

---

**Réflexions sur le conseil  
agricole au Bénin**

---

**De la vulgarisation au conseil  
agricole : une volonté  
affichée mais un passage  
difficile sur le terrain**

---

*Groupe de travail thématique*  
Inter-réseaux Développement rural  
"Services agricoles"

---



# Inter-réseaux

Développement rural

## Réflexions sur le conseil agricole au Bénin

### De la vulgarisation au conseil agricole : une volonté affichée mais un passage difficile sur le terrain

*Groupe de travail thématique*  
Inter-réseaux Développement rural

"Services agricoles"

Décembre 2007  
Présenté par  
Estelle Deniel

*Réalisé avec l'appui financier du  
ministère français des affaires étrangères et européennes*





## RESUME

Cette note descriptive tente d'illustrer les démarches successives dans le passage de la vulgarisation au conseil agricole au Bénin – conseils plus en lien avec les agriculteurs (l'agriculteur au centre du dispositif).

Les approches dans l'appui technique à apporter aux agriculteurs béninois sont très diversifiées. Elles évoluent en fonction de différents paramètres : les politiques, l'apparition d'acteurs du développement agricole et rural, les attentes des agriculteurs...

Ces approches semblent marquées par l'époque des systèmes de vulgarisation descendants illustrés notamment par le « Training and visit ». Depuis peu, une volonté forte et commune de passer de la vulgarisation au conseil agricole apparaît au sein de nombreux acteurs du développement agricole et rural.

Parmi ces acteurs, l'État. Il revient dans cette évolution au travers de l'élaboration de nouvelles politiques agricoles (ou de nouveaux documents d'orientation) et de la restructuration de ses structures déconcentrées.

Cependant, le conseil agricole est en soi complexe, et ce passage, qui se veut participatif, est confronté à certaines difficultés tant sur la définition que sur la mise en pratique du conseil. D'une part, les divers acteurs du développement agricole ont du mal à s'accorder et à définir leurs positionnements quant au conseil agricole, et, des rapports de forces émergent. D'autre part, les nouvelles orientations politiques ne seront pas sans conséquence au niveau opérationnel, aussi bien pour la formation des futurs conseillers, que pour les approches et actions avec les agriculteurs, ce qui soulève certaines questions,... et remises en question.

Nous tenterons dans cette note de reprendre ce parcours (passage de la vulgarisation au conseil agricole) et de poser des interrogations clés.



## SIGLES

AFD	Agence française du développement
AIC	Association interprofessionnelle de coton
APNV	Approche participative au niveau village
CADG	Cellule d'appui au développement du conseil de gestion
Caef	Centre d'appui à l'exploitation familiale
CAGEA	Cellule d'appui à la gestion des exploitations agricoles
Carder	Centre d'action régional pour le développement rural
Caspa	Composante d'appui au secteur privé de l'agriculture
CeCPA	Centre communal de promotion agricole
CCEF	Cellule de suivi des activités du conseil à l'exploitation familiale
Cef	Conseil à l'exploitation familiale
CePEPE	Centre de promotion et d'encadrement des petites et moyennes entreprises
CeRPA	Centre régional pour la promotion agricole
Céta	Collège technique agricole (au Bénin)
CdG	Conseil de gestion
CFA	Communauté francophone d'Afrique
CGEA	Centre de gestion des exploitations agricoles
CNPCB	Conseil national des producteurs du coton du Bénin
Dagri	Direction de l'agriculture
Dagr	Direction de l'aménagement et de la gestion des ressources naturelles
Dicaf	Direction du conseil agricole et de la formation opérationnelle
Difaop	Direction de l'information, de la formation et de l'appui aux organisations professionnelles
Difov	Direction de la formation opérationnelle et de la vulgarisation
Dpaf	Direction de la programmation, de l'administration et des finances
Dpfsa	Direction de la promotion des filières et de la sécurité alimentaire
DPP	Direction de la programmation et de la prospective
DRC	Direction de la réglementation et du contrôle
FFS	Farmers field school
FNGN	Fédération nationale des groupements Naam (Burkina-Faso)
Fupro	Fédération des unions des producteurs du Bénin
Gered	Groupe d'étude et de recherche sur l'environnement et le développement
GIP	Groupe d'intérêts professionnels
GV	Groupement villageois
Ifpri	International food policy research institute
Inrab	Institut national de recherche agricole au Bénin

LDPDR	Lettre de déclaration de la politique de développement rural
Maep	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
MDR	Ministère du développement rural
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation paysanne ou Organisation de producteurs (utilisés indifféremment dans le texte)
OPA	Organisation professionnelle agricole
Pasda	Programme d'appui au développement du secteur agricole
Padse	Projet d'amélioration et de diversification des systèmes d'exploitation
Padyp	Projet d'appui aux dynamiques productives
Pafpa	Projet d'appui à la formation professionnelle des agronomes
Paimaf	Projet d'appui institutionnel à la modernisation de l'agriculture familiale
PAS	Programme d'ajustement structurel
PDC	Plans de développement communal
PDRI	Projet de développement rural intégré
PDRT	Programme de développement des plantes à racines et tubercules
PPAB	Programme de professionnalisation de l'agriculture béninoise
PPMAB	Projet de professionnalisation du monde agricole béninois
PRSA	Programme de restructuration des services agricoles
PSO	Plan stratégique opérationnel
RCPA	Responsable communal de promotion agricole
SDDAR	Schéma directeur de développement agricole et rural
SNVA	Système national de vulgarisation agricole
Scac	Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France
T&V ou T and V	Training and visit
UARVI	Unité d'appui aux réformes et à la vérification interne
UCP	Union communale des producteurs
UDOPER	Union départementale des organisations professionnelles d'éleveurs de ruminants du Borgou-Alibori
UDP	Union départementale des producteurs
UNPC-Burkina	Union nationale des producteurs de coton du Burkina Faso
UPC	Union des producteurs de coton
UPPM	Union provinciale des producteurs du Mouhoun (Burkina-Faso)
URP	Union régionale des producteurs
USPP	Union sous-préfectorale des producteurs



## Réflexions sur le conseil agricole au Bénin : de la vulgarisation au conseil agricole : une volonté affichée mais un passage difficile sur le terrain

Fiche réalisée par Estelle Deniel dans le cadre de travaux menés à Inter-réseaux en lien avec des équipes au Bénin (Paimaf-CCEF)

Gruppe de travail thématique Inter-réseaux Développement rural "Services agricoles"

### Table des matières

Résumé	0
SIGLES	0
Introduction	1
1- Évolution du contexte et des approches	1
1.1- Après la décolonisation, une agriculture marquée par les Sociétés d'Intervention (1960-72)	1
1.2- Une période sous le régime militaire, collectivisme agricole (1972-1985)	1
1.3- Le désengagement progressif de l'État de certaines activités du secteur agricole (1986-1990)	2
1.4- Les politiques de libéralisation : multiplication des acteurs et des types de conseils agricoles (1990-2007)	2
1.5- Résumé – bilan : évolution du contexte et des approches	6
2- Dispositifs opérationnels de conseils agricoles récents et jeu d'acteurs	7
2.1- Côté secteur public, des difficultés sur le terrain	7
2.2- Organisations de producteurs, fournisseurs de services et conseils, mais non sans difficultés	8
2.3- Côté OP et ONG, une multitude d'actions, dans une course aux projets/programmes?	9
2.4- D'autres acteurs de conseil agricole : présents-absents ?	10
3- Bilan : réflexions et pratiques collectives ou individualistes?	12
3.1 Dans la réflexion et dans la pratique confirmation du choix d'opérateurs privés	12
3.2- Une réflexion commune mais une pratique difficile dans ce sens	14
3.3- Dans ce contexte complexe de nombreuses questions peuvent apparaître : des espaces manquant?	15
Conclusion	18

## INTRODUCTION

Au Bénin, comme dans la majorité des pays africains, l'environnement de l'agriculture a évolué très rapidement. Après une forte emprise de l'État sur le secteur agricole dans les années 60 post-décolonisation, de nouvelles options politiques ont été adoptées au cours des années 80-90 : libéralisation, désengagement l'Etat et restructuration de ses services agricoles, décentralisation au niveau des communes.

Dans ce contexte, de nouveaux acteurs sont apparus ou se sont renforcés (Organisations de producteurs agricoles - OP, Organisations Non Gouvernementales -ONG,...) pour fournir des services de conseils et développer de nouvelles relations au sein et avec le monde rural. Cette réorganisation s'est heurtée à certaines difficultés : manque d'organisation et de gestion de certaines OP, "désertification" dans les services publics agricoles (ressources amoindries, en particulier les moyens humains), faiblesse de certaines nouvelles structures d'appui (ONG, chambres d'agriculture,...).

Parallèlement, les réflexions d'approches pour le développement rural ont évolué: le Bénin tente progressivement de sortir des systèmes d'appui et de vulgarisation "descendants pilotés par le haut" vers des "approches-terrains" en lien plus étroit avec les producteurs. Les nouvelles réflexions s'axent sur une vision plus globale de l'exploitation agricole (avec la forte expérience du Bénin en Conseil de Gestion, menée sur plus de 10 ans) et sur des dispositifs plus participatifs pour tenter de répondre à la diversité des situations agricoles comme des demandes des producteurs.

Les dispositifs de conseil agricole et les types de conseils apportés aux producteurs béninois ont donc évolué au cours du temps, avec le retrait et l'arrivée de nouveaux acteurs du développement agricole.

Depuis 2001, l'Etat revoit sa stratégie d'intervention dans le secteur agricole (nouvelles politiques, plans d'actions, etc.). Il tente d'inscrire sur un long pas de temps une réflexion participative visant à définir une nouvelle stratégie nationale sur le conseil agricole.

Toutefois, ces réflexions arrivent-elles à trouver des réponses dans un environnement "mouvant" et complexe (diversité des acteurs et segmentation de leurs actions, environnement macroéconomique difficile,...) ? Comment les producteurs et les OP sont-ils introduits et présents dans cette réflexion ? Quelles sont les initiatives de l'État pour faciliter cette réflexion ?

## 1- ÉVOLUTION DU CONTEXTE ET DES APPROCHES

Depuis l'Indépendance (1<sup>er</sup> août 1960), différentes périodes ont marqué l'histoire des politiques agricoles au Bénin et du conseil agricole en particulier.

### 1.1- Après la décolonisation, une agriculture marquée par les Sociétés d'Intervention (1960-72)

Après l'indépendance, le paysage du secteur agricole et rural est exclusivement marqué par **les Sociétés d'intervention** (ou dites de développement) étrangères et nationales. Pour chaque **grande filière agricole** (coton, palmier à l'huile, arachide, riz et tabac) une société d'intervention est créée ou agréée. **Tous les services en amont et en aval de la production sont assurés par les sociétés** : fourniture des semences sélectionnées, approvisionnement en intrants, itinéraires techniques, commercialisation primaire des produits, transformation, exportation. **L'approche par filière** est alors dite « dirigiste » (par exemple : obligation de cultiver du coton avec des quotas par ménages et des champs collectifs obligatoires) mais a obtenu des résultats grâce l'environnement favorable de cette époque (gratuité des intrants, commercialisation et débouchés assurés, cours mondiaux favorables).

### 1.2- Une période sous le régime militaire, collectivisme agricole (1972-1985)

Le coup d'État d'octobre 1972 marque le début d'un régime militaire. En 1974, le gouvernement engage le Bénin dans la voie socialiste de développement basée sur des principes marxistes-léninistes.

Dans le secteur agricole, l'Etat intervient avec une **première réforme en 1975**, à travers **la création des Centres d'action régionale pour le développement rural (Carder)**. La mission des Carder est d'apporter un appui global aux paysans pour la promotion de toutes leurs activités de production. Elle s'effectue par la création de projets d'envergure régionale appelés Projets de développement rural intégré (PDRI). Les contenus des PDRI englobent tous les besoins des villageois, de l'amélioration de la production agricole à celle du cadre et des conditions de vie des populations rurales : productions agricoles, infrastructures villageoise (écoles, puits, pistes, centres de santé...), alphabétisation...

**Les agriculteurs sont regroupés**, surtout dans le nord du Bénin (région du Borgou), **dans diverses organisations** dont les *clubs 4D*, *les groupements villageois*, *les groupements révolutionnaires à vocation coopérative* et les *coopératives agricoles de type socialiste*. Le but est de collectiviser la production à partir de structures coopératives ou équivalentes et d'assurer la commercialisation des produits agricoles par des entreprises publiques.

