

## Élaboration de politiques agricoles : des acteurs en jeu

Un représentant de l'administration, un expert et un agriculteur, tous trois impliqués à différents niveaux dans le processus d'élaboration de politique agricole au Bénin témoignent.

Une politique agricole n'a de chance d'avoir les effets souhaités par l'État que si elle est comprise et acceptée de la majorité des acteurs du secteur, producteurs et opérateurs privés, c'est-à-dire les hommes qui la mettent en œuvre. Aussi, elle devrait résulter d'un processus de négociation interne permettant d'aboutir à un compromis entre des intérêts souvent contradictoires qui préserve au mieux l'intérêt collectif. Dans les faits, cependant, ce n'est pas simple, et la question des moyens humains et financiers pour accompagner le processus d'élaboration des politiques agricoles et leur mise en œuvre est cruciale. Le temps que l'on se donne aussi.

### Un ingénieur agronome du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche du Bénin, direction de la Programmation et Prospective

*Quelles ont été les principales étapes récentes de l'élaboration de politique agricole (PA) au Bénin ?*

Il y a d'abord eu la **Lettre de déclaration de politique agricole (1)** en 1991. Elle faisait suite à la Conférence nationale qui marque le passage d'une économie centralisée à une économie libérale. L'État s'est alors désengagé des activités de production, de commercialisation, de transformation, et a transféré des compétences aux autres acteurs du secteur rural, organisations de producteurs (OP) et secteur privé. Mais des limites se sont fait sentir par manque de moyens pour accompagner ces transferts : les services déconcentrés de l'État ont vécu des situations difficiles avec moins de personnel de terrain, et les OP n'étaient pas assez préparées pour reprendre certaines fonctions. Cela s'est traduit par une baisse de production importante.

L'État a alors débuté une nouvelle réflexion en 1998-1999 qui a débouché sur le **Document de politique de développement rural et agricole (2)** en 2001. Ce document redéfinit les grandes orientations pour l'agriculture (réduction de la pauvreté, sécurité alimentaire, source de devises) et les rôles et responsabilités de chacun : l'État et ses services (élaborer la PA en liaison avec les autres acteurs, assurer une fonction de contrôle...) ; les OP et le secteur privé. Il spécifie aussi 15 domaines prioritaires (maîtrise de l'eau, diversification, infrastructures, financement...). Ce document a ensuite été traduit en actions dans le **Schéma directeur du secteur rural (3)**, schéma lui-même opérationnalisé par le **Plan stratégique opérationnel (4)**. Aujourd'hui, il nous reste à traduire ce plan stratégique en **Plans d'action (5)** pour les 15 domaines prioritaires.

*Où en est le processus aujourd'hui ?*

Nous voulons nous doter d'une loi d'investissement agricole, mais nous devons aujourd'hui intéresser les partenaires du développement : la Banque mondiale, les coopérations française, allemande, danoise, ... pour préparer les plans d'actions et les financer en fonction de leurs intérêts respectifs. Ainsi nos plans doivent s'insérer dans le Document stratégique de réduction de la pauvreté de la Banque. Nos plans ne sont pas jugés assez avancés selon les experts de la Banque, et les 15 domaines prioritaires définis au niveau national doivent être déclinés en 15 plans d'action régionaux, dans les 6 régions du Bénin. Aujourd'hui, nous préparons les termes de référence de ces études régionales.

*Comment vont être menées les études régionales ?*

Nous allons développer une approche participative, avec des équipes composées de 3 personnes représentant l'administration, les OP et le secteur privé. Nous disposons de quelques mois. Nous avons déjà du retard, car nous manquons de moyens pour réaliser les travaux.

### Un expert français, Vincent Ribier, chercheur dans le domaine des politiques agricoles au Centre international de recherche agronomique pour le développement, [vincent.riber@cirad.fr](mailto:vincent.riber@cirad.fr)

*Pourquoi êtes-vous intervenu dans le processus d'élaboration de politique agricole au Bénin ?*

Je suis intervenu au Bénin en 2000 pour contribuer à l'élaboration du Plan stratégique opérationnel (PSO) du secteur rural, document devant préciser la stratégie publique de développement rural et identifier la quinzaine de plans d'action spécifiques qui devaient décliner la stratégie en termes opérationnels.

La demande a été formulée par l'assistant technique français auprès de la direction de la Planification et de la Prospective (DPP) du ministère du Développement rural (MDR), mais cette demande était appuyée par deux autres coopérations bilatérales : Danida (coopération danoise) prenait en charge la moitié des coûts d'expertise internationale, et la GTZ (coopération allemande) finançait l'expertise nationale.

