

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL



DECLARATION DE POLITIQUE
DE DEVELOPPEMENT RURAL

Juillet 2000

SOMMAIRE

		<u>Pages</u>
1.	PREAMBULE.....	3
2.	SITUATION DU SECTEUR.....	4
3.	ORIENTATIONS POLITIQUES	7
4.	ROLE DES ACTEURS	8
5.	LES OBJECTIFS DU SECTEUR RURAL.....	11
6.	ORIENTATIONS STRATEGIQUES PAR DOMAINE.....	12
6.1.	Appui à l'organisation du monde rural.....	12
6.2.	Adaptations organisationnelles.....	13
6.3.	Vulgarisation et conseil agricole.....	15
6.4.	Aménagements, équipements et infrastructures.....	17
	6.4.1. <i>La maîtrise de l'eau</i>	17
	6.4.2. <i>La mécanisation</i>	18
	6.4.3. <i>Les pistes rurales</i>	19
	6.4.4. <i>La gestion de la fertilité des sols</i>	20
6.5.	Financement du secteur et fiscalité.....	20
6.6.	Diversification et intensification	23
6.7.	Conservation et transformation	26
6.8.	Approvisionnement.....	27
6.9.	Commercialisation.....	28
6.10.	Recherche	29
6.11.	Législation rurale et droit foncier	30
6.12.	Gestion des ressources naturelles.....	32
6.13.	Formation et information	33
6.14.	Intégration sous régionale.....	35
6.15.	Programmation et suivi.....	36
7.	STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE	38

LISTE DES ACRONYMES

ASF	:	Association des Services Financiers
CLCA	:	Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel
CRCAM	:	Caisse Régional de Crédit Agricole Mutuel
CREP	:	Caisse Rurale d'Épargne et de Prêt
IEC	:	Information – Education – Communication
INRAB	:	Institut National des Recherches Agricoles
LDPDR	:	Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural
OMC	:	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	:	Organisation Non-Gouvernementale
ONS	:	Office National de Stabilisation et de Soutien des Prix des Produits Agricoles
OPA	:	Organisations Professionnelles Agricoles
PAM	:	Programme Alimentaire Mondial
PIBA	:	Produit Intérieur Brut Agricole
PRSA	:	Projet de Restructuration des Services Agricoles
SNISA	:	Synthèse National Intégré de Statistique Agricole
SNRA	:	Synthèse National de la Recherche Agricole
SONAPRA	:	Société Nationale pour la Promotion Agricole

1. PREAMBULE

La république du Bénin a défini les grandes orientations de sa politique agricole à travers la Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural signée le 31 Mai 1991. Cette déclaration a permis la mise en œuvre de certaines actions dont le Projet de Restructuration des Services Agricoles (**PRSA**) et la tenue de la Table Ronde sur le Secteur Rural en Septembre 1995.

La Conférence Economique Nationale de Décembre 1996 a elle aussi permis d'identifier de nouvelles actions et de faire des recommandations qui ont été prises en compte pour l'élaboration du Programme d'Actions du Gouvernement vulgarisé de Mai à Juin 1997.

Tenant compte des différentes évolutions, il s'avère nécessaire d'ajuster la Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (**LDPDR**) au nouveau contexte national. C'est l'objet du présent document qui présente les grandes options et les choix stratégiques retenus par le gouvernement pour les prochaines années. Il vise à fixer un cadre et à disposer d'un outil de base pour l'élaboration d'un Plan d'Actions dans lequel s'inscriront tous les projets et programmes du secteur, lequel résultera d'un processus de concertation régionalisé et mis en œuvre de manière participative.

Partant d'une présentation du secteur rural et des orientations politiques d'ensemble du gouvernement, les objectifs du secteur sont présentés pour déboucher sur les orientations stratégiques thématiques. Une dernière partie trace les grandes lignes de la stratégie de mise en œuvre.

2. SITUATION DU SECTEUR

L'agriculture béninoise occupe une place prépondérante dans l'économie nationale. Elle joue un rôle essentiel dans le processus de développement économique et social. Le secteur rural, qui concerne 70% de la population active, contribue pour 39 % à la constitution du PIB, procure 90 % des recettes d'exportation du pays et participe à hauteur de 15 % aux recettes de l'Etat.

Le secteur agricole avec environ 400 000 exploitations, est caractérisé par la prédominance de petites exploitations agricoles variant en moyenne entre 0,50 ha dans la partie méridionale et 2 ha dans la zone septentrionale.

Le sous-secteur des pêches occupe plus de 43.000 pêcheurs exploitant les eaux maritimes (3000 Km²) et les eaux continentales (fleuves, rivières, lacs, lagunes, retenues...) et produit environ 42.000 tonnes par an de poissons, crustacés et mollusques.

Les exportations agricoles restent dominées par la culture du coton même si, après la dévaluation du Franc CFA survenues en janvier 1994, certaines cultures telles que l'ananas ou l'anacarde ont émergé aux côtés du coton et du palmier à huile. Aujourd'hui, l'exportation des crevettes connaît également un essor très appréciable.

Les productions agricoles vivrière, animale et halieutique procurent des ressources globalement suffisantes mettant le pays à l'abri des risques de famine.

Ces dernières années, des réformes importantes s'inscrivant dans les orientations nationales caractérisées par le libéralisme économique, ont été entreprises. Elles concernent en particulier le désengagement de l'Etat des fonctions à caractère commercial et de production. Dans ce cadre, les actions ont porté sur la restructuration des services agricoles, non accompagnée d'une politique adéquate de recrutement, entraînant de ce fait une réduction de plus en plus prononcée du personnel et un affaiblissement généralisé de l'encadrement technique.

Ce processus a permis notamment l'émergence et la responsabilisation de nouveaux acteurs (Organisations Paysannes, artisans, industriels...) dans les domaines de la production de semences, du transport, du crédit, de la transformation. A titre d'exemple, la filière coton qui est aujourd'hui la mieux organisée, regroupe de nombreux acteurs au nombre desquels figurent, la Société Nationale pour la Promotion Agricole (SONAPRA), les égreneurs privés, les organisations paysannes et les distributeurs privés pour les intrants agricoles, ainsi que l'Office National de Stabilisation et de Soutien des Prix des Produits Agricoles (ONS), et les sociétés de transformation.

