

**Ministère des Affaires Etrangères
DGCID / DCT-EPS**

*ANALYSE ET CAPITALISATION DES DEMARCHES D'APPUI AUX
ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS (OP)
DE LA COOPERATION FRANÇAISE (MAE ET AFD)*

Le BENIN

Version provisoire

**Jacques Berthomé (CIEPAC)
Denis Pesche (CIRAD TERA)**

Juillet 2003

Sommaire

I. LE MOUVEMENT PAYSAN AU BENIN	3
I.1 Approche chronologique	3
La FUPRO s'est structurée autour de la filière coton	3
Initiatives organisationnelles dans les secteurs de diversification	5
Une période d'incertitude	6
I.2 Analyse par niveaux de structuration (local, intermédiaire et national)	8
II. ENSEIGNEMENTS DES PROJETS D'APPUI A LA PROFESSIONNALISATION OU DE PARTENARIAT AVEC LES OP	13
II.1 Le PPAB	13
Un démarrage fastidieux	13
La situation aujourd'hui	14
Interrogations	15
II.2 LE PROCOCA (Programme de consolidation des coopératives agricoles).	16
II.3 PADSE (Projet d'Appui à la Diversification des Systèmes d'Exploitation).	21
II.4 Les appuis apportés par d'autres bailleurs	24
II.5 L'Etat	27
III. PROPOSITIONS D'ORIENTATION POUR LA SUITE DES APPUIS DE LA COOPERATION FRANÇAISE	29
Annexe n°1 : L'expérience des CUMA du Borgou	32
Annexe n°2 : L'organisation des éleveurs de ruminants du Nord-Bénin	35

I. Le mouvement paysan au Bénin

I.1 Approche chronologique

⇒ Les origines du mouvement

Depuis toujours, les pouvoirs publics considèrent l'organisation des populations rurales comme un instrument essentiel de leur politique de développement.

Au début du XXe siècle, les autorités coloniales mettent en place des Sociétés Indigènes de Prévoyance (SIP) qui deviendront dans les années 50, les Sociétés Mutuelles de Développement Rural (SMDR). Le poids de l'Administration coloniale dans le fonctionnement de ces structures était déterminant.

Avec l'Indépendance (1960), la coopération agricole devient le modèle de référence. Des textes régissant ces organisations à vocation coopérative sont promulgués en 1961, 1965 et 1966. Dans ce contexte, diverses expériences d'organisations paysannes vont pouvoir se développer, notamment dans le Sud avec les coopératives d'Aménagement Rural (plantation de palmiers à huile) sous l'impulsion de l'Etat, dans le Borgou avec l'appui de la coopération suisse, et dans le Zou avec la SATEC. Ces expériences en zone cotonnière conduisent à valider le concept de groupement villageois (GV), association volontaire de producteurs d'un même village qui s'associent pour assumer de multiples fonctions économiques et sociales dans l'intérêt de tous. Le village s'impose comme l'échelle pertinente pour l'exercice du contrôle social.

Ce mouvement qui prend forme en zone cotonnière au début des années 70, est donc contemporain, voire antérieur à l'expérience qui se développe au Mali à partir de 1974 avec les AV, mais il est mis en veilleuse prématurément à partir de 1975, lorsque le régime opte pour « une voie marxiste léniniste ».

Durant la période révolutionnaire (1975-1990), les groupements villageois vont se maintenir tant bien que mal sans soutiens extérieurs mais les pouvoirs publics vont promouvoir des formes d'organisation à caractère socialiste, notamment les Groupements Révolutionnaires à Vocation Coopérative (GRVC) et les coopératives agricoles expérimentales de type socialiste (CAETS). Les organisations de ce type se fondent, au Bénin comme ailleurs, sur la lutte des classes à la campagne, la collectivisation des moyens de production, la modernisation technique. Ces expériences ont été abandonnées à la fin des années 80, elles ne semblent pas avoir laissé de traces significatives dans le milieu (mais cela mériterait sans doute une analyse plus approfondie). Parallèlement, on assiste aussi à l'émergence d'organisations spécifiquement féminines (GF) qui bénéficient d'appuis extérieurs ciblés (Unicef, Fida...).

La « Conférence nationale des forces vives de la Nation » tenue en février 1990 marque le retour du pays à la démocratie. Dès lors, il est admis que l'Etat ne peut plus être le seul

promoteur du développement national, il doit opérer un repositionnement qui va conduire, en milieu rural, à reconnaître les organisations paysannes comme principal partenaire au développement.