*Comment s'est déroulée la réalisation ?*

Le travail a consisté principalement à reprendre différents documents préexistants, à les discuter et à en tirer une synthèse. Les différents documents préexistants avaient été

réalisés dans le cadre d'un appui de la FAO : ils comprenaient une dizaine d'études-diagnostic sous-sectorielles (viande, oléagineux, coton, céréales sèches...) et transversales (crédit, foncier...), ainsi qu'un document dénommé Schéma directeur du secteur rural (SDDR), document exhaustif de 180 pages environ, peu structuré et ne faisant pas ressortir d'axes stratégiques prioritaires.

La synthèse devait être réalisée conjointement avec un consultant national, mais la contribution de ce dernier est restée marginale, consistant principalement à aller chercher une information complémentaire aux documents précédemment mentionnés.

Le niveau de restitution a été faible, essentiellement auprès des deux assistants techniques (du MAE français et de Danida), et à un degré moindre auprès du directeur de la DPP.

#### *Pour quels résultats ?*

Le document produit à la suite de cette expertise est le Plan stratégique opérationnel (PSO), qui présente :

- le cadre général (cadre macroéconomique et modalités de l'articulation entre le secteur agricole et le reste de l'économie ; les grandes orientations économiques prises par le gouvernement dans les années 1990 et les implications pour la stratégie de développement rural) ;
- les conséquences institutionnelles de cette stratégie pour les différents acteurs (État, collectivités locales, OP, chambres d'agriculture, secteur privé et ONG) ;
- et, enfin, les grands domaines de l'intervention publique, en distinguant ceux où l'État exerce un pilotage actif, ceux où il a un rôle incitateur auprès des acteurs privés et ceux où les collectivités locales ont un rôle crucial (gestion des ressources naturelles et des infrastructures de proximité). Le PSO a fait l'objet d'une circulation restreinte pour discussion et modifications. Il a ensuite été voté en conseil des ministres pour devenir un document officiel du Gouvernement.

#### *Que pensez-vous de ce type de collaboration à l'élaboration de politique agricole ?*

Cette expérience d'élaboration du PSO est **caricaturale d'une intervention d'experts internationaux** avec une très faible participation des nationaux. On est typiquement dans une **situation de substitution**. Cela ne veut pas dire pour autant que le document correspondant soit mauvais, mais il n'a clairement pas été approprié. Or je suis convaincu qu'il est primordial de renforcer les capacités nationales à élaborer de manière concertée une politique agricole solidement argumentée : un document résultant d'échanges et de confrontations entre différents types d'acteurs nationaux est infiniment plus souhaitable pour un pays qu'un document d'experts internationaux, même s'il peut paraître moins construit de notre point de vue très cartésien.

J'ajouterais qu'un certain habillage participatif ne garantit pas plus une véritable appropriation nationale, comme l'a montré l'expérience du schéma directeur appuyé par la FAO. Cet exercice a été conduit par des experts internationaux recrutés par la FAO, avec commande des études-diagnostic sous-sectorielles à des experts nationaux. La restitution médiatisée du SDDR n'a permis ni d'en améliorer la qualité, ni d'en favoriser l'appropriation.

J'ai eu l'occasion de participer à une autre opération d'appui à l'élaboration des politiques agricoles, au Mali, via le renforcement de capacités au service des dynamiques collectives. Je crois beaucoup plus à ce type d'approche.

**Un riziculteur, Gbenou Pascal, animateur au Comité national de concertation des riziculteurs au Bénin, membre du réseau APM-Bénin (Agriculture paysanne et modernisation), [gbenoup@yahoo.fr](mailto:gbenoup@yahoo.fr)**

**L'émergence du comité riz est à relier aux difficultés que connaît la filière coton** ces temps-ci, filière qui jusque-là était la principale culture d'exportation du Bénin. Dans ce contexte, il y a deux ans, des membres du réseau APM, dans le cadre de la deuxième phase du projet fédérateur de APM-Africaine (financement MAE et Fondation Charles Léopold Mayer) et en partenariat avec la Fupro (Fédération des unions de producteurs), ont alors poursuivi les réflexions autour du rôle des organisations de producteurs (OP) dans la construction d'opérations économiques dans d'autres filières que le coton (riz et maïs). Le riz a été doigté dans un premier temps.

Est alors née l'idée selon laquelle les paysans eux-mêmes devraient essayer de mener des études sur le terrain pour voir la réalité de la riziculture au Bénin : comment cela se passe, les différentes initiatives économiques et difficultés des agriculteurs, leurs approches de solutions... afin de dégager des éléments pour l'organisation de la filière riz.