Cependant, en dépit de ces réformes et des acquis obtenus, le secteur rural se trouve aujourd'hui confronté à d'importantes contraintes qui freinent son développement. Il s'agit notamment :

Au niveau du secteur privé

- Le rythme relativement rapide du désengagement et du transfert de compétence impliquant des acteurs insuffisamment préparés. Cela se traduit notamment par des problèmes de gestion rencontrés par les structures

professionnelles et des difficultés de collaboration entre lesdites structures et les services agricoles.

- La prise en compte encore insuffisante des besoins des femmes (accès au crédit, à la terre etc.) malgré l'importance de leurs fonctions sociales et économiques.
- Le secteur reste fortement tributaire de la filière coton qui est la seule organisée.
- Les augmentations de la production vivrière ont résulté d'un accroissement des surfaces plutôt que de la productivité qui demeure faible, tant en matière de production végétale qu'animale et halieutique. L'évolution de la production alimentaire depuis 1990 se fait à un rythme insuffisant pour supporter à la fois les besoins internes et les exigences de l'exportation.
- Malgré l'autosuffisance globale en céréales, des problèmes ponctuels demeurent à certaines périodes ou à certains endroits. Par ailleurs des déficits existent en matière de protéines animales.
- Les pratiques actuelles (surexploitation dans le Sud, feux de brousse et extensification dans le Nord) continuent à soumettre l'environnement à une pression importante (diminution de la forêt, érosion, baisse de fertilité des sols...).
- L'accès au crédit reste faible (montant, proximité des institutions, coûts d'instruction des dossiers, crédit moyen terme peu développé...), surtout pour les femmes et les jeunes.
- La population rurale reste caractérisée par un fort taux d'analphabétisme, une faible formation professionnelle initiale et un faible niveau d'équipement.

Au niveau de l'Etat

- La très forte diminution des ressources humaines au sein du dispositif d'Etat a conduit à l'insuffisance quantitative et qualitative du personnel d'encadrement qui n'est plus en mesure de remplir efficacement les fonctions qui lui sont confiées.
- La faible contribution financière de l'Etat au fonctionnement des services agricoles rend ces derniers fortement dépendants des ressources extérieures.

Enfin, il faut noter que les changements n'ont pas été perçus par les différents acteurs comme un processus nécessitant une concertation accrue.

3. ORIENTATIONS POLITIQUES

Les grands choix politiques et économiques du Bénin ont été définis dans le Document Cadre de Politique Economique pour 1998-2001 élaboré en novembre 1998. Ils visent à poursuivre la libéralisation de l'économie nationale et à accroître l'efficacité du secteur public dans ses missions essentielles.

Les principaux objectifs retenus, à la réalisation desquels le secteur rural entend contribuer, sont rappelés ci-dessous, et concernent :

- Le développement d'une économie diversifiée et créatrice d'emplois ;
- Le rétablissement durable des équilibres macro-économiques (inflation inférieure à 3 %, taux de croissance de 5.5 %, déficit de la balance courante inférieur à 4.5 % du PIB) ;
- l'efficacité accrue de services plus proches des usagers grâce à la déconcentration des administrations et à la mise en place des collectivités dans le cadre de la décentralisation ;
- le recul de la pauvreté ;
- l'assurance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- l'accès pour tous à l'éducation et à la santé de base.

La présente Déclaration de Politique de Développement Rural s'inscrit dans ce cadre global.

4. ROLE DES ACTEURS

Les réformes d'ores et déjà engagées ont favorisé l'émergence de nombreux acteurs en dehors des services publics. Avec la mise en œuvre des mesures relatives à la décentralisation, d'autres types d'acteurs feront leur apparition pour enrichir la gamme des intervenants dont notamment :

- **L'Etat** à travers les Institutions Publiques qui lui sont liées et qui sont chargées de l'exécution de ses prérogatives.
- **Les collectivités locales** qui seront dotées d'une autonomie de gestion et se verront confier, au niveau local, certains des rôles de l'Etat, dès que la décentralisation sera effective.
- **Les structures privées**, composées des Organisations Professionnelles Agricoles (OPA), des Organisations Non Gouvernementales (ONG), des Sociétés Privées et d'autres intervenants indépendants des structures de l'Etat.

Dans le secteur rural, **l'Etat** concentrera ses efforts sur les fonctions régaliennes, soit en les réalisant lui-même, soit en s'assurant qu'elles sont menées à bien par d'autres acteurs. Ces fonctions concernent :

- L'orientation de la politique nationale en matière de développement rural par (i) la mise au point des instruments législatifs et réglementaires et (ii) la mise en œuvre des mesures incitatives, notamment fiscales.
- Le suivi, le contrôle et l'analyse d'impact de la mise en œuvre de cette politique et de l'exécution des mesures qui l'accompagnent.
- La capitalisation et la diffusion des informations à l'échelle nationale.
- La conception, la programmation et le contrôle des mesures de protection des ressources naturelles, y compris l'élaboration et la mise en œuvre d'un code foncier.
- L'orientation et la coordination de l'aide extérieure.
- L'élaboration et le contrôle du respect de la réglementation.

L'Etat s'attachera aussi à assurer ses fonctions de promotion rurale à travers la définition des stratégies sectorielles et sous sectorielles, la recherche agricole et la vulgarisation agricole en partenariat avec les autres du secteur rural.

- Toutes autres fonctions n'ayant pas vocation de relever à terme de l'appareil d'Etat, mais pour lesquelles une continuité et une conformité à la politique de développement de l'Etat doivent être assurées.

Les collectivités locales constituées par les 77 communes issues de la décentralisation, jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière auront des compétences relatives aux domaines ci-après :

- Le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme ;
- Les infrastructures, l'équipement et le transport ;
- L'environnement, l'hygiène et la salubrité ;
- L'alphabétisation et l'éducation des adultes ;
- Les enseignements primaire et maternel ;
- La santé, l'action sociale et culturelle ;
- Les services marchands et les investissements économiques.

A travers cette organisation, les collectivités locales s'impliqueront davantage dans la mise en œuvre de la politique de développement rural.

