités, l'absence de ces agents de liaison (brokers) augmentent davantage le fossé entre les utilisateurs finaux des évidences et les sphères de production des évidences.

Pour ce qui est des facteurs intrinsèques aux évidences elles-mêmes, il s'agit:

- De l'éparpillement des évidences. La majorité des municipalités (58%) ont indiqué que l'éparpillement des évidences freine leur utilisation. En effet, parcourir plusieurs sources pour reconstituer une évidence fait perdre du temps avec en plus le risque de rater des parts importantes des évidences qui sont non accessibles;
- De la partialité et de l'obsolescence de certaines évidences. Environ 71% des municipalités (près de 03 mairies sur 04) ont évoqué ce facteur pour justifier l'intensité de recours aux évidences. Pour ces communes, de nombreuses évidences notamment les données scientifiques sont très localisées difficilement généralisables et aussi non à jour; et

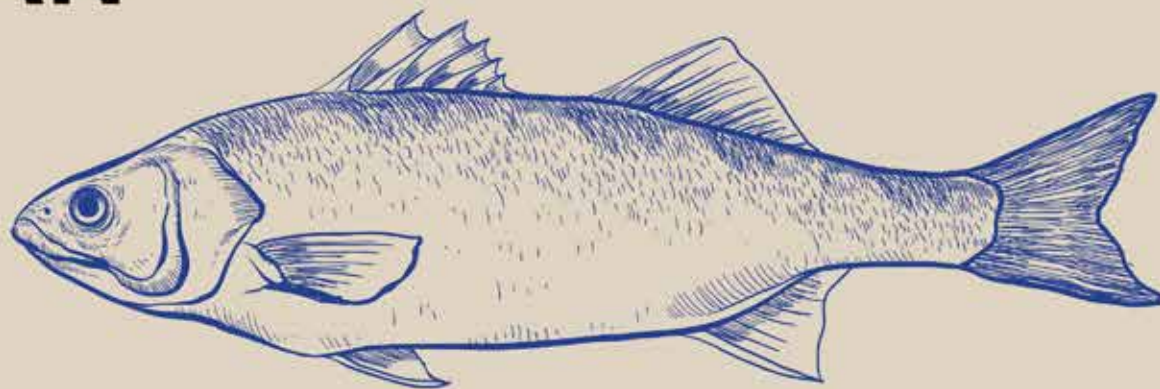
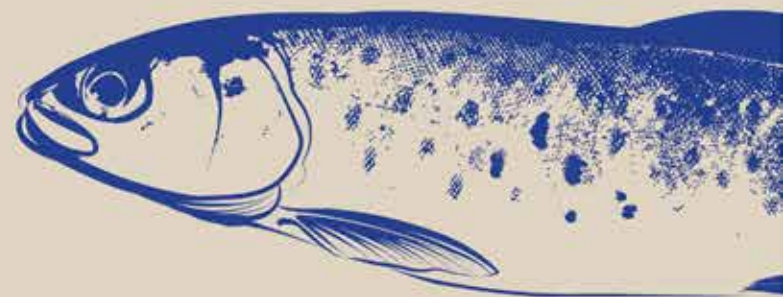
- De l'inadéquation des évidences qui prennent peu ou pas en compte les faits sociaux. Pour la majorité des municipalités (57%) les évidences sont simplement parfois inadéquates car issues d'un raisonnement et d'une méthodologie scientifique qui simplifie les réalités sociales. Dans la pratique ces évidences ne correspondent pas aux réalités du quotidien.

## 5.4 Les pesanteurs socio-politiques

Les pesanteurs socio-politiques gangrènent les décisions au niveau des municipalités et peuvent aussi limiter ou pervertir l'utilisation des évidences. En effet, bien que très peu de municipalités aient reconnu officiellement tenir compte des considérations électoralistes lors de l'élaboration des interventions, il est clair que les évidences peuvent être ignorées au profit de considérations socio-politiques, ou même être intentionnellement fourvoyées dans leur utilisation.

# 6.

## Approches de solutions pour faciliter l'utilisation des évidences par les municipalités dans le domaine de la SAN





Il est dorénavant clair que les acteurs des collectivités locales sont conscients de la nécessité de faire reposer les décisions sur les évidences. Cependant dans la pratique, l'utilisation des évidences est compromise par un ensemble de facteurs. Au cours de cette étude, nous avons également discuté avec les municipalités de plusieurs pistes de solutions (Figure 14) pour améliorer l'utilisation des évidences.