Les **études d'initiatives paysannes** alors de fait démarré en janvier 2002, avec une équipe de paysans – dont je fais partie –, accompagnée de 2 ou 3 techniciens. La stratégie utilisée est celle de la constitution d'un groupe de travail « riz » constitué à partir d'un noyau de membres d'APM, complété par des riziculteurs désignés par des OP qui avaient déjà commencé à travailler sur le riz. Nous – l'équipe de paysans – sommes donc allés dans les 8 départements du Bénin où se trouvent des producteurs de riz. Nous y avons rencontré les groupes de riziculteurs pour discuter de leurs pratiques et de leurs difficultés au niveau de la production, de la mise en marché, et parler des solutions envisagées. Étant nous aussi des producteurs, nous leur avons raconté comment cela se passe dans nos propres exploitations : l'échange d'expériences s'est fait dans les deux sens. Mieux, les riziculteurs participant à cette étude ont eu la capacité de démarrer des activités concrètes qui dérivent des études des initiatives et des visites-échanges organisées (essais de nouvelles variétés, approvisionnement en semences, organisation des sessions de formation, etc.). Ainsi réalisons-nous des applications de nos réflexions et des nouvelles expériences que nous découvrons tout en continuant le processus de diagnostic au niveau national.

Après ce tour de terrain, nous avons organisé une première **rencontre** à Bohicon, en avril 2002, pour réaliser une **analyse comparative** des constats et avons émis des propositions d'action, en particulier la nécessité de mener des **études complémentaires pour mieux cerner l'environ-**





- **nement de la production rizicole** : études du marché du riz à Cotonou (place du riz local et préférence des consommateurs) ; le marché du riz importé au Bénin (marché transfrontalier avec le Nigeria) ; le commerce international du riz et les enjeux de la riziculture au plan régional ; les arguments macroéconomiques qui justifient une intervention publique de promotion de la riziculture ; les exemples d'intervention dans la filière riz (projets publics d'aménagement et autres) et les travaux de la recherche rizicole au Bénin...

Ces études réalisées, nous avons retrouvé lors d'une deuxième rencontre, le **Forum des riziculteurs**, en avril 2003, les délégués de riziculteurs des différentes régions parcourues. Durant deux jours, nous avons essayé de capitaliser toutes les informations reçues par des exposés suivis de débats et de travaux en atelier. Le troisième jour, nous avons présenté les travaux du Forum sous forme de **plateforme** de riziculteurs aux OP faîtières et aux partenaires. À alors été consacrée la naissance du Comité national de concertation des riziculteurs. Ce comité n'est ni une OP, ni une OP en devenir, mais est au service des OP. Son but est de créer un cadre de concertation, de coordination, de recherche et diffusion d'informations au profit des riziculteurs. Il regroupe des riziculteurs membres des différentes organisations faîtières béninoises...

La première tâche des membres du comité a alors été de **retourner sur le terrain pour restituer les résultats** du forum à tous les riziculteurs du Bénin, soit de répercuter l'information à la base. Il doit aussi analyser les services dont les OP de riz auraient besoin en utilisant les réseaux

existants (au niveau départemental et des sous-préfectures...), faire le pont entre les riziculteurs et les OP faîtières et entre riziculteurs et les partenaires intéressés par l'organisation de la filière riz (commerçants, distributeurs d'intrants, transporteurs...), et rechercher des financements auprès des partenaires de faîtières (coopération allemande, française)... pour pouvoir lancer concrètement la filière riz au Bénin.

Pour la suite, en 2004, le comité continuera à travailler sur le renforcement des initiatives, l'identification des rôles possibles des différents acteurs, et à réfléchir sur la vision des agriculteurs sur la filière. Un atelier de restitution aux acteurs est prévu. En 2005, il doit participer à la **définition d'un cadre de concertation de tous les acteurs en vue d'élaborer un programme de promotion de la filière riz à présenter à l'État**, qui est notre participation à la définition de la politique sectorielle riz, car ce n'est pas normal que tout se fasse à la place des producteurs : nous travaillons sur le terrain, nous avons notre vision des choses et des propositions concrètes pour lancer cette filière, nous sommes les premiers concernés !

Généralement, en termes de consultation sur les programmes nationaux, nous sommes, au mieux, informés au dernier moment des séminaires ayant lieu. Nous travaillons donc en amont pour avoir quelque chose à poser sur la table. Nous ne voulons pas écouter passivement ce qu'ils disent. Nous devons leur donner conscience que nous sommes là, que nous existons. C'est un long processus que de s'entendre pour organiser une filière, pour toucher le politique, tout cela prend du temps. ■