Pour remplir toutes ses nouvelles prérogatives, les communes disposeront des ressources financières provenant des sources fiscales constituant le Fond de Développement Local, des prestations de services, des subventions de l'Etat, du Fonds de Solidarité Intercommunal et de l'Institution de financement des collectivités.

L'obligation est faite à l'Etat, de soutenir les collectivités décentralisées qui seront placées sous la tutelle du Préfet de Département qui exercera celle-ci au travers d'une assistance-conseil aux communes, et d'un contrôle de légalité.

Le secteur privé constitue un groupe hétérogène appelé à remplir des fonctions variées en matière d'approvisionnement, de production, de commercialisation et de transformation, de services agricoles...

Parmi ces acteurs, les Organisations Professionnelles Agricoles occuperont une place de premier ordre. En s'organisant de manière performante, les agriculteurs doivent jouer un rôle économique majeur en même temps qu'ils doivent constituer une force de proposition.

L'Etat entend favoriser leur émergence et leur consolidation et instaurer avec elles un dialogue permanent.

Enfin, notons que certaines fonctions ne relèvent pas d'un acteur spécifique. Elles peuvent impliquer à différents niveaux les partenaires, le souci d'efficacité imposant que le partage résulte de concertations, voire de négociations, entre les acteurs. Il s'agit de la définition des stratégies et programmes, de la recherche agricole, de la vulgarisation, de la formation, du conseil de gestion aux exploitants, de l'appui aux organisations de producteurs, de la gestion des infrastructures rurales publiques...

5. LES OBJECTIFS DU SECTEUR RURAL

De manière globale, les objectifs retenus en matière de développement rural par le gouvernement concernent :

- Le renforcement de la participation du secteur au développement socio-économique du pays en contribuant au rétablissement des équilibres macro-économiques, à la création d'emplois et à la valorisation des potentialités agro-écologiques ;
- La contribution à l'amélioration du niveau de vie des populations, par l'augmentation du pouvoir d'achat des producteurs, la lutte contre la pauvreté, le contrôle de la qualité et l'innocuité des aliments ;
- Le maintien de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans un contexte de forte croissance démographique aujourd'hui estimé à 3.3 % l'an ;
- La diversification agricole et l'augmentation de la productivité ;
- La conservation du patrimoine écologique ;
- L'amélioration des rapports hommes/femmes au sein des communautés rurales suivant l'analyse « Genre et Développement »

L'atteinte de ces grands objectifs nécessite la mise en œuvre de stratégies dont les orientations, par domaine sont exposées dans le chapitre qui suit.

6. ORIENTATIONS STRATEGIQUES PAR DOMAINE

6.1. Appui à l'organisation du monde rural

Le développement du monde rural pour être efficace nécessite le professionnalisme des acteurs qu'ils soient publics ou privés. Aussi, en même temps qu'il adaptera ses propres structures au contexte du moment, l'Etat favorisera-t-il l'organisation de la profession agricole en :

- assurant la mise à jour d'une législation en conformité avec les nouvelles fonctions dévolues aux OPA ;
- favorisant les programmes d'appui à l'émergence et à l'organisation des ruraux ;
- assurant la promotion d'un dispositif institutionnel, organisationnel et humain approprié pour accompagner avec plus de technicité, l'émergence et le développement des OPA ;
- favorisant le développement des systèmes participatifs d'éducation et de promotion des membres ;
- établissant et en faisant respecter les règles et principes de gestion, de transparence, de contrôle et d'inspection en vue de garantir le bon fonctionnement de ces organisations et de sécuriser les membres ;
- créant les conditions favorables à l'émergence d'un réseau dynamique de Chambres Départementales d'Agriculture et d'une Chambre Permanente Nationale représentant le monde agricole dans sa diversité ;
- favorisant les appuis apportés aux femmes dans leur organisation.

6.2. Adaptations organisationnelles

La mise en œuvre de la politique de développement rural selon les axes suscités et la mise en place des collectivités locales nécessitent des adaptations dans l'organisation et les modes opératoires.

Pour accompagner ces évolutions, et en se recentrant sur ses nouvelles fonctions, l'Etat adaptera son dispositif en :

- menant une politique de recrutement rigoureuse qui, accompagnée d'une politique de formation, lui permettra de s'appuyer sur un dispositif performant ; il s'agit à ce niveau de faire du secteur rural, l'une des priorités de la politique économique nationale, par la prise de mesures concrètes d'accompagnement qu'impose le développement de notre agriculture ;
- effectuant le redéploiement des agents de l'Etat pour mieux répondre aux priorités qu'il s'est fixées et assurer des prestations de service de qualité auprès des communautés rurales ;

- étudiant le renforcement des compétences des collectivités en mettant par exemple à leur disposition des agents de l'Etat dans le secteur du développement rural ;
- poursuivant la déconcentration de ses services, pour mieux répondre aux exigences du découpage géographique ;
- accordant une attention particulière à la présence d'un effectif notable de personnel féminin dans le dispositif.

Par ailleurs, dans le souci de renforcer la concertation entre les différents acteurs, l'Etat jouera un rôle de médiation permanent et :

- mettra en place, aux niveaux national et départemental, un cadre de concertation entre l'Administration du Développement Rural et la représentation professionnelle agricole ;
- instaurera, au niveau local, des cadres de concertation permanente entre les différents acteurs (Administration, OPA, ONG, autres acteurs...) en vue d'une plus grande synergie et complémentarité des actions et des moyens, notamment ceux déployés pour la promotion des organisations paysannes ;
- favorisera la mise en place d'instances de concertation pour améliorer la gestion des filières à l'instar du Comité Inter Professionnel du coton.

Enfin, pour favoriser l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, il s'avère nécessaire que le Ministère du Développement Rural, en relation avec les structures et autres départements ministériels appropriés, facilite la réalisation des infrastructures sociales de base telles que les centres de santé, les écoles et les centres d'alphabétisation, l'hydraulique villageoise, la téléphonie rurale, l'électrification, les radios rurales, les marchés et les places publiques. Dans cet esprit, le recours à des équipes interdisciplinaires sera recherché.