**Jusqu'à cette époque, les agriculteurs se sont souvent retrouvés face à un seul interlocuteur : l'Etat ou les sociétés.**

### 1.3- Le désengagement progressif de l'État de certaines activités du secteur agricole (1986-1990)

Un changement est amorcé au milieu des années 80 dans le cadre des Programmes d'ajustement structurels (PAS) initiée par la Banque Mondiale : **les États d'Afrique sub-saharienne sont incités à se désengager de multiples secteurs économiques**. Les structures du Ministère du développement rural (devenu en 2001, le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche- Maep) arrêtent progressivement leur implication directe dans les activités agricoles à caractère industriel et économique (approvisionnement, production, distribution,...), et en vue d'**une nouvelle restructuration des Carder** compte tenu de leur **coût de fonctionnement élevé**, une réflexion est lancée et aboutit en 1992 à un Projet de restructuration des services agricoles (PRSA, initié également par la Banque Mondiale).

Alors que le PRSA, en 1992, prévoyait la restructuration des services agricoles et par conséquent de leurs personnels (départ « précipité » de certains agents à la retraite), le gel du recrutement (en 1986) provoqué par les Programmes d'ajustements structurels n'a pas permis de les remplacer. Ce double effet des projets PAS et PRSA par le gel des recrutements et le départ en retraite des agents non remplacés qui s'en suit, provoquent progressivement une crise dans les services agricoles tels que proposés par le secteur public.

Dans le même temps (années 80-90), en matière de conseil agricole, **la Banque mondiale promeut la méthode « training and visit » (T&V)** dans les services publics (Carder) du Bénin et des projets/programmes de développement dans le but d'une vulgarisation agricole de masse.

### 1.4- Les politiques de libéralisation : multiplication des acteurs et des types de conseils agricoles (1990-2007)

Dans les années 90, **dans un contexte de Plans d'ajustement structurel (PAS), le pays s'oriente vers la libéralisation**. Différentes politiques sont alors adoptées au Bénin. Elles ont des répercussions notables sur le secteur agricole. Il s'agit notamment de **l'ouverture de l'économie** béninoise encouragée par la dévaluation du franc CFA survenue en 1994 et la libéralisation interne de certaines activités agricoles, comme la production des semences et plants, la vulgarisation, la commercialisation de produits agricoles (...), qui sont transférées à de nouveaux acteurs non étatiques. **La libéralisation interne** a surtout aussi pris la forme d'une modification des règles de fonctionnement de la seule filière qui était auparavant fortement intégrée et encadrée, à savoir **la filière cotonnière**. Les principales mesures touchant le fonctionnement de la filière cotonnière sont jusqu'à présent la privatisation de la distribution des intrants, la privatisation de l'égrenage (nouveaux opérateurs privés) et de la commercialisation des fibres, et mise en place d'une Interprofession coton (Association interprofessionnelle de coton- AIC) pour gérer la commercialisation du coton graine.

L'Etat continue donc à se désengager progressivement du secteur agricole tout en modifiant son économie agricole, jusqu'alors fortement planifiée, vers le libéralisme. Ce retrait tente d'être comblé par l'appariation de nouveaux acteurs (ONG, secteurs privés, etc.) dont les OP qui obtiennent leur autonomie à cette époque (1<sup>er</sup> Groupement villageois (GV) autonome en 1992 puis généralisation à l'ensemble des GV en 1999).

Ces nouveaux acteurs seront définis et reconnus en 1991, par **l'adoption de la Lettre de déclaration de la politique de développement rural** (LDPR, révisée en 1999). Cette lettre définit également les missions régaliennes et non exclusives. Le conseil agricole apparaîtra dans les missions non exclusives au même titre que la recherche-développement, la formation et la vulgarisation. La LDPR affiche les nouveaux objectifs de la politique de développement rural suivant les nouvelles orientations de l'économie béninoise.

#### **Extrait de la Lettre de déclaration de politique de développement rural**

##### **Objectifs de la Politique de développement rural :**

Les objectifs principaux de la politique rurale du Gouvernement béninois viseront à élever le niveau de vie des populations rurales par le biais d'une conquête des marchés et d'une amélioration de la compétitivité du paysan béninois plutôt que la recherche d'une simple autosuffisance régionale ou nationale.

##### **Synthèse des missions exclusives et non exclusives**

###### **1. Les missions exclusives (régaliennes)**

- l'élaboration en liaison avec les acteurs agricoles de la politique agricole : les types d'agriculture, les types d'exploitation à promouvoir et les filières prioritaires ;
- la réglementation et le contrôle des fonctions de tous les acteurs ;
- le suivi évaluation du secteur agricole et rural.

###### **2. Les missions non exclusives :**

- la recherche & développement
- la formation
- la vulgarisation
- le conseil agricole

De son côté, le Ministère du développement rural (ancien Maep) avec la Banque mondiale continue le plan de restructuration des services publics du Bénin. Il met en place, en 1993, le **Système national de vulgarisation agricole (SNVA)**, suite à la réforme de 1992 avec le PRSA, qui a eu pour effet d'harmoniser l'intervention publique en matière d'accompagnement des exploitations agricoles (dans le passé, chaque Carder pouvait avoir des moyens, des stratégies, des approches différents). Le dispositif du SNVA s'appuie sur la Direction de la

formation et de la vulgarisation agricole (Difov) nouvellement créée et est basé au départ sur l'approche "Training and visit" (T&V).

Mais le SNVA a été peu opérationnel. Il a souffert de la crise des services agricoles publics. Dès 1998, il cesse pratiquement de fonctionner faute de financement (arrêt des financements de la Banque Mondiale, non repris par l'État) sans que les objectifs d'impliquer les organisations paysannes aient été atteints et que les outils (Conseil à l'exploitation familiale, approche participative au niveau village, approche Famers Field School) visant à être promus par le système soient opérationnalisés. Le système est donc resté très dogmatique malgré quelques tentatives d'évolution pour parer aux faiblesses du système T&V.

Parallèlement (années 90- 2000), de nouveaux acteurs et d'autres projets/programmes tentent eux aussi de développer et d'expérimenter sur le terrain différents services de conseil suivant différentes approches : approche participative au niveau village (APNV), conseil de gestion/conseil à l'exploitation familiale (Cdg/CEF), approche « Farmers Field School », « farmers to farmers »... autant d'expériences et d'expérimentations de types et de dispositifs variés, toutes se voulant résolument plus participatives les unes que les autres, et plus centrées sur les demandes des producteurs. Mais de ce fait ces différentes approches n'ont pas toujours été adaptées aux besoins des producteurs, ni nécessairement articulées les unes aux autres.

### ***Un retour de l'Etat dans une stratégie agricole en plusieurs étapes***

A partir de 2001, l'Etat béninois s'engage dans un processus de construction en plusieurs étapes pour l'élaboration de ses nouvelles stratégies nationales d'intervention dans le secteur agricole et pour parer aux faiblesses du SNVA. Tout d'abord, il adopte un **Schéma directeur de développement agricole et rural (SDDAR)**, puis un **Plan stratégique opérationnel (PSO)** où quatorze **plans d'actions** sont ensuite définis dans le but de mettre en œuvre le PSO.

Deux grandes priorités sont définies pour atteindre la productivité et la compétitivité souhaitées par le gouvernement en place: **la modernisation progressive de l'agriculture qui est essentiellement familiale et la conquête de marchés extérieurs. L'Etat aussi s'engage dans la décentralisation** de certains de ces services au niveau des départements par les lois de janvier 1999. Cette décentralisation politico-administrative est devenue effective depuis janvier 2003. Selon les textes, la commune est le seul niveau de décentralisation du Bénin ; des collectivités locales sont donc créées.

#### ***Les enjeux de la décentralisation dans le secteur agricole :***

Les articles 84 et suivants de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 confèrent aux communes des compétences dans les domaines suivants : développement local, aménagement, habitat et urbanisme ; infrastructures, équipement et transport ; environnement, hygiène, salubrité, santé ; enseignement primaire et maternel. Ainsi, l'État a délégué aux communes des compétences dans le domaine agricole par le développement local. Dans ce cadre, toutes les communes disposent actuellement de **Plans de Développement Communal (PDC)** prenant aussi en compte les préoccupations majeures des villageois dans le secteur agricole. Toute intervention provenant de l'extérieur devrait en tenir compte et respecter le principe de subsidiarité entre l'État central et les collectivités locales que sont les communes.

Suite à la rédaction du plan d'action « Formation et vulgarisation », le Maep s'engage dans une **démarche de conseil agricole** "plus globale" dans le but d'atteindre les objectifs de la politique agricole visant à moderniser l'agriculture familiale.

En mai **2004**, une nouvelle **réforme au Maep** est donc opérée (Décret n°2004-301) dans l'objectif de répondre aux nouvelles stratégies de l'Etat. Un des objectifs de cette réforme est de passer d'un système descendant apportant aux producteurs seulement un appui technique surtout dans la production végétale, à un appui de conseils basés sur la demande des producteurs, conseils à la fois plus spécialisés mais aussi dans des champs diversifiés (production végétale et animale...).

Les deux principales préoccupations dans cette réforme sont :

- la volonté du Maep de passer de la **vulgarisation agricole à l'organisation de conseils spécialisés**, particulièrement visible par la transformation de la Direction de la **formation et de la vulgarisation agricole (Difov)** du temps du SNVA) en **Direction du conseil agricole et de la formation opérationnelle (Dicaf)** ;
- la volonté de promotion des filières agricoles **diversifiées**, autres que le coton.

Ces volontés se traduisent par le remplacement du dispositif d'intervention des services agricoles publics. Les Carders sont remplacés en **Centres régionaux pour la promotion agricole (CeCPA)**, avec pour niveau opérationnel les Centres communaux de promotion agricole (**CeCPA**). Mais avant d'opérationnaliser ces centres, la Dicaf réfléchit à leur contenu : organigramme, méthodologie de travail, types de services de conseil à développer, personnel à recruter etc., **ce qui se fera dans un long pas de temps**.

En 2004, les centres héritent donc des difficultés des Carder : faible moyens techniques et financiers, faiblesse du personnel (en nombre et qualifiés). Les activités des CeRPA changent ainsi peu des Carder.

## **Une stratégie nationale sur le conseil agricole inscrit dans le temps**

A partir de cette époque, **un processus de réflexion en plusieurs étapes** sera mené par le Maep/Dicaf pour élaborer **la nouvelle stratégie nationale sur le conseil agricole**. Le Maep affiche **une volonté de développer une démarche participative dans la construction de cette stratégie**. La réflexion s'effectuera en impliquant différents acteurs du développement agricole et rural (ONG, recherche, OP...), mais elle concernera principalement les structures « supérieures » du Maep (Ministère, Direction technique), et très peu les structures déconcentrées : CeRPA/CeCPA.

### **Nouvelle structuration du Maep et de ses structures déconcentrées**

*Au niveau des Services Centraux du Maep de nouvelles directions ont été créées:*

- la Direction de la formation et de la vulgarisation agricole (Difov) est devenue la Direction du conseil agricole et de la formation opérationnelle (Dicaf).
- une cellule de suivi-évaluation a été créée au sein de la DPP ;

*La composition des CeRPA et 6 nouvelles directions :*

1. Direction de la Réglementation et du Contrôle (DRC),
2. Direction de la Promotion des Filières et de la Sécurité Alimentaire (DPFSA),
3. Direction de l'Aménagement et de la Gestion des Ressources Naturelles (DAGR),
4. Direction de l'information, de la formation et de l'appui aux organisations professionnelles (DIFAOP),
5. Direction de la Programmation, de l'Administration et des Finances (DPAF),
6. Unité d'Appui aux Réformes et à la Vérification Interne (UARVI).

Au niveau des communes, autour du Responsable communal de la promotion agricole (RCPA) dans les CeCPA, sont créés des postes de techniciens spécialisés (en moyenne 7 par commune). Leur effectif réel est fonction des potentialités agricoles de la commune.

Cette réforme de 2004 a prévu également des zones dans chaque commune (en moyenne deux zones par commune) auxquelles sont affectés des conseillers. A cet effectif, il faut ajouter les agents de corps de contrôle pour les missions régaliennes de l'État.

Aussi, dès la création de la Dicaf et suite à une étude importante<sup>1</sup> pointant un certain nombre de types de services-conseils nécessaires pour apporter un conseil agricole, la Direction retiendra 4 d'entre eux devant être mis en œuvre par les CeCPA (supervisés par les CeRPA) :

1. **conseil technique à l'agriculture, à l'élevage, et à la gestion des ressources naturelles ;**
2. **conseil de gestion aux exploitations agricoles ;**
3. **conseil à la promotion de la qualité et à la commercialisation des produits ;**
4. **conseil à l'organisation et à la planification locale.**

D'autres études ont été commanditées par le Maep et ses partenaires au développement, pour réussir à **mettre en œuvre** ces services-conseils **et pour établir la stratégie nationale sur le conseil agricole**, avec une volonté affichée de développer une démarche participative.