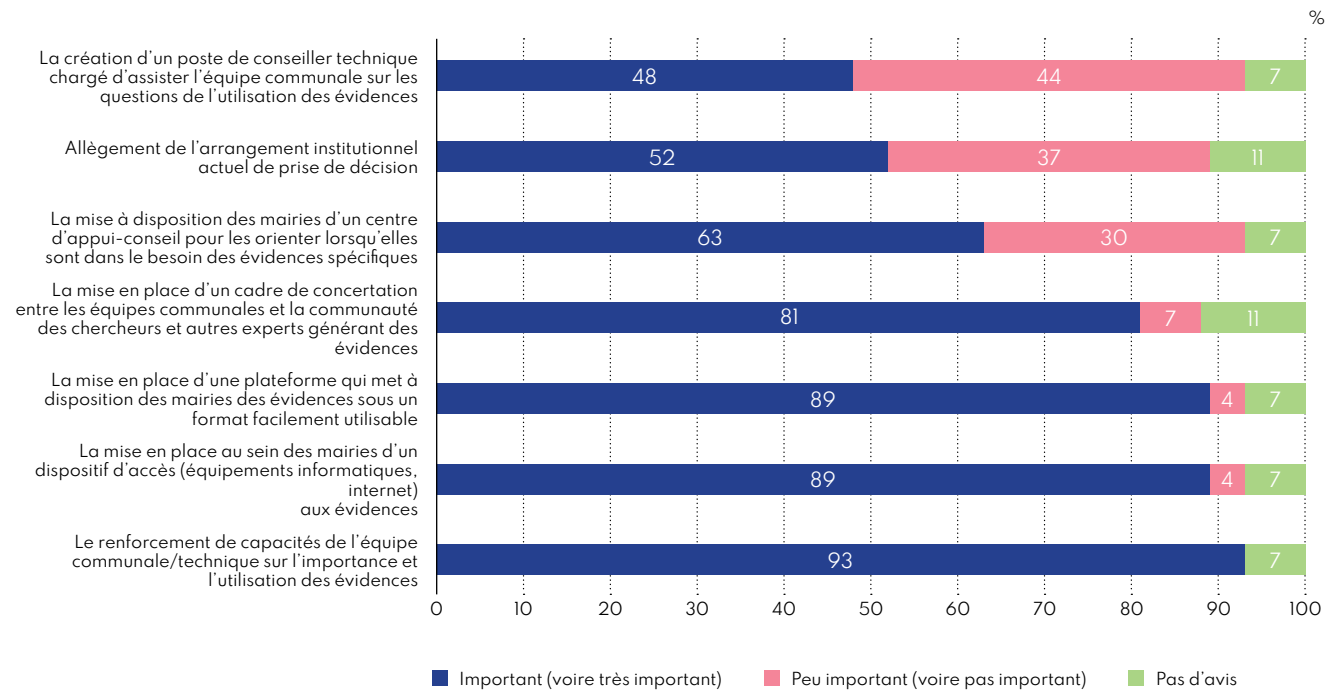


Figure 14 Les solutions pour améliorer l'utilisation des évidences au niveau des municipalités

**Une meilleure utilisation des évidences par les collectivités locales passe par le renforcement du capital humain, ainsi qu'une amélioration de la capacité d'accès et d'assimilation des évidences.**

### 6.1 Le renforcement des capacités techniques et matérielles de l'administration communale

La quasi-totalité des municipalités ont indiqué comme importante une action de renforcement des capacités techniques (93%) et matérielles (89%) de l'administration communale. Ce renforcement permettra aux acteurs de maintenir le réflexe du recours aux évidences, de disposer d'outils pour aller à la quête des évidences, d'accéder aux évidences de qualité en temps opportun, d'en apprécier la qualité et la pertinence pour leurs besoins.