6.3. Vulgarisation et conseil en gestion agricole

L'expérience acquise dans la mise en œuvre du Projet de Restructuration des Services Agricoles, et les résultats du Forum National tenu en novembre 1996 permettent de fixer les grandes orientations en matière de vulgarisation et de conseil en gestion agricole. Ainsi :

- la synergie qui se développe entre la recherche, la vulgarisation et les paysans pour identifier les besoins réels de ces derniers et apporter les solutions correspondantes doit être maintenue et amplifiée ;
- la vulgarisation, étendue au conseil agricole, ne doit plus être du seul ressort de l'Etat, mais impliquer d'autres acteurs (ONG, OPA...) ;
- le personnel d'encadrement doit être renforcé en tenant compte des besoins réels en ressources humaines pour la vulgarisation ;
- les producteurs, à travers leurs organisations, doivent prendre une part de plus en plus grande dans la gestion des activités de vulgarisation et de conseil ;

- le conseil en gestion devra être largement pris en compte dans les actions à mener.

Pour permettre une plus grande efficacité du système de vulgarisation et de conseil, les actions de l'Etat viseront :

- la mise en place d'un cadre de concertation impliquant tous les intervenants en vue d'assurer la cohérence et la complémentarité dans les objectifs et les approches. A cet effet, les comités mis en place tant aux niveaux national et départemental pour les activités de vulgarisation seront dynamisés ;
- la dotation de la vulgarisation agricole d'un système d'auto-évaluation qui permet aux producteurs, aux agents et à tous les partenaires d'apprécier à chaque moment l'impact des activités menées ou en cours ;
- l'élaboration et la mise en application d'une réglementation en matière de vulgarisation agricole ;
- l'encouragement et le soutien des Organisations Professionnelles Agricoles, des Organisations Non Gouvernementales et des autres opérateurs privés qui décideront de s'investir dans les activités de vulgarisation et de conseil ;
- le soutien de l'organisation des échanges entre les producteurs ;
- l'appui, sur l'ensemble du territoire national, aux activités de toutes les couches socio professionnelles, particulièrement des femmes pour leur permettre de bénéficier des avantages du système ;

6.4. Aménagements, équipements et infrastructures

Les objectifs d'intensification et de diversification impliquent le développement d'un secteur rural moderne et respectueux de l'environnement et des ressources naturelles. Par ailleurs, la modernisation de l'agriculture nécessite la prise en compte des domaines ci-après :

- La maîtrise de l'eau ;
- La mécanisation ;
- Les pistes rurales ;
- La gestion de la fertilité du sol.

6.4.1. la maîtrise de l'eau

Dans le contexte d'une agriculture encore tributaire de la pluviométrie, l'eau constitue un facteur limitant pour le développement agricole. Il convient donc de favoriser les investissements en matière d'aménagements. La stratégie nationale pour la maîtrise de l'eau repose sur les principes suivants :

- La réalisation, par le secteur privé, de micro-aménagements ou de périmètres modulaires de conception, simple et de taille adaptée à la capacité de gestion des populations bénéficiaires ;
- La réalisation d'infrastructures susceptibles de faciliter l'accès aux ressources maritimes disponibles ;
- L'approche participative, et transfert progressif des capacités de maîtrise d'ouvrage aux collectivités décentralisées et/ ou aux communautés rurales ;
- Le développement de l'approche gestion de terroir remplaçant la réalisation des aménagements dans un cadre plus global ;
- La prise en compte des exigences d'un développement durable, respectueux de l'environnement et de la santé des populations ;
- L'accès des femmes à l'eau et sa gestion en utilisant les outils de l'approche " Genre et Développement " dans toutes les phases des programmes hydro-agricoles.

Dans cette démarche, l'Etat concentrera ses efforts sur :

- Le transfert de maîtrise d'ouvrage ;
- La recherche de financement ;
- Le financement de certains aménagements d'envergure ;
- L'articulation entre les acteurs et en particulier avec les communes.

6.4.2. la mécanisation

La mécanisation de l'agriculture dans la perspective d'une amélioration de la productivité agricole peut requérir une mécanisation progressive qui devra se faire par étape à travers l'utilisation de la culture attelée, la mécanisation légère et la motorisation.

L'Etat encouragera l'utilisation de ces moyens de production en tenant compte de l'aptitude des zones, de la capacité d'organisation des Organisations Paysannes et des Opérateurs Privés, des risques de ces pratiques sur l'environnement.

Dans ce cadre, la création de centres de services de machinisme agricole au niveau départemental sera encouragée par l'Etat qui mettra en œuvre une politique de taxation incitative de matériel à importer et de promotion de l'artisanat local.

6.4.3. Les pistes rurales

L'entretien et la réhabilitation des pistes rurales ou l'ouverture de nouvelles constituent des priorités pour améliorer la communication en milieu rural, favoriser le transport des produits

et partant, les échanges. La construction, la réhabilitation, l'entretien et la gestion des pistes rurales seront conduits conformément à la nouvelle stratégie guidée par les principes suivants :

- l'appui des services techniques du Ministère du Développement Rural et du Ministère des Travaux Publics et des Transports pour l'identification des besoins par les populations et les collectivités locales avec lesquelles sera partagée la maîtrise d'ouvrage des travaux telle que définie dans la nouvelle stratégie de programmation, de financement, de gestion et d'entretien des routes et pistes rurales sous la coordination du Conseil Technique National des Pistes Rurales et des Comités Départementaux des Pistes Rurales.
- Le transfert progressif avec l'appui de l'Etat notamment du Ministère du Développement Rural et du Ministère des Travaux Publics et des Transports des capacités de maîtrise d'ouvrage aux collectives décentralisées.
- la centralisation, de toutes les données relatives aux routes et pistes rurales par la Cellule Pistes Rurales du Ministère des Travaux Publics et des Transports en vue de la maîtrise du secteur, et pour une meilleure exploitation.

6.4.4. La gestion de la fertilité des sols

La baisse de la fertilité des sols est très souvent une conséquence de la croissance de cheptel, de la monétarisation de l'économie rurale et de l'adoption des pratiques extensives par les producteurs ; d'où la nécessité de développer une gestion de la fertilité des sols par :

- la prise en compte des conditions agro-écologiques et socio-économiques ;
- la proposition d'un ensemble de technologies et de mesures organisationnelles socio-économiques.