### **Autres études sur le Conseil Agricole :**

- *Guide méthodologique d'organisation du travail des agents de terrains.* - Maep/Dicaf 2005.
- *Projet d'appui à la mise en œuvre des conseils agricoles : « élaboration d'un mécanisme de suivi évaluation »,* ONG Mieux-agir. - Maep/Dicaf, novembre 2006. (rapport provisoire)
- *Étude des mécanismes de contractualisation des conseils agricoles au Bénin,* cabinet d'études GHELOU Communication, avec la Dicaf/Maep, février 2007.
- *Livre blanc sur le Conseil Agricole au Bénin,* Maep/Dicaf, sous-projet Paimaf (financement AFD), septembre 2007.
- *Fiche sur les conseils de techniques et de gestion des exploitations agricoles,* Maep/Dicaf, service appui au conseil agricole, août 2007.
- *Rapport de base sur le Conseil agricole en qualité et conditionnement des produits d'origine végétale,* Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement des produits agricoles, Maep/Dicaf, août 2007.

...

Ces études ont été conduites pour la plupart avec l'organisation d'ateliers ou groupes de travail regroupant les représentants de différents acteurs du développement agricole et rural.

Deux ateliers sont surtout à noter :

- **Atelier inter-régional sur le Conseil Agricole** (16-18 juillet 2007) dans le cadre du projet Paimaf pour l'élaboration du livre blanc. Les participants (plus de 50 : producteurs, organisations professionnelles agricoles, MAEP, chambre d'agriculture, CETA, INRAB, ONG...) ont réfléchi aux grandes stratégies du Conseil Agricole au Bénin,
- **Atelier interne MAEP-DICAF (20 août 2007)** avec des Directions Techniques du MAEP (Direction de l'Agriculture Dagri, Direction de la Pêche, Direction de l'Élevage...) et Directeurs Généraux des CeRPA. Cet atelier avait pour objectif **d'informer les directions** des différentes avancées de la Dicaf et de demander un appui technique des Directions Techniques pour l'élaboration d'un document de base à chaque Direction Technique concernée par les 4 services-conseils et des fiches techniques dans leurs domaines d'activités.

<sup>1</sup> *Étude sur l'analyse des services –conseils agricoles au Bénin,* Maurice Ouikoun, Moumouni Iromou-Karimou, Adèle Toukou-Dada, octobre 2005.

Le Livre blanc sur le Conseil Agricole a son importance dans la construction et l'avancée de la réflexion du Maep/Dicaf sur le Conseil Agricole : la Dicaf attendait ce document présentant la stratégie nationale du Conseil Agricole **pour rassembler l'ensemble des travaux et faire des propositions opérationnelles**.

Avant fin 2007 un **schéma opérationnel du Conseil Agricole** doit être avancé par la Dicaf et **validé** lors d'un autre atelier rassemblant les représentants de tous les acteurs du développement agricole et rural<sup>2</sup> dans le but d'une application au secteur public mais aussi plus largement au Bénin.

Donc à l'heure actuelle (octobre 2007), il est à noter que la réflexion sur le Conseil Agricole développée par l'État n'a "atteint" que **les structures supérieures du Maep** (le ministère et les directions techniques). Aucune directive n'a été encore donnée au niveau des centres opérationnels (CeRPA/CeCPA). Les Directeurs Généraux attendent d'autant plus ces directives que deux séries de recrutements ont déjà eu lieu :

- recrutement en 2006 de 600 conseillers en gestion au travers de l'AIC (Association interprofessionnelle du coton) ;
- recrutement en juillet 2007 de 1 300 personnes réparties à différents postes dans les CeRPA/CeCPA.

**Zoom Livre blanc :**

A l'initiative du Maep/Dicaf et avec l'appui de l'AFD au travers du projet Paimaf, a été mis en place un processus innovant d'études-concertations menées par des nationaux sur un long pas de temps. Sur une durée de 9 mois (novembre 2006-2007), des échanges effectifs avec les acteurs sur un dispositif de conseil agricole ont eu lieu au travers de deux groupes de travail régionaux, d'enquêtes et de missions de terrain. Un atelier régional s'est tenu le 16-18 juillet 2007 avec une cinquantaine de participants pour débattre les informations recueillies sur ce long processus et construire une « voie béninoise » sur le conseil agricole.

Ci suit quelques données sur cette voie béninoise :

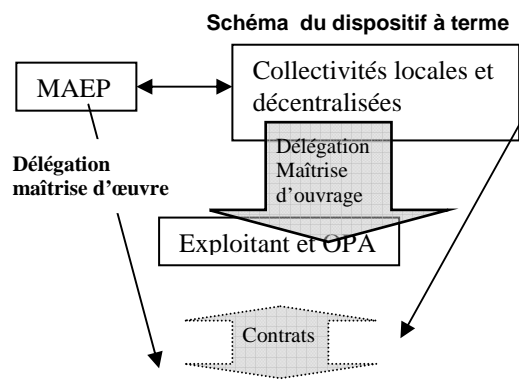
Parmi les axes stratégiques du conseil agricole à développer, une place centrale y est accordée au Conseil à l'exploitation familiale (CEF), qui devrait aider les agriculteurs à la prise de décisions et à leur mise en oeuvre. D'autres services-conseils accompagneront aussi les producteurs selon leurs demandes. Puis, par le choix de la contractualisation, la complémentarité des acteurs et la subsidiarité, le Bénin met en avant les opérateurs privés (bureau d'études, ONG) et les CeCPA dans la mise en oeuvre du dispositif. Les OP sont écartées si elles ne créent pas de structures indépendantes. Par contre, elles devront aider les producteurs à formuler leurs demandes et à contracter auprès des « offreurs ». Elles deviendront, à terme, maîtres d'ouvrage du dispositif.

Un conseil basé sur 3 grands axes stratégiques :

- 1- un accompagnement méthodologique pour une prise judicieuse de décisions dans la conduite des activités ;
- 2- un accompagnement méthodologique pour la mise en oeuvre efficiente des décisions prises ;
- 3- un accompagnement méthodologique pour la bonne gouvernance des organisations professionnelles agricoles.

Et précisant des conditions de réussite et de pérennisation :

- public capable de formuler une demande de services-conseils
- services-conseils pertinents et efficaces offerts par des prestataires compétents
- viabilité financière du dispositif du Conseil Agricole
- viabilité du dispositif institutionnel
- capitalisation conséquente



<sup>2</sup> Initiatives financées sur le budget national.

### 1.5- Résumé – bilan : évolution du contexte et des approches

Date	Grandes étapes / dispositif institutionnel	Approches
1975	Réforme avec la généralisation des Centres d'Action Régional pour le Développement Rural (CARDER)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approche sectorielle par les sociétés d'intervention et l'État</li> <li>- Approche par les Projets de Développement Rural Intégré mis en œuvre dans les CARDER</li> </ul>
Année 80- 90	PAS et réflexion sur la restructuration des services agricoles du secteur public	- Approche « training & visit »
1991	Adoption de la Lettre de Déclaration de la Politique de Développement Rural (LDPDR)	
1992	Projet de Restructuration des Services Agricoles (PRSA)	
1993	Mise en place du Système National de Vulgarisation Agricole (SNVA) accompagné par la création de la Direction de la Formation et de la Vulgarisation agricole (Difov)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Variantes de l'approche « training &amp; visit »</li> <li>- approche APNV (outil de diagnostic)</li> <li>- approche « producteur-à producteur »</li> <li>- approche Conseil de Gestion</li> </ul>
1999	Révision de la LDPDR	
2001	Élaboration du Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural (SDDAR), du Plan Stratégique Opérationnel (PSO) et de ses 14 + 1 plan d'actions	- approche Farmers Field School
2003	Loi de janvier 1999 sur la décentralisation au niveau commune mise en œuvre en 2003	Création des Plans de Développement Communal
2004	<p>Réforme de 2004 :</p> <p>remplacement des Carder en Centre Régional pour la Promotion Agricole (CeRPA, CeCPA)</p> <p>et transformation de la Direction de la Formation et de la Vulgarisation agricole (Difov) en création d'une nouvelle Direction du Conseil Agricole et de la Formation opérationnelle (Dicaf)</p>	<p>Démarche axée sur le Conseil Agricole : choix de 4 conseils au niveau du Maep :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. le conseil technique à l'agriculture, à l'élevage, et à la gestion des ressources naturelles,</li> <li>2. le conseil de gestion aux exploitations agricoles,</li> <li>3. le conseil à la promotion de la qualité et à la commercialisation des produits,</li> <li>4. le conseil à l'organisation et à la planification locale.</li> </ol>
2007	Élaboration d'un Livre blanc sur le conseil agricole	

## 2- DISPOSITIFS OPERATIONNELS DE CONSEILS AGRICOLES RECENTS ET JEU D'ACTEURS

Au niveau du paysage des acteurs, en l'espace de quelques années, le monde rural béninois passe d'une situation où l'exploitant agricole se trouvait face à un interlocuteur quasi unique - services de l'État, Carder ou sociétés d'intervention-, à une situation beaucoup plus complexe.

D'après la LDPDR, l'exploitant se retrouve face à **4 acteurs** différents, répondant parfois aux mêmes objectifs mais avec des intérêts différents :

- 2.1- l'État et ses démembrements,
- 2.2- le secteur privé y compris commercial et industriel,
- 2.3- les collectivités locales décentralisées,
- 2.4- les exploitants agricoles et leurs organisations.

Ce nouveau paysage multi-acteurs et multi-approches a été accompagné **d'un nouveau mode opératoire dit « faire-faire » dans les années 90** : il a comme base la délégation de la maîtrise d'œuvre à des opérateurs déjà présents dans la zone concernée par le projet ou programme avec comme but d'alléger l'équipe de mise en œuvre, de réduire le coût des projets ou programmes et de différencier dans les actions, le maître d'œuvre et le maître d'ouvrage. Ce mode opératoire est un des principes énoncés dans la stratégie nationale du Conseil Agricole au Bénin (Cf. Livre Blanc sur le Conseil Agricole, rapport sur la contractualisation). Ce choix n'est pas sans enjeux, ni sans conséquences comme nous le verrons par la suite.

### 2.1- Côté secteur public, des difficultés sur le terrain

A peine créées, les nouvelles structures déconcentrés (CeRPA/CeCPA) souffrent de la conséquence du doublon PRSA et PAS (gel du recrutement depuis 86), et de l'arrêt du système SNVA en 1998 : faiblesse des moyens matériels, humains et financiers, etc. En effet, si dans les textes, la réforme des CeRPA/CeCPA est engagée depuis 2004, sur le terrain peu de choses semblent modifiées ou opérationnalisées de fait à ce jour (2<sup>ème</sup> semestre 2007) dans le secteur public. Si les organigrammes ont été élaborés dans ce sens, le dispositif d'encadrement de type descendant reste inchangé pour l'instant par rapport à celui des Carders promu par le SNVA en 1993/1996. Les connaissances du conseil agricole et de ses implications et applications techniques comme souhaitée dans la stratégie nationale sont loin d'être acquises par le personnel de terrain.

#### **Extrait du Plan stratégique opérationnel, juillet 2001 :**

##### **Conséquence du désengagement du secteur public sur les effectifs**

« Le secteur public a procédé au désengagement de certaines de ses activités traditionnelles dans le cadre du PRSA. Ce désengagement s'est accompagné du départ de nombreux agents du MDR, soit 2 700 agents permanents de l'Etat et 800 contractuels. A cela s'est ajouté le désengagement de 300 agents vers des activités transférées au secteur privé. L'effectif global restant fin 1998 était de 2 960 agents non compris l'Inrab. Le processus de réduction des effectifs n'a sans doute pas été suffisamment ciblé au niveau des postes pour lesquels il y avait trop de personnel. De ce fait, le nombre des départs volontaires dans les catégories A, B et C, les plus importantes pour le fonctionnement de la nouvelle structure, a été élevé et le nombre de personnes ciblées des catégories D et E trop bas. »

L'absence des services publics ou plutôt la faiblesse due aux baisses de moyens a provoqué une certaine perte de confiance des producteurs dans l'efficacité des services publics agricoles. Les producteurs gardent en tête une image des services agricoles de l'Etat vides (depuis la fin des années 80) alors que le Maep fonde « ses espoirs » sur la nouvelle construction de ses services par les CeCPA/CeRPA et le dispositif de conseil mis en place.

Pourtant, le Ministère, essaie de surmonter ces difficultés par le nouvel recrutement de 2 000 agents devant permettre d'opérationnaliser les nouveaux organigrammes des CeCPA :

- Environ 600 conseillers en gestion ont été recrutés en 2006 au travers de l'AIC (Inter-profession coton) mais des moyens financiers et matériels ont manqué pour accompagner cette nouvelle expérience.
- En juillet 2007, environ 1 300 nouvelles personnes ont été recrutées pour être réparties à différents postes dans les CeRPA/CeCPA mais elles n'ont pas encore de mandat précis (des agents changent de postes, s'intervertissent entre-eux), ni de moyens spécifiques.

Une cinquantaine de techniciens spécialisés ont été aussi recrutés.