**Les organisations de la société civile, partenaires naturels et privilégiés des collectivités locales apparaissent comme des intermédiaires fiables pour assurer le pont entre la communauté des producteurs d'évidences et les collectivités locales.**

## 6.2 La mise en place d'une plateforme qui offre les synthèses des évidences

Les municipalités dans leur grande majorité (89%) ont adhéré à une solution de mise en place d'une plateforme digitale qui synthétise et formate les évidences disponibles dans le domaine de la SAN. Ces évidences sont alors disponibles dans un format et une langue facilement assimilables par les municipalités. Cette plateforme permettra ainsi de régler le problème d'éparpillement des évidences entre plusieurs sources.

## 6.3 La mise en place d'un cadre de concertation entre les municipalités et la communauté des chercheurs et des experts

Les municipalités ont également massivement adhéré à l'idée d'une mise en relation entre les municipalités et la communauté des chercheurs et des experts. Cette mise en relation peut prendre plusieurs formes dont des journées porte-ouvertes, des conférences-débats ou l'offre de stage ou de séjour de recherche au sein des mairies.

## 6.4 Mise en place d'un service d'appui conseil (helpdesk) sur les évidences

La majorité des municipalités (63%) a également adhéré au principe de service d'appui conseil qui vise à accompagner et guider les municipalités dans la recherche, la compréhension et l'utilisation des évidences. Les municipalités

pourront formuler des questions précises auxquelles le helpdesk pourra répondre par le biais d'une note succincte et rapide.

## 6.5 L'allégement du dispositif institutionnel de prise de décision

La majorité des municipalités (52%) a souhaité que le dispositif actuel de prise de décision soit allégé pour permettre d'accélérer l'élaboration des interventions et donc leur mise en œuvre. La mise en œuvre de cette solution ne dépend pas uniquement des collectivités locales mais nécessite la volonté et l'implication de l'État central.

## 6.6 Des intermédiaires pour booster l'utilisation des évidences par les municipalités

Les municipalités ont majoritairement indiqué les services de coopération (partenaires techniques et financiers), les générateurs d'évidences et les organisations de la société civile comme des agents de liaison appropriés pour faire le pont entre les municipalités et la communauté des producteurs d'évidences (Figure 15). Ces acteurs se positionnent donc comme des maillons naturels déjà implantés dans l'environnement des collectivités locales et pourraient donc faire efficacement le pont entre les politiques (ici les collectivités locales) et les producteurs d'évidences.

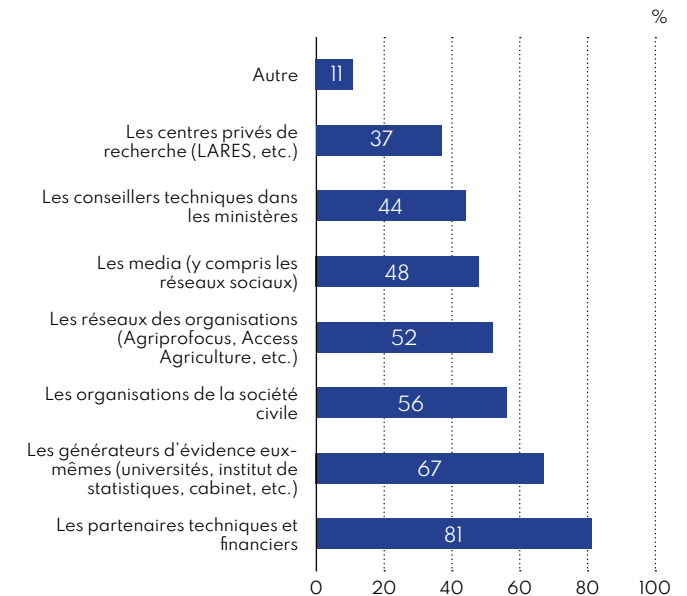






Figure 15 Les potentiels agents de liaison pour servir d'intermédiaires entre les collectivités locales et la communauté des producteurs d'évidences

# LES ÉVIDENCES POUR MIEUX DÉCIDER POUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Une analyse de l'état de la production et de l'utilisation des évidences  
pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Bénin

 @acedbenin  
 [www.linkedin.com/company/acedbenin](http://www.linkedin.com/company/acedbenin)  
 [www.facebook.com/acedong](http://www.facebook.com/acedong)  
 [contact@aced-benin.org](mailto:contact@aced-benin.org)

[aced-benin.org](http://aced-benin.org)