6.5. Financement du secteur et fiscalité

Le financement du secteur rural présente les quatre aspects suivants :
La fiscalité ; le budget de fonctionnement notamment le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) ; le budget d'investissements publics à savoir le Programme d'Investissements Publics (PIP) et les investissements privés.

La Fiscalité du secteur, qui constitue à la fois une source de financement et un facteur qui influe sur les comportements des acteurs, sera revue et mise en cohérence avec les objectifs de la Déclaration de Politique de Développement Rural. L'Etat, dans la perspective de promouvoir la relance et le développement des différentes productions, devra, selon les exigences du moment, prévoir toutes les mesures nécessaires, y compris des subventions. A cet effet, il y a lieu de mener une étude de l'impact de la fiscalité sur le développement du secteur rural.

Le budget de fonctionnement du secteur devra permettre à l'Etat, dans son nouveau rôle d'orientation, de contrôle, de suivi et de réglementation, de disposer des ressources nécessaires.

C'est pourquoi, la contribution de l'Etat au fonctionnement des services agricoles, aujourd'hui inférieure à 5% du budget nationale, charge salariales comprises, sera revue à la hausse pour progressivement atteindre au moins 10% d'ici l'année 2005. Les affectations des budgets reflèteront les priorités accordées aux différentes composantes de la politique agricole.

Par ailleurs, la déconcentration des budgets vers les structures décentralisées du Ministère permettra une meilleure efficacité des services de l'Etat auprès des acteurs à la base et des collectivités.

En ce qui concerne le Programme d'Investissements Publics (PIP), les points suivants feront l'objet d'une attention particulière :

- L'allocation conséquente des ressources en faveur de ce secteur compte tenu de son importance pour le développement de l'économie nationale ;
- Les constructions d'infrastructures de stockage et de conservation ;
- L'amélioration de la gestion des contreparties de l'Etat aux programmes financés sur ressources extérieures, avec un accent particulier sur la libération à temps des montants prévus afin d'éviter les retards d'exécution ;
- Les engagements accrus de l'Etat pour éviter de lier les objectifs fondamentaux du secteur aux seules ressources extérieures ;
- La mise en place au niveau de l'Administration du Développement Rural d'outils de suivi performants de l'exécution du PIP ;
- L'identification des dépenses de fonctionnement inscrites au PIP qui seront progressivement imputées au budget national ;
- La déconcentration des budgets pour une meilleure efficacité des services de l'Etat auprès des acteurs à la base et des collectivités ;
- La possibilité pour les services déconcentrés de diversifier leurs ressources dans des cadres contractuels transparents ;
- Le développement de partenariats entre le public et le privé en vue du financement de certains investissements au niveau du secteur.

Les crédits occupent une place essentielle dans le financement des activités agricoles. Aussi, l'Etat s'emploiera à :

- aider au renforcement des institutions existantes et à la diversification des sources de crédit, en vue d'adapter les crédits aux conditions des petits exploitants ;
- favoriser la mise en place de crédits de moyen terme, nécessaires notamment à l'acquisition de matériels et aux activités de stockage, de transformation et de commercialisation ;
- créer les conditions favorables à l'avènement des banques agricoles privées pour soutenir les investissements du secteur qui impliquent le recours à des crédits de moyen et long termes ;
- favoriser la mise en place d'un mécanisme de soutien ou de garantie des crédits agricoles ;

- favoriser l'octroi des crédits de campagne (notamment par les réseaux des Caisse Régionales de Crédit Agricole Mutuel (CRCAM), des Caisses Locales de Crédit Agricole Mutuel (CLCAM), des Caisses Rurales d'Épargne et de prêt (CREP...) aux productions agricoles autres que le coton (cultures vivrières et maraîchères, productions forestières, élevage et pêche...);
- favoriser l'accès des femmes et des jeunes au crédit, à travers un appui à toutes les structures de financement de proximité, telles que les Associations des Services Financiers (ASF), ou toute autre forme de services financiers décentralisés.

6.6. Diversification et intensification

Il s'agit de deux enjeux majeurs à plus d'un titre. En effet :

- pour l'économie nationale, l'intensification et la diversification permettront d'augmenter et de varier les sources de recettes fiscales et les ressources d'exportations qui proviennent actuellement en quasi-totalité de la filière cotonnière ;
- pour les unités agro-industrielles locales, l'offre de produits diversifiées, en quantité et en qualité suffisante, permettra d'en assurer l'approvisionnement ;
- pour les producteurs, il s'agit de tirer un meilleur parti des ressources naturelles exploitées, de diversifier et de sécuriser les sources de revenus, de mieux intégrer les différentes activités (agriculture, élevage, pêche...), de réduire au minimum les risques alimentaires et de diversifier les sources alimentaires ;
- pour les consommateurs, les actions devront viser la mise en marché de produits agricoles à moindre coût et de bonne qualité ;
- pour l'environnement, le but est de voir se développer des systèmes de mise en valeur plus diversifiés, moins extensifs et davantage respectueux du capital écologique.

L'Etat s'attachera à améliorer l'environnement du secteur agricole pour permettre un développement harmonieux tant des cultures de rente que des cultures vivrières et des agro-industries :

- en facilitant la réalisation des investissements relatifs aux unités de production, de transformation, de pêche et d'élevages à cycle court, et l'accès aux techniques modernes pour l'ensemble des producteurs, hommes et femmes, prenant en compte l'ensemble des spéculations, ainsi que l'accès aux intrants agricoles et aux conseils ;
- en facilitant la réalisation des activités de protection de conservation, de transformation, d'approvisionnement et de commercialisation ;

- en favorisant l'accès des excédents vivriers aux marchés extérieurs pour une meilleure rémunération des producteurs ;
- en favorisant l'amélioration des performances du secteur privé aux différents niveaux des filières, notamment grâce à la réduction des obstacles fiscaux et réglementaires ;
- en mobilisant la recherche agronomique pour la levée des contraintes que rencontrent les producteurs ;
- en améliorant les conditions d'exploitation qui garantissent les principes généraux d'hygiène et de sécurité pour le développement de la pêche et de la pisciculture ;
- en améliorant les conditions sanitaires des animaux par un meilleur suivi épidémiologique et par le développement d'une médecine vétérinaire privée ;
- en assurant la surveillance nutritionnelle et l'éducation des populations en matière d'alimentation et de nutrition ;
- en assurant un rôle de médiation entre les différents acteurs en vue d'une meilleure organisation des filières porteuses, en facilitant particulièrement la création de cadres de concertation propices entre les secteurs public et privé en vue de lever les contraintes qui handicapent le développement de ces filières.