Depuis 2006, l'Etat a testé la mise en œuvre du conseil de gestion à l'exploitation familiale avant les autres conseils. Des conseillers au travers de l'AIC mis à disposition des CeCPA ont été recrutés. Ces conseillers ont été très brièvement formés (12 jours de formations) par certaines ONG anciennement prestataires du Padse. L'expérience débute mais elle a connu déjà quelques faiblesses à cause d'un manque de moyens matériels et financiers et d'un manque de suivi et de formation. Par ses nouveaux engagements (cf. partie 1) dans le secteur agricole, le gouvernement soutient que ces faiblesses seront corrigées.



## 2.2- Organisations de producteurs, fournisseurs de services et conseils, mais non sans difficultés

### **Histoire des OP au Bénin**

L'histoire des organisations est liée de très près à l'évolution des politiques agricoles et des réformes. Concernant les Groupements villageois, pratiquement, tous les GV ont été formés depuis 1970. **Une partie** (essentiellement dans le département du Borgou) a été créée au début des années 70 à l'époque de la dictature socialiste, aire du collectivisme dans le secteur agricole. Ensuite, durant les années 90, **une nouvelle vague de GV a été créée due à l'extension de la culture de coton et au transfert de compétence de l'Etat aux OP.** Par la création de la Fupro en 1995, une structuration des OP du niveau village jusqu'au niveau national s'est organisée : GV-UCP-URP-Fupro (anciennement :GV-USPP-UDP-Fupro). **Mais cette structuration s'est essentiellement faite autour de la culture de coton comme dans le passé** (la filière coton étant la filière la plus encadrée et organisée du pays). Les **OP dont les GV y jouent un rôle fort** : commercialisation du coton et distribution des engrais, des semences et des pesticides/herbicides.

Cette structuration autour de la filière coton a fait apparaître une forte inégalité entre les OP du Nord et du Sud du pays. Selon l'enquête des communautés de IFPRI-Lares<sup>3</sup> en 2001 : « 91% des villages au Nord « possède » au moins un GV et 79% de ceux du Centre aussi (dû à l'extension de la culture). Par contre, seulement 39 % des villages du Sud ont un GV. Cette différence régionale se note aussi dans les activités effectuées par les GV. Au Sud, les GV, sont principalement impliqués dans la commercialisation du maïs et d'autres produits vivriers. Alors qu'au Nord et au Centre, par la culture de coton, les GV offrent plus de services comme indiqués ci-dessus. » Il faut ajouter que les GV du Nord connaissent aussi un appui technique et financier plus important que les autres.

Par le transfert de compétence, les OP ont augmenté leur gamme de services : services mutuels, coopératives d'approvisionnement et de commercialisation, organisation de la profession, financement d'actions destinées à améliorer la compétitivité des filières productives,... en plus de leur but d'entraide ou d'organisation d'un service commun (notamment l'organisation de la collecte primaire du coton et de la gestion du crédit en zone cotonnière). Mais ce transfert de compétence ne s'est pas fait sans mal. Le faible accompagnement de l'Etat a provoqué l'endettement, la mauvaise gestion et la non transparence de certaines d'entre elles. Aujourd'hui, encore, de nombreuses OP ont des difficultés à tenir à jour leur comptabilité et les assemblées générales.

A l'heure actuelle, certains producteurs remettent aussi en cause ces structures créées au départ par l'Etat. Ils doutent de leur réelle représentativité et de leur réelle volonté à défendre les intérêts des producteurs. Dans le nord, là où pourtant les OP sont les plus structurées et les plus puissantes, la crise du coton a provoqué l'apparition de structures dissidentes. La Fédération des unions des producteurs (Fupro) a « perdu » son rôle principal dans cette filière, détenue maintenant par le Conseil national des producteurs de coton<sup>4</sup> (CNPC). Elle a beaucoup de mal à retourner à son but d'origine : c'est à dire la défense des intérêts des différentes organisations de producteurs (et non seulement de OP-coton). Il est difficile pour elle de trouver une légitimité auprès des producteurs dans d'autres filières puisque au départ, elle s'était intéressée surtout à la filière coton au détriment des autres filières.

Toutefois, les OP jouent un rôle essentiel dans la représentativité et la défense des producteurs. Certains services agricoles sont assurés uniquement par elles et elles sont parfois le seul interlocuteur des agriculteurs depuis le désengagement de l'Etat. Des OP ont su s'imposer dans le paysage d'acteurs du Bénin comme l'Udoper (au nord) et elles tentent par leurs propres initiatives et par l'intermédiaire de projets/programmes d'appuyer les agriculteurs béninois. (Exemples : l'UPC Zou par le programme Paimaf a formé ses gérants d'OP au CdG, le projet Protos sur l'aménagement des bas-fonds du Mono-Couffo est sous tutelle de l'URP Mono-Couffo).

Dans le Livre blanc sur le conseil agricole et selon les démarches engagées, les producteurs et les OP auront un rôle essentiel dans le conseil agricole. En effet, les acteurs béninois souhaitent inverser le système descendant de la vulgarisation classique où le producteur est le dernier échelon du dispositif (modèle T&V), à un système où le producteur et ses besoins sont au centre du dispositif. Le Livre blanc prévoit à terme que les producteurs au travers de leurs organisations soient les maîtres d'ouvrage du conseil agricole. Mais ce bouleversement pose différentes interrogations : dans le contexte cité ci-dessus, les OP sont-elles prêtes ? Quelles sont les mesures pour aider à ce transfert ? Est-ce que les OP actuellement en place sont réellement représentatives des producteurs ? Est-ce que toutes les demandes des producteurs seront entendues ?

Le Livre blanc soulève aussi un autre point. Le Bénin a choisi la contractualisation et la séparation des pouvoirs entre maîtrise d'œuvre et d'ouvrage ce qui signifie que si une OP souhaite mettre en œuvre le conseil agricole, elle devra créer une structure indépendante. Ce principe pose en toile de fond la question du rôle d'une OP :

- OP comme une structure économique : business (répondant à des appels d'offres comme les ONG, les bureaux d'études) ;
- OP dans l'appui aux producteurs.

<sup>3</sup> Référence bibliographique : « impact des réformes agricoles sur les petits agriculteurs du Bénin, volume 1 : résultats des Enquêtes des Petits Agriculteurs, des Communautés, et des Groupements Villageois ». Ifpri, avril 2001.

<sup>4</sup> Conseil national des producteurs de coton (CNPC) créé en 2007 réunissant la FUPRO et toutes les autres organisations dissidentes. Sur la même base de nouvelles organisations ont été créées à toutes les échelles : Conseil communal des producteurs de coton (CCPC), Conseil départemental des producteurs de coton (CDPC).

### 2.3- Côté OP et ONG, une multitude d'actions, dans une course aux projets/programmes?

Les OP, les ONG, les bureaux d'études, les entreprises, etc. se sont vus transférer certaines activités exercées avant par l'État, dont les missions non exclusives. Par manque de moyens et d'accompagnement, surtout au niveau des OP, **ce transfert de compétence s'est fait difficilement et certaines activités n'ont pas ou peu été prises en charge par ces nouveaux acteurs.**

**Cette multiplicité d'acteurs** a provoqué surtout une **conquête de projets-programmes** dans le but d'obtenir des subventions de bailleurs nécessaires à la survie de nombreux acteurs. Sur le terrain, **une multitude de réalisations** dans le développement agricole s'est donc développée sous formes de projets/programmes.

Selon le rapport d'évaluation du SNVA : *« les structures de prestations de service plus ou moins spécialisées (ONG, bureau...) dont on ne connaît pas les réelles capacités à prendre en charge des programmes-formations de qualité, à la demande et à la satisfaction des bénéficiaires (clients) se multiplient ».*

Les producteurs et les OP elles-mêmes ont souhaité être à la base d'initiatives en développant l'approche « producteur à producteur » à partir de 1996, influencée par le projet PPAB. En effet, cette approche base son raisonnement sur l'initiative des producteurs et sur le dynamisme existant entre eux. Des visites d'échanges entre les OP, Sud-Sud et Sud-Nord sont parfois organisées dans le but d'une confrontation des expériences des producteurs les plus confirmés avec les autres, soutenue par un travail d'analyse en commun.

Mais, le **Bénin est surtout reconnu par rapport aux autres pays voisins pour son avancée dans le Conseil de Gestion avec le projet Padse (de 1998 à 2003) qui a touché environ 3000 producteurs.**

#### **Le Conseil de Gestion développé par les programmes Padse/Padyp**

Depuis une quinzaine d'années, le Bénin a connu différentes étapes vers un Conseil Agricole axé sur le Conseil de Gestion au sein d'importants projets.

Le Conseil de Gestion a débuté au Bénin dans sa phase pratique en 1995, et tient son origine du Projet d'Appui à la Formation Professionnelle des Agronomes (PAFPA) basé à la faculté des Sciences Agronomiques de l'Université d'Abomey Calavi. Ce projet avait pour objectif de développer des outils pédagogiques pour améliorer la connaissance des exploitations à travers la création d'un **Centre de gestion des exploitations agricoles (CGEA).**

Jugé trop théorique et trop universitaire (en 1997, évaluation externe -rapport Rastoin), le Conseil de Gestion a dû élargir son assise et continuer son essor au sein de deux dispositifs : il a été préconisé de poursuivre cette activité dans une logique marquée d'appui au secteur privé pour que le retour d'information vers les agriculteurs soient plus effectif.

#### **Le Projet d'amélioration et de diversification des systèmes d'exploitation (Padse)**

Sur financement de l'Agence française de développement (AFD), le Padse a repris à son compte la méthodologie initiée grâce à l'appui du Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France (Scac), dans l'optique de l'étendre à un nombre significatif de producteurs (environ 700) dans dix (10) communes des départements de l'Alibori, du Borgou, des Collines et du Zou qui représentent l'essentiel de la production cotonnière nationale. Pour ce faire, il a délégué sa maîtrise d'œuvre à la Cellule d'Appui au Développement du Conseil de Gestion (CADG) qui est un consortium de trois ONG (Geram/DDCF, Gered, MRJC) ayant porté ou contribué à la phase pilote entre 1995 et 1997.

L'équipe d'animation du CGEA, qui a quitté l'enceinte de la FSA pour rejoindre le Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et moyennes Entreprises (CePEPE) en 1998, s'est reconvertie en **Cellule d'Appui à la Gestion des Exploitations Agricoles (Cagea).** Cette cellule a concentré son intervention dans les départements du Sud Bénin auprès de 300 exploitations agricoles sur financement de la Coopération Française dans le cadre du Programme de Promotion du Monde Agricole Béninois (PPMAB, ex PPAB). Pour favoriser l'acquisition de ce savoir-faire en « Conseil de Gestion et aide à la décision » (selon la formule proposée par l'école CNEARC à Montpellier) par les agriculteurs et contribuer à l'édification d'une stratégie nationale en la matière, la Cagea s'est appuyée sur six ONG (Adil, CRDB, Esam, Germe, Grapad, MRJC) et trois organisations professionnelles agricoles d'envergure départementale (GEA Bénin à Sakété, UDP Mono-Couffo, UDP Ouémé-Plateau).

**En novembre 2001, un important atelier s'est tenu à Bohicon : « l'Atelier sous-régional sur le conseil aux exploitations agricoles d'Afrique de l'Ouest et du Centre ».** Les participants à cet atelier ont souhaité une harmonisation de certains concepts et de certaines pratiques en valorisant les échanges d'expériences entre pays. Un important acquis de cet atelier a été la reconnaissance de l'Etat de l'importance de cette démarche au Bénin.

**En 2003, la Cagea a été intégrée dans le Padse** dans le but d'harmoniser les méthodes et de promouvoir une action d'envergure nationale. Cette extension a permis la traduction et la transcription de **certains outils en langues nationales.** Par la suite, un autre atelier national s'est tenu à Bohicon en avril 2003. Les recommandations de ces ateliers ont été :

- la mise en place d'un Comité de suivi des résolutions de l'atelier national ;
- la nécessité d'harmoniser les méthodes et outils d'accompagnement (Conseil de gestion à l'exploitation familiale – Recherche-Développement – Système national de vulgarisation agricole) ;
- la nécessité de faire évoluer le concept de « Conseil de Gestion » vers le Conseil à l'exploitation agricole familiale ;
- la création d'un observatoire national du conseil à l'exploitation agricole familiale.

Au 31 décembre 2004, le dispositif comptait 3 027 adhérents, répartis en 152 groupes (33 parlant le français et 119 formés en 12 langues nationales), issus de 29 communes (sur les 77 que compte le Bénin), dans 10 départements (sur 12). Il est mis en

oeuvre par cinq ONG (CADG, Germe, CRDB, Grapad et MRJC) et trois Organisations Professionnelles Agricoles (UDP Ouémé-Plateau, GEA Bénin) et UDP Mono-Couffo) qui emploient une trentaine de conseillers de gestion relayés par cent vingt animateurs relais pour les formations en langues nationales. Les conseillers possèdent en majorité le niveau bac agricole et supervisent, chacun, en moyenne 100 adhérents. Les animateurs relais sont des agriculteurs issus des premiers groupes de gestion formés en français depuis 1999 et sont souvent maîtres-alphabétiseurs dans leurs langues respectives. Chaque relais s'occupe, au maximum, d'une vingtaine d'adhérents.

