

RECONSTRUCTION DES SERVICES AGRICOLES AU BÉNIN : PROBLÉMATIQUES ET ENJEUX POUR LE DEVENIR DU MONDE RURAL (Narcisse Tomety)

1 - ÉVOLUTION RÉCENTE

1.1- L'époque du développement rural intégré (1975-1990) avec une administration agricole polyvalente

Les administrations agricoles jusqu'à la fin des années 80 furent des **services publics à vocation multiple** combinant une diversité de fonctions :

- fonction de conseil et de structuration du monde rural ;
- fonction de contrôle et de réglementation ;
- fonction bancaire et commerciale (crédit agricole, distribution des facteurs de production),
- fonction de production (fermes d'État et unités industrielles) ;
- fonction d'équipement (infrastructures routières, hydrauliques, scolaires, sanitaires...).

Ce type d'administration agricole polyvalente visait à **corriger l'émiettement du dispositif** de vulgarisation agricole et devant se traduire par :

- (i) une **rationalisation des moyens affectés au conseil** et à l'accompagnement afin de renforcer la synergie entre toutes les actions d'appui à la production jusque là dispersées à travers plusieurs structures de l'État qui collaboraient assez peu entre elles sur le terrain ;
- (ii) l'**instauration d'une démarche cohérente dans la conception et l'émission des messages de vulgarisation agricole** par des co-productions de fiches techniques et la formation d'agents de vulgarisation polyvalents appuyés par des spécialistes de zone ou de siège ;
- (iii) une **allocation plus équilibrée des moyens d'accompagnement entre les cultures d'exportation et les cultures de consommation intérieure**, notamment les cultures vivrières, les productions animales, la pêche et la transformation artisanale.

Cette période de développement rural intégré était caractérisée par un **contexte politique dominée par un régime de dictature** avec une forte emprise du Parti-État sur le fonctionnement du dispositif de vulgarisation : en terme de contrat d'objectifs État-Producteurs, le Parti-État prescrivait des **quotas de création d'organisations paysannes** comme système de mobilisation sociale au service des mots d'ordre du parti, des **quotas de production**.

Ces structures intégrées prévoyaient dans leurs conseils d'administration un à deux représentants des producteurs, souvent désignés par l'encadrement, mais le dispositif était de bout en bout **dominé de façon écrasante par les fonctionnaires**.

Les **paysans étaient insérés dans la hiérarchie administrative** au bas du palier comme des réceptacles de réflexions produites par les agents de l'État. L'agent de vulgarisation est appelé "chef du champ ou du paysan" (désigné sous l'appellation **Glégan**). En définitive, seule la force de travail des producteurs et leurs contributions au budget de l'État et à la sécurité alimentaire comptaient. Les savoir-faire des paysans, leurs perceptions des conseils comptaient assez peu. Le système politique étouffait les initiatives d'auto-organisation et de syndicalisation du monde rural. L'avis des producteurs peu décisif dans les systèmes de suivi et d'évaluation du secteur. Durant cette période, les leaders paysans capables de structurer et de conduire un mouvement paysan de plaidoyer et de lobbying n'existaient pratiquement pas.

Ce contexte marqué par **l'absence de contrepoids paysan face à l'administration** s'est soldé par des dysfonctionnements gravissimes qui ont affecté la crédibilité de l'État et de son administration publique. A titre d'illustration, on citerait :

- la primauté des activités à caractère marchand sur le conseil agricole ;
- le détournement de deniers publics et la mauvaise gestion des fermes d'État avec des investissements inconséquents qui ont accru l'endettement ;
- d'un besoin initial d'intégration des actions de conseil et d'accompagnement, le dispositif d'encadrement s'est transformé en une juxtaposition de structures sans dynamique d'équipe et de mutualisation des moyens : la logique de projet a rompu les ponts institutionnels avec des **Sous-Administrations sous projet** et des **Sous-Administrations hors projet** au sein de la même structure d'encadrement. L'ambiance de travail était ainsi viciée ;
- d'une faible implication des producteurs dans la définition et la gestion des priorités du système de vulgarisation ;
- d'un crédit agricole détourné de ses objectifs initiaux pour soutenir des fonctionnaires et commerçants "agriculteurs de dimanche" ;
- l'approvisionnement en intrants était également un monopole d'État et ne concernait que les cultures d'exportation, particulièrement le coton ;
- là où le coton n'est pas cultivé, les producteurs n'ont pas accès aux intrants chimiques, l'appui-conseil n'est pas intensif.