La promotion de la diversification ne sera pas faite au détriment de la filière coton qui continuera de jouer un rôle moteur et dont la libéralisation progressive sera poursuivie. Dans cette perspective, l'Etat favorisera :

- le renforcement des capacités des OPA dont l'implication dans l'organisation de la filière continuera à croître, en particulier pour la gestion des intrants ;
- la réflexion sur les mécanismes de financement de la campagne dans un contexte de filière à moindre intégration verticale ;
- la concertation entre les différents acteurs au sein de l'interprofession pour la coordination technique, l'arbitrage économique et financier, le pilotage et le suivi de la filière.

Sur cette base, le processus de libéralisation de la filière coton sera poursuivi, dans la perspective de l'amélioration du système de vente du coton-graine, et de l'ouverture du capital social de la SONAPRA.

6.7. Conservation et transformation

Les activités de conservation et de transformation désormais dévolues au secteur privé ont une importance particulière de par leur fonction de régularisation des marchés, leur participation à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la valeur ajoutée qu'elle procurent en milieu rural. Il

importe de garder à l'esprit et de prendre en compte le rôle prépondérant des femmes dans les activités de transformation.

Afin de promouvoir la transformation primaire des produits et de diminuer les pertes post-récoltes et post captures, la priorité sera accordée à :

- la recherche, la mise au point et la vulgarisation des technologies appropriées sur les possibilités de transformation, facilement maîtrisables par les utilisateurs et notamment les femmes ;
- la diffusion d'informations sur le stockage des produits d'origines animale et végétale pour favoriser la réalisation d'infrastructures de stockage et de conservation adaptées au contexte et au niveau de production des populations rurales ;
- la promotion des matériels pour de petites transformations ;
- la définition et la mise en œuvre d'une politique de soutien aux petites et moyennes entreprises en vue d'améliorer leurs performances dans le domaine de la transformation ;
- l'accès au crédit pour les opérations de stockage, de transformation et de commercialisation ;
- la mise en œuvre de mesures propres à assurer une plus grande efficacité des fonctions d'approvisionnement et de commercialisation ;
- la promotion de la transformation de certaines matières premières dans le cadre du développement des agro-industries locales (graine de coton, noix de cajou, amande de karité, arachide, graine de sésame etc.)

La mise en œuvre de cette option devra associer le Ministre de l'Industrie, des Petites et Moyennes Entreprises dont l'appui s'avère nécessaire pour assurer une réelle promotion de l'agro-industrie nationale.

Il s'agira surtout de mettre en œuvre un plan d'action cohérent basé sur la concentration et l'harmonisation des mesures relatives à l'amélioration de la productivité et au développement des activités de transformation et de conservation dans la perspective d'une meilleure valorisation des technologies disponibles tant au plan national que sous régional et régional.

Une stratégie nationale devra être élaborée par l'ensemble des acteurs concernés par la promotion de ce secteur.

6.8. Approvisionnement en intrants

Actuellement, la filière coton étant la seule organisée, seuls les producteurs de cette culture peuvent accéder facilement aux intrants (semences, engrais, produit phytosanitaires, matériels...). Les besoins en matière de diversification et d'intensification imposent la constitution d'un réseau d'approvisionnement privé de qualité. Pour favoriser son développement, l'Etat :

- favorisera l'amélioration des performances du secteur privé grâce à la réduction des obstacles fiscaux et réglementaires ;
- veillera à ce que les différents acteurs puissent opérer dans des conditions équitables, indépendamment de la spéculation agricole concernée ;
- favorisera le développement de la filière semencière en mettant en œuvre des mesures incitatives au profit du secteur privé notamment, par un appui matériel et technique aux organisations professionnelles agricoles qui s'y investissent actuellement ;
- élaborera et fera appliquer une nouvelle réglementation relative à la qualité des intrants (nomenclature, spécifications, standard de qualité).

6.9. Commercialisation

La mise sur les marchés locaux, régionaux et internationaux des productions nationales nécessite l'existence d'opérateurs privés performants, évoluant dans un cadre concurrentiel. Pour permettre à ces acteurs d'être efficace, l'Etat concentrera ses efforts sur :

- le respect des règles de concurrence qui doivent permettre un service à moindre coût et une meilleure rémunération des producteurs ;
- la réduction des obstacles fiscaux et réglementaires qui pèsent sur les opérateurs privés et la levée des contraintes à l'exportation des produits agricoles ;
- l'amélioration des circuits d'information sur les prix des commerçants locaux et des exportateurs par le renforcement des observatoires des marchés ;
- la promotion des ventes à travers des appuis aux structures impliquées telles que le Centre Béninois pour le Commerce Extérieur, la Chambre d'Agriculture, le Conseil National pour l'Exportation, les Représentations diplomatiques à l'étranger, dans le respect du droit des affaires commerciales ;
- la mise en œuvre d'une politique hardie en matière de contrôle de la qualité des produits d'exportation et d'importation ;
- le contrôle sanitaire des mises en marché, en particulier pour les produits animaux et halieutiques ;
- l'amélioration des routes et des pistes rurales et la réalisation des investissements prioritaires à caractère public, en matière d'infrastructures.

6.10. Recherche

Le Gouvernement réaffirme le rôle primordial de la recherche pour la promotion agricole grâce à la mise à la disposition des acteurs du secteur rural des technologies appropriées développées avec leur participation et adaptées aux conditions écologiques et socio-économiques du milieu.