La démarche employée était basée sur les expériences passées mais adaptée à un nouveau public cible (non seulement alphabétisé en français) et renforcée par l'ajout d'un suivi aussi individuel.

Le cycle complet (de 40 à 50 jours de formation en trois ans) comprend l'apprentissage de méthodes et d'outils pour :

- la collecte des données concernant aussi bien l'exploitation que la famille (inventaire, caisse, flux mensuels de trésorerie, stocks de produits et d'intrants, suivi parcellaire, utilisation de la main d'œuvre, prélèvements familiaux, etc.) ;
- l'analyse des indicateurs de performance (marge après remboursement des intrants, marge brute, coût de production, rémunération de la main d'œuvre totale et familiale, etc.) ;
- la prévision (plan de campagne, budget de trésorerie, compte d'exploitation prévisionnel) ;
- l'élaboration de projets d'exploitation et de dossiers de demande de financement pour l'extension, la diversification ou la modernisation des activités (bilans, comptes de résultats, calculs de rentabilité, etc.).

En 2005, le Programme CdG-Padse a pris fin en touchant environ 3 000 producteurs directement sans compter le nombre de bénéficiaires indirects. Depuis une nouvelle phase attend d'être engagée à travers un nouveau programme : Programme d'appui aux dynamiques productives (Padyp). Il est envisagé d'atteindre environ 18 000 producteurs sur une durée de 5 ans. Dans ce nouveau programme, un Observatoire National du Conseil à l'Exploitation Familiale (ONCEAF) est envisagé dans le but d'assurer le respect de la déontologie et la discipline des actions du CEF, de continuer son affinement pour un meilleur service aux adhérents, et de capitaliser les expériences qui seront conduites sur le terrain. Il complètera le dispositif institutionnel destiné à pérenniser le CEF et à toucher un plus grand nombre d'acteurs.

Entre les deux programmes Padse et Padyp, la cellule CCEF (Cellule de suivi des activités de conseil à l'exploitation familiale) au travers de l'Association Interprofessionnelle de Coton (AIC) permet une transition des activités. Pour préparer à l'arrivée du nouveau programme Padyp, des études ont déjà été menées, comme par exemple :

- *Étude de définition d'indicateurs de résultats et de mesure d'impacts du conseil à l'exploitation familiale et du conseil de gestion aux OP*, D. Halley des Fontaines, G. Akplokou, Y. Coulibaly, L. Liagre. Iram. Juillet 2006 ;
- *Étude de la demande technique*, M. Hyle (rapport provisoire) ;
- *Étude de faisabilité du Programme d'appui aux dynamiques productives*, Sofreco. Maep. Mai 2006 ;
- *Étude sur les statuts des CAEF*. Grégoire Aplokou (rapport provisoire).

Aussi, il a été décidé de former déjà quelques stagiaires conseillers : 20 stagiaires ont été recrutés par la CCEF après que chaque opérateur ait recommandé des candidats. Après évaluation de leurs acquis par ce stage, seulement 10 ont été retenus et il a été décidé sur les résultats d'évaluation de revoir les critères de recrutement des conseillers à la hausse : le minimum scolaire requis est le BEPC avec un passage jusqu'en 1<sup>ère</sup> ou terminal, et il est préférable de venir d'un milieu agricole.

## 2.4- D'autres acteurs de conseil agricole : présents-absents ?

### *Les Chambres d'agriculture*

La création de la Chambre d'Agriculture au Bénin (en 1989) s'est faite dans un contexte favorable : lors du désengagement de l'Etat et de la professionnalisation des agriculteurs. Ces deux paramètres et l'expérience française pouvaient laisser présager la réussite des chambres dans leurs missions. Mais malgré ce contexte et après une restructuration (en 2001), **la Chambre d'agriculture peine à trouver sa place en général et dans le conseil agricole en particulier**. La non implication des producteurs et de leurs OP dans le processus de mise en place des chambres peut être un des facteurs d'explication. Cet élément a fragilisé les Chambres d'agriculture dans le paysage des acteurs du secteur agricole.

Par son rôle, la Chambre d'Agriculture au Bénin est une structure représentant la profession agricole et ses institutions. Elle devrait donc normalement être un acteur important du conseil agricole. Mais **le fait que les Chambres aient actuellement beaucoup de mal à être opérationnelles et surtout à être reconnues dans leurs missions, explique leur situation actuelle** : ce sont d'autres acteurs (ONG, CeRPA/CeCPA...) qui interviennent dans la mise en œuvre du conseil agricole. Et il a été à noter qu'aucun rôle particulier ne lui a été défini dans la stratégie nationale du conseil agricole élaborée au travers du livre blanc.

Pour l'instant, la chambre d'agriculture participe seulement à tous les ateliers et réunions pour représenter la profession agricole. Elle essaie aussi de veiller à ce que la mise en œuvre du conseil agricole soit respectée (par exemple si les CeRPA/CeCPA mettent en œuvre le conseil agricole, qu'ils aient des organes de contrôle et une obligation de résultat au niveau des conseillers) et que les producteurs et leurs élus en soient tenus informés.

### *La recherche*

La recherche (par l'Institut national de recherche agricole du Bénin - INRAB) depuis une décennie s'intéresse aux autres cultures que le coton et essaie de sortir du modèle descendant du « training & visit » par la création de fiches de « référentiel technico-économique de la production agricole », et en faisant intervenir les producteurs

dans son cycle de gestion. Il faut le reconnaître, elle est bien souvent à la base des acquis du Bénin dans la production agricole (amélioration de la production de manioc, expérience des aulacaudes, ...) mais sa force et son intervention sont limitées : **l'Inrab compte seulement 76 chercheurs dans tout le pays. Avec ce chiffre, est-il possible pour l'Inrab de répondre à toutes les demandes et à temps ?** De même que le pôle Recherche & Développement dans les CeRPA souffre cruellement de moyens et de personnel depuis le PRSA et le PAS.

Depuis 2001, l'Inrab contribue selon elle au conseil agricole à travers la production de fiches. Ces fiches prennent en compte les possibilités de rentabilités technico-économiques par l'introduction d'une nouvelle technologie et/ou technique. **Chaque fiche met en situation le producteur en définissant le bénéfice qu'il pourrait gagner en introduisant la nouvelle technique proposée. Elles sont élaborées sur des thèmes précis et/ou sur une spéculation mais elles ne sont pas basées sur l'exploitation dans leur globalité.** Toutefois des questions se posent sur la diffusion et la vulgarisation de ces fiches face à un public essentiellement analphabète.

La Recherche, selon la politique de l'État, est un acteur essentiel et au travers de l'Inrab, elle est présente à tous les ateliers et réunions sur le secteur rural. Chaque CeRPA possède un pôle recherche & développement ce qui montre d'un certain lien sur le terrain entre le secteur public et la recherche. La recherche est aussi sollicitée des programmes dont certains ont un volet recherche & développement distincts : le programme PDRT avait fait appel à la Recherche pour l'amélioration de la culture du manioc, le programme Padse également concernant la protection des sols par des légumineuses. Mais ces initiatives tendent à rester très ponctuelles au détriment d'un réel système liant des acteurs dans la découverte d'innovations et leur vulgarisation et/ou conseil selon les problèmes des agriculteurs béninois. Chacun travaillant sur ces projets/programmes indépendamment de l'autre.

### ***La formation des conseillers***

Le conseil agricole comme défini dans le Livre blanc, remet fondamentalement en cause la fonction du conseiller. Le conseiller n'est plus un encadreur donnant des solutions mais un facilitateur ou accompagnateur, qui aide à la formulation d'un problème et à sa résolution avec le producteur dans un cadre collectif et individuel dynamique. Il est difficile pour les techniciens et animateurs de comprendre cette nouvelle démarche, et cette transition demande de faire appel à de nouvelles compétences professionnelles et personnelles (exemple : comprendre le contexte social et le système d'exploitation, avoir une capacité de grande écoute). Le conseiller est l'interlocuteur direct du producteur et donc son rôle est d'une grande importance dans la réussite du conseil agricole. Comment identifier et former de tels conseillers ?

Au Bénin, à l'heure actuelle, les écoles agricoles n'apportent pas un enseignement spécifique sur le conseil agricole. Depuis le gel du recrutement de l'Etat dans les services agricoles publics, les écoles (collèges, lycées agricoles) formaient surtout les jeunes à devenir exploitant agricole et non conseillers. Mais récemment et peu à peu, ce choix a été remis en cause et l'enseignement a été revu pour tenter de revenir à la formation de conseillers agricoles. Dès cette nouvelle année scolaire, les directeurs commenceront à réfléchir sur l'introduction progressive du conseil agricole dans les programmes (outils du conseil de gestion, animation participative, vision globale de l'exploitation agricole et non seulement un découpage par filière, etc.).

En attendant et par la suite, pour compléter la formation des conseillers, des formations initiales sont faites par les opérateurs des programmes Padse/Padyp et pour les conseillers des CeRPA/CeCPA. Des formations ou volets de « recyclages » pour les conseillers sont programmés dans les deux démarches tout au long des programmes. Mais le défi de former de tels conseillers reste conséquent.

L'exemple des conseillers en gestion des CeCPA formés en 12 jours et les difficultés survenues par la suite pour certains conseillers sur le terrain, montre la nécessité d'un temps plus important de formation et de suivi des conseillers pour qu'ils ne se retrouvent pas désarmés par la nouvelle démarche du conseil (dont l'animation, la résolution de problèmes en groupes) et la maîtrise des outils de calculs.

### 3- BILAN : REFLEXIONS ET PRATIQUES COLLECTIVES OU INDIVIDUALISTES?

Dans les années 90, suite au désengagement de l'Etat de certaines activités du secteur agricoles, de nombreux projets/programmes sont arrivés à cette époque pour parer au déficit de l'offre de conseils. Ils ont surtout développé des « conseils » techniques, de la vulgarisation vers la production essentiellement végétale. Peu d'appuis hors de ce domaine ont été fournis. Quelques projets/programmes s'y sont toutefois axés comme le Programme de développement des plants à racines et tubercules (PDRT) avec un volet transformation du manioc et de l'igname, ou le programme Promic dont les appuis sont orientés vers la commercialisation et la micro-finance.

D'autres constats ont été faits<sup>5</sup>, par exemple :

- Ces projets/programmes souffrent souvent d'un manque de coordinations entre eux. Ces initiatives peuvent être à la fois partenaires et concurrentes voire contradictoires de par les différents acteurs les mettant en œuvre : OP, ONG, bureaux d'études, secteur public, liés chacun par des financements/subventions divers.
- Le taux d'adoption des technologies performantes de productions est demeuré faible. Les groupements soutenus cessent le plus souvent leurs activités ou connaissent une baisse d'activités quelques mois après la fin des projets/programmes. La non appropriation des interventions est souvent un facteur d'explication mis en avant.

Récemment, des nouvelles initiatives de l'Etat et des acteurs tentent, dans la réflexion et dans la pratique, de corriger ces faiblesses par différents choix.

#### 3.1 Dans la réflexion et dans la pratique, confirmation du choix d'opérateurs privés

Le conseil agricole est différemment appréhendé selon les acteurs le mettant en œuvre. Le choix de sa prise en charge par un type d'acteurs ou une combinaison d'acteurs influence son dispositif de mise en œuvre et institutionnel. Les résultats sur le public cible, le financement, etc. peuvent donc varier.

Dans le cadre du CEF, de nombreuses études<sup>6</sup> se sont penchées sur les expériences de l'Afrique de l'ouest, comparant les unes aux autres. Trois constructions institutionnelles en sont dégagées :

- un conseil pris en charge par une interprofession et ancré dans une filière (cas du Burkina Faso par la société cotonnière, UNPCB ; cas du Cameroun avec l'OPPC). L'avantage de ce type d'organisation est la possibilité de financer en partie le conseil à partir de prélèvements par filière mais il nécessite une interprofession fonctionnelle et une bonne coordination entre les acteurs impliqués ;
- un service de conseil développé au sein d'une OP (cas du Burkina Faso par l'UPPM, FNGN, cas de la Côte d'Ivoire au sein de l'Aprocasude...). Dans ce cadre, les producteurs ont le pouvoir de décision : les objectifs visés et le contenu du conseil, le public cible, le profil et le recrutement du conseiller, etc. Mais il est nécessaire d'avoir des OP fortes et bien structurées pouvant gérer du personnel et ayant des moyens financiers mobilisables ;
- un conseil mis en œuvre par des prestataires de services privés (cas du Bénin avec le Padse et les ONG prestataires...). Dans ce cas de figure, le conseil s'inscrit dans une logique commerciale. Des prestataires privés mis en compétition (s'ils sont suffisamment nombreux) reconnus pour leurs compétences et leurs expériences du conseil type CEF proposent leurs services. Sans appui financier, il est accessible à peu d'agriculteurs africains. Dans le cas où il existe un système de financement (subvention, OP...), le prestataire de service doit faire preuve de son savoir-faire. La phase de concertation préalable et la rédaction d'un cahier des charges précis sont essentielles à la bonne exécution des activités et de leur pilotage.