En définitive, le système national de conseil était un monopole d'État. Les administrations agricoles avaient néanmoins des ressources humaines assez bien formées, suivies avec des moyens de travail acceptables.

1.2- À partir des années 90, l'ère du développement rural participatif axé sur les filières

Le contexte politique est marqué par un processus démocratique mu par un multipartisme intégral, la fin du monopole d'État, la liberté associative des producteurs, l'émergence des ONG d'intermédiation, la structuration des organisations paysannes à l'échelle sous-régionale avec une insertion dans des réseaux internationaux.

Des espaces de dialogue multi-acteurs (public, privé) sont mis en place dans chaque secteur et dans les filières de production. Plusieurs projets d'appui au renforcement des capacités organisationnelles des producteurs sont initiés tant par l'aide internationale que par les gouvernements. Les paysans participent activement et de façon décisive aux mécanismes de fixation de prix des cultures d'exportation.

Le paysage du dispositif d'assistance-conseil s'est diversifié avec des organisations paysannes qui disposent en interne de Services de formation, d'information et d'expérimentation. Le pays dispose d'un vivier de leaders paysans ayant de réelle capacité de mobilisation de leurs bases et de capacité de dialogue avec les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds.

Des contrats d'objectifs sont promus spécifiant les engagements de chaque acteur dans le dispositif national de vulgarisation agricole et de production. L'avènement de la décentralisation fait des collectivités locales, un acteur important d'organisation et d'impulsion de la production agricole comme moyen de développement local. De nombreux leaders paysans ont émergé dans les conseils communaux et participent à la gestion des politiques publiques locales.

La période actuelle a l'avantage de libérer les initiatives citoyennes, ce qui encourage l'interpellation des pouvoirs publics, la cogestion des politiques et programmes publics ainsi qu'un meilleur partenariat État-Producteurs-Collectivités-Bailleurs de fonds.

2- QUELQUES FAIBLESSES À SOULIGNER

- **le conseil agricole demeure une notion assez vague**, dont demeurent non clarifiés : la portée juridique, la méthodologie d'élaboration des conseils, le rôle des acteurs, les services structurants, le système d'évaluation et de certification de la qualité des conseils, les modalités d'administration, le financement ;
- **la politisation et l'ethnocratie à outrance de l'administration publique** ne permet pas une responsabilisation fondée sur l'expertise et l'engagement mais sur le clientélisme et la corruption ;
- **le vieillissement du personnel d'État** et la suspension des recrutements génèrent des agents de conseil insuffisamment formés ;
- **le vieillissement des producteurs agricoles formés** au contact des sociétés d'intervention sans une relève de qualité ;
- **les jeunes agriculteurs en faillite mal formés ou peu accompagnés ;**
- **de nombreux villages sans contact avec un conseiller agricole ;**
- **de nombreuses ONG de conseil à durée de présence limitée à la durée des soutiens des bailleurs de fonds à travers les projets financés ;**
- **des leaders paysans débordés par les sollicitations professionnelles externes et peu disponibles** pour communiquer avec leurs bases et sans stratégie de formation d'une relève.

3- QUELQUES PISTES DE CLARIFICATION CONCEPTUELLE À EXPLORER

Pour demain, pensons le conseil agricole comme un système cohérent incluant :

- le conseil juridique (préparation et gestion des contrats) ;
- le conseil en organisation, planification et gestion ;
- le conseil sur les itinéraires techniques et les normes de qualité ;
- le conseil en commercialisation et mercurel ;
- le conseil en négociation, plaidoyer et lobbying ;
- le financement rural et gestion du crédit ;
- l'assurance agricole (surtout maladie) ;
- la gestion du foncier et la protection de l'environnement.