La politique de la Recherche Agricole, adoptée dans le cadre du Plan Directeur de la recherche Agricole du Bénin, définit la vision du gouvernement ainsi que les principales orientations suivantes :

- Le rôle des bénéficiaires dans le processus de programmation et le pilotage de la recherche sera accru et, dans cette optique, la démarche de recherche-développement sera développée ;
- La mise en œuvre du programme national, défini avec les utilisateurs, mobilisera toutes les composantes du Système National de la Recherche Agricole (SNRA) comprenant les institutions publiques, les ONG, les associations de producteurs... ;
- la recherche sera régionalisée pour être plus proche des utilisateurs et être à même de résoudre plus efficacement les problèmes de gestion des ressources naturelles.

Pour une plus grande efficacité du SNRA, l'Etat :

- assurera, par le biais de l'Institut National des Recherches Agricoles du Bénin (INRAB), la coordination du programme national ;
- favorisera l'implication des différents acteurs dans la mise en œuvre du SNRA ;
- augmentera, dans un souci de pérennité du financement de la recherche, la contribution du Budget National qui passera de 0,2 à 0,54% du produit Intérieur Brut Agricole (PIBA) ;
- favorisera, notamment par le biais des concertations entre acteurs, la mobilisation d'autres ressources nationales (OPA, secteur privé, ONG...).

6.11. Législation rurale et droit foncier

La sécurisation des investissements dans le secteur rural nécessite la mise en place d'un cadre législatif approprié qui donne aux acteurs la pleine confiance aux structures tant de l'encadrement que de promotion des différentes activités.

L'implication des populations dans le processus de préparation, d'identification et de mise en œuvre des actions impose l'adaptation des textes existants aux exigences de l'approche participative.

C'est pourquoi, avec l'élargissement du champ des libertés individuelles et collectives liée à la démocratisation, il y a lieu d'accorder une plus grande attention aux populations à la base à travers des textes qui répondent aux préoccupations actuelles.

Au nombre des actions à entreprendre, il s'agira de :

- procéder à l'actualisation de l'ensemble des textes régissant les structures du monde rural, notamment celles dont l'émergence est aujourd'hui évidente telles que les comités de pêche, les organisations paysannes et d'autres formes d'organisations à la base ;
- Accélérer l'adoption de la nouvelle loi coopérative pour donner aux organisations de producteurs les conditions requises à leur fonctionnement régulier, dégagé de toutes contraintes inutiles ;
- Créer le cadre législatif requis pour favoriser l'intégration sous régionale et régionale ;
- Elaborer et mettre en place un cadre juridique, tant au niveau des communautés rurales qu'à celui des exploitants individuels ou collectifs, qui incite de manière durable à la bonne conservation et à la bonne utilisation des ressources naturelles dans l'optique d'une approche de développement rural concerté à la base pour une meilleure gestion du terroir villageois ;
- Définir une politique sur le foncier qui mette en évidence la nécessité de tenir compte de tous les acteurs particulièrement des femmes pour lesquelles l'accès à la terre doit être facilité dans le but d'assurer une sécurité foncière pour tous ;
- Définir et mettre en œuvre des actions spécifiques relatives à l'établissement d'un cadre législatif adéquat susceptible de garantir la qualité des produits tant animaux que d'origine Végétale dans la perspective d'assurer les meilleures conditions de santé publique ;
- Définir un cadre de concertation pour l'élaboration des éléments d'évolution relatifs aux divers cadres législatifs en vue de leur imposer un dynamisme permanent.

6.12. Gestion des ressources naturelles

Le patrimoine écologique national regroupe le sol, l'eau, la faune et la flore. Afin que ce patrimoine continue de procurer durablement des ressources, il convient d'en assurer une saine gestion.

Les principes retenus en matière de gestion des ressources naturelles concernent :

- l'application effective de l'approche participative, à travers l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'aménagement participatif, marquée par une responsabilisation accrue des populations rurales y compris les femmes et des collectivités locales dans la gestion communautaire des forêts et des ressources naturelles ;
- la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de gestion et de conservation des aires protégées basée sur l'approche participative ;
- la restauration de la fertilité des sols par l'utilisation de techniques culturales plus soucieuses de l'environnement ;

- la promotion dans chaque zone agroécologique de cultures qui favorisent la conservation des Ressources Naturelles et le développement de petites plantations privées.

Pour faciliter la mise en œuvre de ces principes, l'Etat :

- assurer le suivi des ressources naturelles et des phénomènes de dégradation, afin de définir les priorités d'intervention ;
- s'assurera de l'exploitation rationnelle des ressources et du respect de la législation en vigueur en la matière ;
- mobilisera la recherche pour la mise au point de réponses adaptées aux problèmes de dégradation des ressources (baisse de fertilité, disparition des forêts, diminution des ressources halieutiques...) ;
- la mise en œuvre des directives contenues dans le code de conduite pour une pêche responsable adopté en 1995 ;
- apportera un appui financier et technique aux nouvelles structures de gestion participative créées, à l'intérieur des forêts et des aires protégées sous aménagement, et sur les plans d'eau ;
- assurer la sensibilisation des populations et des acteurs, notamment grâce à la promotion de l'information éducation et communication (IEC) ;
- assurer l'établissement du Plan Foncier Rural en capitalisant l'expérience acquise à travers la mise en œuvre du Projet de Gestion des Ressources Naturelles.

6.13. Formation et information

Le développement du monde rural dépend en grande partie des ressources humaines des différents acteurs. Leur efficacité implique un bon niveau de formation de ces acteurs et la mise à leur disposition d'une information de qualité.

L'Etat accordera, sur cette base, une attention particulière à la promotion, du facteur humain tant au sein de son appareil qu'à l'endroit des autres acteurs.

Trois types d'acteurs bénéficieront des actions de formation.

Les paysans auprès desquels une plus grande importance sera accordée aux formations au métier d'agriculteur, d'éleveur et de pêcheur, en vue d'une professionnalisation effective. Ils bénéficieront de la mise en œuvre des actions de vulgarisation et de conseil en gestion agricole, et de la revalorisation de l'alphabétisation fonctionnelle et de la post alphabétisation qui seront prises en compte, particulièrement pour les femmes, dans tout projet de développement rural.