Au Bénin, des expériences sont tentées dans les trois approches :

- par l'Etat, des conseillers ont été recrutés au travers de l'AIC (Interprofession coton). Le Padyp devait normalement dans son dispositif institutionnel introduire l'AIC comme maître d'ouvrage délégué mais pour diverses raisons dont la crise que connaît l'AIC actuellement, elle a été « sortie » du schéma ;
- dans l'Union des Producteurs de Coton du Centre, une petite expérience débute où les gérants des OP de l'union sont formés sur le CdG pour ensuite le promouvoir aux producteurs ;
- au travers du programme Padse, des prestataires de services ont été les maîtres d'œuvre du Padse.

Mais c'est surtout la construction par les prestataires de services qui ressort de ces expériences. Le programme Padse a été un grand projet touchant environ 3 000 producteurs.

Ce choix de mettre en concurrence différents prestataires en charge du conseil est aujourd'hui confirmé dans le Livre blanc sur le conseil agricole. Comme dans les expériences passées, l'Etat confirme son choix du mode

<sup>5</sup> Plan d'action Vulgarisation et Formation, Maep et « l'état des lieux des interventions en matière de conservation, transformation, et commercialisation des produits agricoles au Bénin dans le cadre des activités du Programme Parier », Equipe Parier, juin 2007.

<sup>6</sup> Étude de capitalisation sur les expériences de conseil agricole. M. Harvard (Cirad), Yacouba Coulibaly (consultant national), P. Dugué (Cirad). Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali, le Cirad. Mai 2006

opérateur « faire-faire » pour mieux répondre selon lui aux attentes des producteurs. Ce choix se base sur le principe de contractualisation et de subsidiarité. Ces principes ont pour finalité de rendre plus compétitif l'offre et surtout de rendre une meilleure prestation en qualité aux bénéficiaires. Dans le dispositif opérationnel proposé (cf. encadré « zoom Livre blanc »), le secteur privé et les CeCPA se trouvent sur le même plan, ils sont donc compétitifs. Par contre, les OPA sont sensiblement écartés par le fait qu'il est recommandé dans le Livre blanc qu'une structure ne puisse pas être à la maître d'ouvrage et maître d'œuvre. Donc si elles souhaitent mettre en œuvre le conseil, il leur est nécessaire de créer une structure indépendante.

#### **Le mode opérateur « faire-faire »**

##### **Expériences du Bénin :**

Au niveau du Maep, des programmes fonctionnent sur le mode « faire-faire » comme le programme PADSA/CASPA II et le programme PDRT (Programme de Développement des plants à racine et tubercule).

Par exemple, le programme Padsa /Caspa II :

Dans une nouvelle vision, le Programme d'appui au développement du secteur agricole (Padsa) développe à travers sa Composante Appui Secteur Privé Agricole (Caspa) une nouvelle initiative qu'elle nomme « l'approche par la demande ». Dans cette approche, les bénéficiaires doivent faire la démarche par eux-mêmes pour obtenir les services proposés par la Caspa. Et un réseau de 19 prestataires de services (structures étatiques, ONG,...) répondent aux demandes par le mode opérateur « faire-faire ».

Autre exemple le Programme Padse :

Le programme Padse, dans sa logique de « faire-faire », a décidé de travailler avec des prestataires locaux (ONG, OP). Le Padse avait délégué la maîtrise d'œuvre à des ONG et OP (cf. encadré ci-dessus), tous signant des contrats. Cette contractualisation par des opérateurs a comme clause une obligation de résultat. Selon les résultats, s'ils sont satisfaisants d'après les responsables et les producteurs bénéficiaires, le contrat avec chaque prestataire est reconduit annuellement. Ce système a été choisi car supposé plus pertinent et offrant des garanties nécessaires à l'engagement des opérateurs (notamment en terme de recrutement et formations des personnels, acquisition de matériels) tout en créant de la compétition entre eux.

#### **Extrait du livre blanc**

##### **Le principe contractualisation**

« Il sera le principe fondamental de la mise en œuvre du Conseil Agricole et permettra aux bénéficiaires et partenaires que sont les exploitants agricoles de mieux contrôler, apprécier et approuver les prestations qui leur sont offertes. A cet effet, il sera instauré un chèque de « BON A PAYER » que doivent délivrer les exploitants agricoles au prestataire lorsqu'ils sont satisfaits de la prestation offerte. Dans le cas contraire, les exploitants ne délivreraient pas ce « BON A PAYER » et le prestataire serait tout simplement contraint de reprendre la prestation. Les exploitants agricoles auront la latitude de rompre de plein droit le contrat et de faire appel à un autre... ».

##### **Le principe de subsidiarité**

Selon ce principe, le Conseil Agricole doit être mis en œuvre par les structures les plus proches des exploitants agricoles. Ceci leur permettra d'exercer un vrai contrôle sur la qualité et la pertinence des services qui leur sont rendus et de réduire par conséquent les coûts de fonctionnement. Ce principe fera que seules les structures les mieux indiquées et les plus aptes interviendront dans la mise en œuvre du conseil agricole.

Pourtant dans ce choix (par exemple de « bon à payer ») et selon les faiblesses citées ci-dessus, des interrogations peuvent être posées sur les résultats possibles : est-ce que cette compétitivité entre tous ces acteurs rendra plus efficient le conseil apporté aux bénéficiaires ? Et surtout existe-il assez de structures compétentes au Bénin pour pouvoir prétendre à une réelle concurrence et non à un monopôle ? Cette démarche s'intègre dans le concept de la libéralisation où sur un marché, l'offre et la demande se rencontrent sans barrières, mais les producteurs ont-ils réellement tous accès à cette offre et existe-elle vraiment ? Ce marché n'est-il pas biaisé par le fait que les demandeurs (producteurs) ne payent pas leurs prestations ?

En toile de fond, se pose aussi la question de la capitalisation et de la coordination des actions. Il est généralement déjà difficile pour des projets/programmes de capitaliser sur leur expérience. Souvent aucun volet de capitalisation<sup>7</sup> des acquis dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des projets/programmes n'existe. Pourtant cette capitalisation permet d'échanger, de partager des informations et donc de produire de nouvelles connaissances à partir de ces acquis.

Ce constat pourrait être renforcé par le fait qu'il sera plus difficile d'obtenir des capitalisations par des opérateurs privés dont le chiffre d'affaire se base sur ces expériences. A moins qu'une clause du bailleur les « oblige » à partager ces acquis, il sera souvent difficile pour les opérateurs privés de fournir les détails de leurs expériences.

<sup>7</sup> Un document de capitalisation est différent d'un document d'évaluation. Il se base sur le développement du processus mis en œuvre en mettant en exergue des points clés comme par exemple la démarche, les difficultés rencontrées, les résultats...

### 3.2- Une réflexion commune mais une pratique difficile dans ce sens

#### *Une réflexion commune : initiative innovante mais faisant apparaître des jeux d'acteurs*

Récemment, tous les acteurs du développement agricole et rural au Bénin pris ont conscience de l'importance du conseil agricole dans l'appui à l'agriculture béninoise. Il y a une volonté de la part de tous d'apporter un ensemble de conseils répondant plus à la demande des producteurs en évitant les systèmes descendants et en arrêtant de se restreindre à un appui seulement technique orienté surtout vers la production végétale. Pour réussir aujourd'hui cette démarche, les acteurs béninois se basent sur une réflexion participative cherchant à impliquer les représentants de tous les acteurs, dont les producteurs et leurs organisations. C'est dans cet objectif que des études et ateliers tels que l'élaboration du Livre blanc sur le conseil agricole, l'atelier de Bohicon sur le Conseil à l'exploitation familiale en 2001 ont réuni de nombreux d'acteurs dans la réflexion.

Mais cette réflexion évolue dans un contexte complexe où acteurs traditionnels et nouveaux cherchent à se positionner, se confondent dans les rôles alors que leurs intérêts ne sont souvent pas les mêmes, ni leurs moyens. Il est difficile pour chacun de trouver sa place, de se positionner. Des difficultés à échanger, à décroiser et à travailler "en lien avec", à "jouer" les synergies apparaissent.

Ces jeux d'acteurs impriment la dynamique (stagnation apparente) d'une réflexion collective et d'une coordination pour l'instant difficile. Ils sont renforcés dans un contexte où les financements ne sont jamais acquis, et obligent à travailler sur du court terme des problématiques lourdes. Au sein même d'une structure, la course aux subventions prime sur la coordination des actions et leurs logiques. Dans ce contexte, ne faudrait-il pas raisonner le conseil agricole et ses services selon les moyens financiers et ses contraintes: quels conseils ou quelles formes de conseils seraient-il plus judicieux d'offrir dans des structures pérennes ? Dans des structures temporaires ? En introduisant dans ces questions le public cible et la compétence interne de chaque structure.

#### *La "suprématie" de l'État dans le conseil agricole ?*

Le Maep/Dicaf et ses structures déconcentrées ont des difficultés à se positionner dans le paysage des acteurs. Le désengagement de l'Etat de certaines activités agricoles devait lui permettre de se concentrer sur les missions régaliennes définies par la LDPDR, comme l'élaboration de la politique agricole, le contrôle et le suivi-évaluation. Mais à l'heure actuelle, il joue peu ce rôle et préfère se positionner dans le cas du conseil agricole comme l'acteur principal au travers des CeRPA/CeCPA, signe plus visible du retour d'un Etat fort.

En fait, alors que l'Etat aurait dû se désengager des activités de vulgarisation, par le SNVA et ses autres interventions, il est resté présent en omettant d'accompagner et de soutenir les nouveaux acteurs (OPA et secteur privé dans ce domaine) et en oubliant que sa capacité d'intervention était affaiblie. Le doublon PAS et PRSA a provoqué de nombreuses conséquences dont la crise des services agricoles publics, devenus des « coquilles vides » et il est difficile pour l'Etat d'y remédier. Dans ce transfert finalement « partiel », il peut être remarqué<sup>8</sup> plus spécifiquement, des fonctionnaires habitués à intervenir de manière directive dans le secteur rural, se retrouvant déstabiliser dans ce nouveau système. Ils se sont vus retirer des fonctions sans que la nature exacte de leurs nouvelles attributions ne soit clairement définie et ils restent accrochés aux anciennes pratiques. Mais l'Etat souhaite « à nouveau » s'ouvrir à une nouvelle stratégie d'appui à l'agriculture béninoise en vue de son importance dans l'économie nationale. Ces initiatives montrent sa volonté de « bien faire » et « mieux faire ». L'Etat s'est remis en question et s'est engagé dans un long processus de plusieurs étapes pour redéfinir les activités du Ministère : Schéma directeur, PSO, les plans d'actions, etc. Dans le conseil agricole, la création de la Dicaf (les études et certains ateliers élaborés par la Dicaf sont financés par le budget national) montre sa volonté, marquée aussi par l'élaboration du livre blanc par le biais d'un processus innovant de réflexion. Pourtant, une contradiction peut apparaître entre le retour de l'Etat et la volonté d'un travail collectif: le retour d'un Etat fort peut-il rythmer avec une stratégie nationale commune sur le conseil agricole ? Une réflexion commune a eu lieu mais est-ce que ce travail collectif va continuer en aval ? L'État va-t-il réussir à s'effacer sur certains domaines pour jouer son rôle de coordination ?

Dans ce contexte, il faut ajouter que la crédibilité de l'État face aux acteurs et surtout face aux producteurs est très fortement mise en doute. Les producteurs se sentent trahis et ne comprennent pas le passage d'un État très interventionniste à la désertification des services agricoles publics et maintenant à son retour sans une réelle communication pour l'instant. Les acteurs du développement agricole et rural ont des difficultés en général à croire en la pertinence de la réforme de 2004 et des 4 conseils agricoles proposés par la Dicaf avant même qu'il soit mis en oeuvre (cf. Livre blanc sur le conseil agricole). Ils basent leurs argumentaires sur les faibles ressources humaines dont dispose le ministère par rapport aux organigrammes proposés. De même, il est mis en doute la qualité des services offerts par les services publics.

Des difficultés apparaissent après avoir réfléchi pendant plusieurs années à la construction d'un dispositif de conseil. Le passage de la théorie à la pratique semble difficile. Il est difficile de passer de systèmes quadrillés

---

<sup>8</sup> « Plan Stratégique opérationnel », Maep, Schéma stratégique opérationnel, juillet 2001. p.20

verticalement avec une hiérarchisation classique (directeur –responsable - agent de terrain...) et horizontalement (jours fixes, programmes fixes, groupes fixes) à un système plus souple basé sur la stratégie des agriculteurs. Une adaptation par région et type d'agriculture, dans le temps, doit s'effectuer.

### ***Des ONG et des bureaux d'études trouvant leur place***

Par le programme Padse, les ONG sont devenues les prestataires essentiels du CEF. Elles ont aussi une place reconnue dans la stratégie nationale sur le conseil agricole selon le Livre blanc. De nombreux choix comme le principe de contractualisation, le principe de subsidiarité, le choix d'opérateurs privés dans le mode opérateur « faire-faire » joue en leur faveur. Ce contexte favorable est renforcé par le fait que les services publics sont encore fragiles et pas encore tout à fait opérationnels. Les OP sont aussi en général fragilisées par leurs histoires (inégalité entre les régions, les activités, création par l'Etat) et par un transfert de compétence trop rapide où certaines ont souffert de mauvaises gérances (certaines OP ont un rôle fort au Bénin) et surtout elles sont écartées de la mise en œuvre du conseil agricole si elles ne possèdent pas de structures indépendantes (le Livre blanc stipulant qu'il n'est pas possible d'être à la fois maître d'œuvre et maître d'ouvrage du conseil agricole).

### ***Les deux démarches de conseil agricole ont-elles les mêmes objectifs (mêmes public cible, stratégie, moyens...) ?***

L'État axe le Conseil Agricole autour de **4 services-conseils** dont chacun devra prédominer selon les spécificités de la région où ils sont mis en œuvre. Le Conseil de Gestion fait partie des 4 conseils mais il n'est pas à la base de la stratégie. Ces 4 services-conseils seront mis en œuvre dans des structures pérennes de l'Etat : les CeRPA/CeCPA. Le Maep/Dicaf souhaite par ses services-conseils toucher toutes les catégories de producteurs et non pas seulement les exploitations familiales. Il est à noter que le conseil agricole n'est pas encore opérationnel.

Les programmes Padse/Padyp sont des programmes orientés dans l'appui à **l'agriculture familiale surtout dans la zone cotonnière**. Ils axent leur stratégie sur une porte d'entrée Conseil de Gestion. Ce Conseil de Gestion est une approche technico-économique et financière permettant de mettre en avant les objectifs des exploitants à atteindre et par la suite en réponse aux objectifs ou problèmes identifiés d'autres conseils viendront en appui. Le nouveau programme Padyp touchera 18 000 producteurs pour une durée de 5 ans. Ce programme a aussi pour finalité de créer des Centres d'appui à l'exploitation familiale (Caef).

Mais quel est le lien entre ces dispositifs dans leurs actions ? Les besoins des agriculteurs seront-ils tous pris en compte par ces deux démarches ? Comment ces démarches ont prévu d'évoluer en fonction de l'évolution constante de l'agriculture familiale ? Il semble apparaître une concurrence entre les démarches alors qu'au contraire, elles devraient se raisonner dans un ensemble. L'agriculteur peut à la fois recevoir des conseils divers sans pour autant qu'ils soient contradictoires mais plutôt partenaires ou complémentaires.

### **3.3- Dans ce contexte complexe de nombreuses questions peuvent apparaître : des espaces manquant ?**

#### ***D'autres types de conseil agricole absents***

Les conseils offerts par l'Etat sont au nombre de 4 : conseils techniques à l'agriculture, l'élevage et à la gestion des ressources naturelles, le conseil de gestion aux exploitations agricoles, le conseil à la promotion de la qualité et à la commercialisation des produits, le conseil à l'organisation et à la planification locale. Est-ce que ces 4 conseils suffisent à répondre aux problèmes des producteurs ?

Aujourd'hui, de nouveaux besoins de services demandés par des producteurs apparaissent. Ils sont liés aux contraintes extérieures (contraintes environnementales, commerciales par l'ouverture des marchés...) et de dotations internes (facteurs de production: terre, capital, main d'œuvre).

En regardant, les politiques agricoles avancées par l'Etat, on distingue l'importance des conseils et de leurs accès. Le Bénin a la volonté affichée d'une **modernisation progressive de l'agriculture familiale et de la conquête de marchés extérieurs tout en préservant la dégradation de la situation des groupes vulnérables et selon une approche participative permettant d'assurer la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles (Plan d'action « formation et vulgarisation »)**.

Ces politiques demandent des conseils spécifiques. L'exemple des nouvelles normes de qualité et traçabilité donnant accès au marché international est révélateur de l'importance de ces nouveaux conseils et de leurs accès aux agriculteurs. Ces normes pouvant exclure certains agriculteurs du marché s'ils ne les respectent pas. L'offre de conseil et son accessibilité devient donc essentiel dans l'entrée ou non dans le marché international.



L'appariation/ la création de ces nouveaux conseils demande la création de nouvelles connaissances techniques. Ces nouvelles connaissances techniques ne peuvent se créer sans une synergie entre producteurs-conseillers et la recherche en lien avec les prestataires de services existants et les politiques de l'Etat.

Un autre point peut être souligné concernant le choix des 4 conseils et des politiques de l'Etat : comment articuler ensemble une politique sectorielle (augmentation de la productivité, modernisation des exploitations agricoles) et une politique d'agriculture multifonctionnelle (préservation de l'environnement, de l'économie rurale)? Cette question, sur ces choix politiques pouvant être contradictoires ou tout du moins difficile à articuler ensemble, est actuellement aussi en discussion dans de nombreux pays et organismes internationaux.

### ***Le conseil agricole, une réflexion élitiste ?***

Dans le cadre du projet Paimaf, certains cadres du Maep ont pu suivre un stage de formation sur le conseil agricole dans l'école SupAgro à Montpellier. D'autres béninois sont aussi sollicités et reconnus pour leur réflexion sur le conseil agricole et/ou leur expérience forte du CdG/CEF. Des ateliers programmés dans le cadre des études montrent qu'une catégorie de personnes a accès à cette réflexion. Mais cette large diffusion de la réflexion sur le conseil agricole ne touche principalement pour l'instant que « les structures supérieures et leurs personnels ». Les jeux d'acteurs freinent sensiblement cette réflexion, d'autant plus que persiste une pensée centrée sur des systèmes descendants.

Les techniciens surtout dans les services publics n'ont pas connaissance du conseil agricole et de sa signification. Ils se basent sur des approches très cadrées, descendantes où ils sont plutôt des experts techniques diffusant une innovation (d'après les missions effectués dans le cadre du livre blanc). Pourtant ils sont les interlocuteurs directs des producteurs pour promouvoir les conseils.

Enfin par ces démarches et les processus de réflexion sur le conseil agricole, le Bénin a établi sa stratégie sur ces acquis. Pourtant d'autres initiatives ayant des approches différentes s'effectuent dans les pays voisins (Cameroun, Sénégal, Guinée,...), il serait intéressant d'enrichir et de continuer la réflexion sur le conseil agricole autour de ces expériences ?

### ***Y a-t-il suffisamment d'acteurs pour opérationnaliser le système promu ?***

Dans ces nouvelles démarches vers le conseil agricole, des compétences dans divers domaines sont nécessaires. Les conseils n'étant plus seulement orientés vers le conseil technique à la production végétale. Il est nécessaire de voir si les stratégies ou les modèles avancés par les réflexions collectives sont possibles. Y a-t-il les compétences nécessaires pour mettre en œuvre le conseil agricole ? Si non quels sont les appuis pour combler ce déficit prévu par l'Etat ?

Selon une enquête sur environ 900 ménages de petits agriculteurs béninois dans tous le pays en 1998-99, effectuée dans le cadre du projet mené par l'Ifpri : « *seulement 19 % des agriculteurs ont déclaré avoir eu un contact avec un agent de vulgarisation durant l'année précédente* ». Selon le rapport « *Seulement un agriculteur sur cinq avait un quelconque contact avec un agent durant la précédente année. Cela peut expliquer pourquoi les agriculteurs disent que des amis et la famille sont leur principale source d'information sur les méthodes de production. Les secrétaires de GV et les chefs de village se plaignent que la qualité des services de vulgarisation a baissé. Cela ne semble pas être seulement le résultat du Programme de Restructuration du Secteur Agricole (PRSA), mais plutôt celui d'une faible motivation des agents de vulgarisation.* »

### ***Et les producteurs ?***

Les producteurs, bénéficiaires des conseils, sont peu au courant de ces nouvelles démarches. Ils existent une faible communication entre eux et l'Etat par exemple. Les seuls contacts ou échanges d'information concernant l'offre de services agricoles ou l'évolution et les démarches dans le secteur agricole se font soit par le biais d'un conseiller venu dans le cadre d'un projet/programme ou par les GV, ce qui reste très faible au vu des éléments cités ci-dessus. La plupart des producteurs, surtout s'ils ne font pas partis d'un groupement, sont donc souvent mal informés des services/conseils existants et ils ne savent pas où s'adresser pour avoir l'information à ce sujet. De plus, ces années de projets/programmes financés en totalité par les bailleurs de fond ont comme conséquence que souvent les producteurs attendent l'arrivée d'un nouveau projet pour obtenir de l'équipement gratuit, du crédit, des perdiems, des intrants gratuits... Dans le Livre blanc, il est souligné qu'un co-financement par les agriculteurs bénéficiaires serait souhaitable. Témoignage d'un agriculteur dans le Mono-Couffo : « *Il faut sensibiliser les gens avant que nous puissions adhérer au conseil agricole et surtout le financer, ce n'est pas notre habitude. Nous nous attendons que les projets arrivent avec l'argent* ».

Toutefois, il est à relever que les adhérents du CEF ont un discours différent. Concernant le financement, certains producteurs (village de Karimaman au nord), sur leurs propres initiatives, ont par exemple commencé à cultiver des champs collectifs pour pouvoir financer dans le futur la cotisation nécessaire pour le programme Padyp au travers des Centre d'Appui à l'Exploitation Familiale (CAEF).

### **Quelles articulations des actions? Acteurs? Et quels liens?**

Au Bénin alors que la réflexion sur le conseil agricole se veut être collective, en lien avec tous les acteurs, il semble que dans la pratique, les choses diffèrent freinées par les jeux d'acteurs.

D'un côté, chacun souhaite être à sa manière l'acteur principal du conseil agricole :

- pour l'instant, il n'existe pas réellement un lien ou une articulation entre les acteurs béninois. De nombreux rapports mentionnent cet élément. Dans l'évaluation du SNVA, il était avancé l'échec du renforcement entre le lien Etat-producteurs-recherche, la mauvaise coordination des dispositifs de vulgarisation, la faible participation des ONG dans la vulgarisation, etc. ;
- le Bénin hérite aussi de l'histoire et de la construction souvent fragile des acteurs traditionnels (Etat et ses services agricoles) et des acteurs nouveaux (OP, ONG, Chambre d'agriculture,...). Chacun se renvoyant la « balle » des semi échecs de la vulgarisation et préférant par ce fait jouer tout seul ;
- le choix du mode opérateur « faire-faire » créant un environnement compétitif renforce ces éléments. Dans un environnement compétitif dont la finalité est de rendre des conseils plus efficaces aux agriculteurs, il est difficile, ce qui peut se comprendre, de partager des informations et de travailler ensemble.

Comment faire pour ne pas rendre les OP, ONG, Bureau d'étude, Etat concurrents pour un service qui ne peut exister de façon efficace que s'il y a un partage des informations pour une co-construction de référentiels et de conseils en lien avec la recherche et la formation ?

De l'autre côté, dans la continuité d'une volonté affichée d'une réflexion collective sur le conseil agricole au Bénin, des initiatives de lieux d'échanges naissent dans ce sens :

- un Observatoire national du conseil à l'exploitation familiale (ONCEAF) sera créé dans le but d'assurer le respect de la déontologie et la discipline des actions du CEF, de continuer son affinement pour un meilleur service aux adhérents, et de capitaliser les expériences qui seront conduites sur le terrain. Il complètera le dispositif institutionnel destiné à pérenniser le CEF ;
- la création de la Dicaf : structure étatique ayant comme finalité un rôle de veille et de coordination sur le conseil agricole.

Pourtant dans cette réflexion et ce contexte se pose la question des liens entre les acteurs et surtout la recherche. La circulation de l'information dans les deux sens conseiller-producteur permet la co-construction de connaissances et d'échanges d'informations qui sont à la base de la stratégie du conseil agricole. Mais pour que ces échanges soient effectifs, il est nécessaire que d'autres liens entre les conseillers eux-mêmes, les structures et la recherche aient lieu en synergie avec la politique agricole du pays. Des nouvelles connaissances et innovations doivent intervenir en réponse aux nouveaux conseils nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par l'Etat et aussi par les agriculteurs eux-mêmes dans une stratégie d'agriculture essentiellement familiale.