Dans le cadre de la promotion des ressources humaines, il existe actuellement une multitude d'établissements de formation agricole destinés aux jeunes agriculteurs modernes. Un

effort sera fait pour une plus grande cohérence des approches des différents **prestataires de services de formation** en vue d'une plus grande efficacité des programmes d'alphabétisation et de formation au profit des ruraux.

A ce titre :

- Une concertation sera recherchée entre les différents départements ministériels chargés de ces programmes, (Ministère chargé de l'alphabétisation, Ministère du Développement Rural, Ministère de l'Education Nationale...) et une réforme des programmes sera élaborée et mise en œuvre ;
- Les acteurs privés, notamment les OPA, seront impliqués aux différents niveaux, de la conception à la mise en œuvre du processus de formation des ruraux ;
- Le nombre des Centres de Promotion Rurale sera augmenté et leurs activités conçues en cohérence et en complémentarité avec celles de la vulgarisation agricole, en vue de leur faire jouer un rôle plus important.

Enfin, les **personnels des Services Agricoles**, tout en renforçant leurs effectifs, bénéficieront de recyclage et de perfectionnement dans les domaines de leurs nouvelles attributions. La contribution de l'Université Nationale du Bénin et des Complexes Polytechniques, sera Agricole à l'amélioration qualitative des ressources humaines, sera renforcée pour mieux les adapter aux nouvelles exigences de la profession agricole.

En matière d'information, le rôle de l'Etat est de s'assurer d'une circulation de l'information entre les acteurs au secteur rural. A cet effet, les actions à mener devront porter sur :

- la mise en place par le Ministre du Développement Rural d'une politique de communication et de diffusion de l'information au profit de ses services et des autres acteurs du développement rural ;
- la plus large utilisation des médias, particulièrement des radios rurales et tout autre support adapté (journaux ruraux...) ;
- la diffusion de l'information sur les techniques modernes ;
- la promotion des échanges entre les paysans, comme vecteur de diffusion de l'information.

6.14. Intégration sous régionale

Avec la mondialisation de l'économie, l'intégration sous régionale et régionale revêtent une importance capitale surtout pour le secteur agricole qui occupe une place prépondérante dans l'économie béninoise.

A ce titre, les actions de développement rural devront mieux prendre en compte les dimensions régionale et internationale afin de mieux tirer profit des opportunités, de la

réglementation et des accords existant à ces niveaux. Dans ce cadre, les exigences en matière de compétitivité de nos productions agricoles doivent guider les décisions de politique économique, notamment sur le plan de la fiscalité.

De même, les préoccupations du secteur rural devront être prises en compte au sein des Comités Inter-institutionnels chargés des dossiers relatifs aux négociations et accords internationaux sur les échanges et la coopération commerciale. Un comité sous-sectoriel devra être mis en place pour le secteur rural et les produits agricoles.

6.15. Programmation et suivi

La fonction de suivi et d'évaluation des politiques tant régionales que nationales nécessite des données statistiques agricoles fiables et régulières par filière au niveau régional et national. Pour répondre de manière efficace à cette préoccupation, il y a lieu de mettre en œuvre les actions devant permettre de :

- Mettre en place un mécanisme favorisant une standardisation des instruments de collecte de données par tous les acteurs qui en ont déjà l'habitude dans leurs activités spécifiques ;
- Renforcer les capacités de collecte régulière des données statistiques par la dynamisation du Système National Intégré de Statistique Agricole (**SNISA**) et la diffusion de l'information
- Développer les capacités d'analyse stratégique au niveau Régional mais à dominante économique et faisant ressortir les éléments liés aux opportunités de croissance de la production et de la productivité ;
- Développer les capacités d'analyse stratégique au niveau national mettant l'accent sur la synthèse des données régionales et leurs relations avec les autres éléments de la politique nationale tels que la sécurité alimentaire, l'évolution des prix, les marchés sous régionaux et internationaux ;

Développer les capacités régionale et nationale d'évaluation des politiques mises en œuvre dans la perspective de favoriser une réactualisation permanente des politiques et des programmes ;

- Développer les capacités de définition des politiques sectorielles et d'analyse d'impact.
- Renforcer les capacités de négociation dans la perspective de mieux faire tirer profit au secteur, des avantages liés à l'appartenance à certaines organisations internationales telles que l'Organisation Mondiale du Commerce (**OMC**), **LOME 5**, le Programme Alimentaire Mondial (**PAM**) etc. A ce titre, il sera créé une cellule légère de réflexion dont le rôle sera de fournir les éléments d'orientation à prendre en considération dans ce processus ;
- Mettre en place des structures légères pour l'élaboration, la programmation et le suivi des actions au niveau des diverses entités qui composent le Ministère,

notamment les Directions Techniques et renforcer les capacités de planification aux plans régional et national ;

- Mettre en place un système adéquat de suivi de l'ensemble du secteur soutenu par un support informatique léger devant jouer le rôle de circulation de l'information et de communication tant aux niveaux central que régional, au profit de tous les décideurs publics et privés.

7. STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE

La présente Déclaration de Politique de Développement Rural fixe la stratégie du gouvernement en matière de développement rural. Cette stratégie est le résultat d'une large concertation avec les principaux acteurs à travers ateliers départementaux, travaux de groupe et consultations des partenaires au développement. Dans ce sens elle ne constitue qu'une étape d'un processus continu qui devra se poursuivre dans la même logique, c'est-à-dire impliquer, chaque fois que cela est nécessaire, l'ensemble des acteurs concernés pour s'assurer de la prise en compte de leurs préoccupations essentielles.

Les orientations fixées dans ce document dont certaines ont déjà été prise en compte trouveront une concrétisation accrue lors de l'élaboration puis de la mise en œuvre d'un **plan d'actions** du rural sur la base d'un plan stratégique défini de manière participative.

Celui-ci sera instruit, avec l'appui du Ministère du Développement Rural, au niveau des différents départements du pays où les acteurs seront invités à préciser, dans la concertation, les stratégies sous-sectorielles et à définir les actions à mettre en œuvre et à soutenir par une loi cadre d'orientation de l'agriculture.

LE MINISTRE DU DEVELOPPEMENT RURAL

Théophile NATA