Ces innovations sont découvertes et testées par la recherche. Dans ce sens, pour arriver à ce que la recherche réponde aux attentes de tous, il est nécessaire qu'un lien fort soit établi entre les acteurs ou plutôt avec les conseillers agricoles. La faible appropriation des technologies agricoles par les agriculteurs béninois résulte parfois d'un manque de synergie entre les acteurs, les stratégies et la recherche. Une innovation ne doit pas être seulement l'amélioration d'une performance technique mais doit répondre aux contraintes d'un référentiel, d'un environnement spécifique autour d'un type d'agriculture. Pour créer ou comprendre ce référentiel, le conseiller par ces échanges entre un producteur ou un groupe de producteurs est essentiel dans le sens où il remontera de l'information et des connaissances à la recherche. La recherche ayant déjà de son côté acquis un référentiel d'informations diverses.

La position du conseiller et son rôle est donc essentiel pour l'articulation des actions. Quel accompagnement (renforcement des capacités, des référentiels techniques en lien avec la recherche) faut-il mettre en place pour l'aider dans son rôle ? La diffusion d'innovations par la recherche a souvent été réfléchi dans un système descendant. Comment modifier les articulations et la diffusion de ces innovations vers un ensemble d'échanges plus cohérents répondant aux besoins réels des producteurs ?

### **Les bailleurs de fonds : appui aux réflexions et opérationnalisation**

En toile de fond de cette démarche sur le conseil agricole se pose la question de la place des bailleurs de fond. Les bailleurs financent des études théoriques parfois contradictoires ou concurrentes entre elles dont les pays appuyés y répondent les uns après les autres sans une réelle coordination. Dans les nouvelles initiatives des bailleurs de fond, il y a une volonté affichée d'aider les pays à élaborer des politiques, des lois d'orientation. Et de nouveaux processus d'élaboration d'études dans le temps ayant comme objectif une plus forte appropriation par le pays apparaissent (exemple : étude sur l'élaboration du Livre blanc sur le conseil agricole au Bénin) essayant de contraster avec des études « expéditives » actuelles.

Mais l'exemple du Bénin montre que certaines difficultés apparaissent dans le passage des rapports théoriques à leur mise en pratique. Comment accompagner l'après diagnostic/réflexion collective ? Une fois que le document, la loi ou l'orientation existe, comment les bailleurs peuvent aider à l'opérationnaliser concrètement ?

## CONCLUSION

Au Bénin des initiatives diverses et riches émergent : expérience du CEF, réengagement de l'Etat aussi bien technique, financier, institutionnel dans les conseils aux producteurs, les référentiels technico-économique de la recherche...

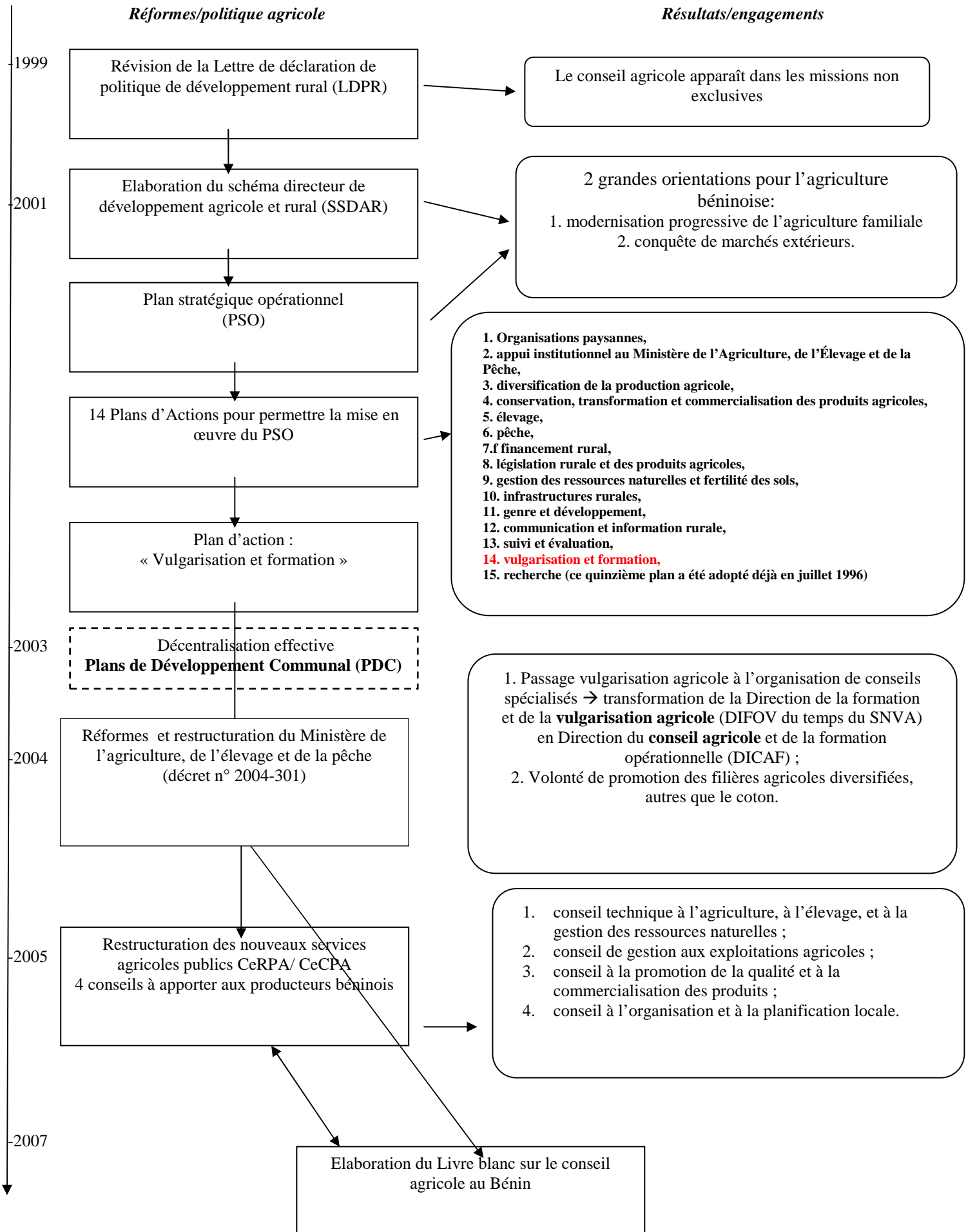
Ces initiatives ont été accompagnées souvent par une volonté, une réflexion commune des acteurs de développement souhaitant rendre des conseils plus proches des attentes des producteurs. Les conseils apportés aux producteurs tentent d'être aussi élargis vers des conseils non plus seulement techniques mais aussi vers des conseils économique, juridique, commercial...

Malgré les difficultés de chacun, ce renouveau, cette volonté n'est pas à négliger. C'est en continuant la réflexion sur le conseil agricole, en continuant les rencontres entre acteurs, que les articulations nécessaire pour appuyer le conseil agricole vont se créer (exemple : lien entre la recherche et les conseillers...).

La diversité et la compétitivité ne sont pas une mauvaise chose en soi et surtout ne signifient pas de s'isoler des autres. Au contraire, la diversité peut se voir comme un enrichissement d'expériences ou une solution pour répondre au déficit de l'offre de services de conseils au Bénin. Les financements dans ce domaine sont loin d'être acquis et les actions sont donc difficiles à se pérenniser.

Le conseil agricole est au final une construction de connaissances techniques et une co-production de connaissances entre le(s) producteur(s) et le(s) conseiller(s). Cet exercice est loin d'être simple : le rôle de l'agent est modifié, passant du rôle d'expert technique à celui d'accompagnateur et de conseiller à l'écoute des producteurs. La formation et l'accompagnement des conseillers ne doivent pas être négligés pour appuyer cette nouvelle démarche.

**Annexe 1 :  
Démarche pour une réflexion sur la stratégie nationale du conseil agricole au Bénin**



**ANNEXE 2 : Présentation synoptique des différentes approches :**

	Base théorique	Dans la pratique observée					
		Evolution dans la pratique	Public ciblé et zone ciblée	Principes d'intervention	Outils	Forces	Faiblesses
<b>L'approche par filière (des sociétés d'intervention)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promotion d'une filière</li> <li>- Sociétés ne possédant pas leurs propres champs</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Population agricole active</li> <li>- Zone déterminée</li> </ul>	Tous les services sont assurés en amont et en aval	<ul style="list-style-type: none"> <li>- champs collectifs</li> <li>- Tata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Filière organisée</li> <li>- Un revenu assuré</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approche très restrictive et dirigiste</li> <li>- Valable dans le contexte de l'époque</li> </ul>
<b>« Training &amp; visit »</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vulgarisation en masse des activités agricoles avec des paquets technologiques</li> <li>- Vulgarisation de masse lors du désengagement des Etats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les groupes de contacts</li> <li>- l'APNV comme outil de diagnostic</li> <li>- animateur relais</li> <li>- Champ de démonstration (CeRPA : grandeur nature dans le champ d'un exploitant)</li> </ul>	Groupe de 15 à 20 personnes constitué sur des critères bien définis (promotion des intrants)	Démarche descendante : de la recherche aux paysans pour un transfert de paquets technologiques ( <i>amélioration par la remontée d'information</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- champ de démonstration</li> <li>- cahier d'activité</li> <li>- visite intra villages et foires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcement des capacités techniques de production</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faible implication des producteurs</li> <li>- Contexte environnemental non pris en compte</li> <li>- uniquement technique et surtout sur la production végétale</li> <li>- Aspect économique de l'exploitation non pris en compte</li> </ul>
<b>APNV</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approche qui se veut participative</li> <li>- volonté d'implication des producteurs dans le souci d'obtenir de meilleurs résultats</li> </ul>	Dans le secteur agricole : APNV est utilisé comme un outil de diagnostic de départ et non une approche à elle seule	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Au niveau village</li> </ul>	Démarche participative	Outil du MARP	Permet de faire ressortir et de hiérarchiser les problèmes des villageois	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'environnement externe et l'animateur jouent dans l'expression des problèmes</li> <li>- Certains projets/programmes guident l'APNV</li> </ul>
<b>Approche producteurs à producteurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approche endogène aux producteurs</li> <li>- S'approprient eux-mêmes leur vulgarisation</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Groupe de 10 à 15 personnes selon la formation</li> <li>- A petite échelle</li> </ul>	Formation d'agriculteurs formateurs et diffusion par un dynamisme OP/adhérents	<ul style="list-style-type: none"> <li>-échange paysans</li> <li>-Info-communication</li> <li>-capitalisation et diffusion d'acquis</li> </ul>	Les producteurs s'approprient une approche	La réussite de cette approche varie selon le dynamisme OP/adhérents

	Base théorique	Dans la pratique observée					
		Evolution dans la pratique	Public ciblé et zone ciblée	Principes d'intervention	Outils	Forces	Faiblesses
<b>CEF</b>	Approche d'aide à la décision d'un exploitant pour l'atteinte de ses objectifs Réponse aux limites de certaines approches : producteur au cœur de la décision, prise en compte globale de l'exploitation	Evolution du Conseil de Gestion en Conseil à l'Exploitation Familiale en considérant l'exploitation dans sa globalité	- Public volontaire - GIP de 15 à 20 personnes - Public alphabète (limite due à l'environnement externe)	- Accompagnement méthodologique d'aide à la décision au niveau familial + un suivi en groupe et individuel	- champ d'un exploitant - 12 outils : cahier de M.O, de dépenses, etc. - visite inter et intra village	- Renforcement des capacités de l'exploitant et de sa famille au niveau technico-économique, organisationnelle, etc. - L'exploitation et son environnement sont pris en compte	- Remplissage et maîtrise des outils lourds - Rôle et formation du conseiller important
<b>Farmers Field School</b>	- Vulgarisation dans le but de faire adhérer les agriculteurs aux principes agro écologiques de leurs exploitations - Valorisation des savoirs locaux pour la lutte étagée ciblée	- Couplage avec l'APNV - Producteurs modèles	- 10 pers/ village - Population pauvre et zone à faible potentialité - petite échelle	Découverte d'options dont les savoirs locaux en suivant le cycle cultural	champ école (méthode basée sur l'apprentissage)	- Savoirs locaux valorisés - respect de l'agro écologie - Choix d'options menant le producteur à prendre une décision	Difficulté des bénéficiaires à attendre la formation dans le champ école avant d'effectuer leurs travaux dans leurs propres champs
<b>approche par la demande</b>	- Initier les bénéficiaires à formuler eux-mêmes leurs demandes - Impliquer les producteurs		Dépend de la demande	Approche permettant de formuler une demande et d'avoir un choix de prestataires	Fiche de demande	La demande vient des producteurs	Le prestataire choisi utilise par la suite la démarche et les principes qu'il veut

Source : Livre blanc sur le conseil agricole au Bénin