C'est dans ce contexte que peut s'organiser en particulier la relance du système du crédit agricole mutuel à partir de la base (sinistré depuis la liquidation de la Caisse Nationale de crédit agricole en 1986). Un puissant réseau de caisse d'épargne et de crédit agricole (Fececam), se reconstitue en quelques années ; il s'agit d'un réseau indépendant, entièrement contrôlé par les sociétaires.

De même, dans le cadre du désengagement de l'Etat des filières de production (et notamment de la filière coton), il convient de redynamiser les organisations paysannes de base telles que les GV, mais aussi de structurer les producteurs à des niveaux supérieurs en l'occurrence les sous-préfectures, afin d'assurer la coordination des opérations d'approvisionnement et de commercialisation du coton-graine. Ce processus orchestré au départ par l'Etat va s'autonomiser et donner naissance au principal réseau d'organisations paysannes du pays : la FUPRO Bénin (Fédération des Unions de Producteurs du Bénin).

⇒ La FUPRO s'est structurée autour de la filière coton

La constitution du Réseau FUPRO est liée à la politique de libéralisation mise en œuvre par l'Etat à partir de 1991-1992 qui prévoit un transfert de compétences entre les services de l'Etat (Carder – Sonapra) et les organisations de producteurs pour gérer certaines fonctions liées à la filière coton : aux groupements villageois (GV) la gestion des intrants et la commercialisation du coton et aux Unions Sous-préfectorales des Producteurs (USPP) la coordination de ces opérations et la gestion du crédit. Ces OP qui quadrillent le territoire et sont structurées selon un modèle unique, sont perçues par une partie des paysans comme trop liées encore aux services de l'Etat, ils tentent de s'organiser en dehors de ce cadre.

En 1994-1995, les leaders des USPP impulsent une autonomisation de leurs organisations en créant les Unions départementales des producteurs (UDP) et la Fédération des unions de producteurs du Bénin (FUPRO). Avec la libéralisation progressive de la filière coton, ces OP faïtières vont exercer des responsabilités croissantes dans la défense des intérêts des producteurs face aux fournisseurs, aux égreneurs (dans le cadre de l'interprofession) et auprès de l'Etat et des bailleurs de fonds.

Le poids de la filière coton dans l'économie nationale fait du réseau FUPRO un acteur incontournable. Mais cela oblige aussi la FUPRO à concentrer ses efforts sur la filière coton dont elle tire l'essentiel de ses ressources.

A travers de nombreuses difficultés et des relations parfois tendues avec les partenaires, on assiste à un processus de professionnalisation de l'organisation paysanne dans le secteur cotonnier.

Cependant, dans la région méridionale du pays qui ne produit pas de coton, les organisations du Réseau Fupro (UDP – USPP) ont une base sociale et des ressources beaucoup plus faibles, ce qui a constitué longtemps un facteur de déséquilibre au sein du Réseau.

⇒ Initiatives concurrentes dans les secteurs de diversification

Comme le réseau FUPRO concentre ses efforts sur la filière coton, on assiste parallèlement depuis le début des années 90 à de nombreuses initiatives de la part de certaines catégories de paysans qui estiment qu'elles ne sont pas représentées et défendues par le Réseau FUPRO, citons entre autres l'Organisation des éleveurs transhumants du Nord, les nombreuses tentatives d'organisations féminines, les Fédérations de GIE des départements du Sud (aujourd'hui défunt), les multiples tentatives d'organisation de filières à l'initiative du GEA¹, telles que Uniriz (riz), Unapab (anacarde), Anep (porc), Appho (palmier à huile), etc.

Mais la FUPRO refuse d'être assimilée à une organisation purement cotonnière aussi, craignant de se faire déborder sur ce terrain, a-t-elle essayé de redresser la barre en 2000 en lançant un programme de diversification (manioc, ananas, huile de palme) en faveur des départements du Sud (Mono, Ouémé, Atlantique) avec l'appui d'Agriterra². Ce programme va permettre en particulier de doter les UDP du Sud d'un minimum de moyens (personnel, équipements, fonctionnement...) et de renforcer leurs capacités opérationnelles.

Toutes les tentatives menées par le haut (par des faïtières) n'aboutissent pas à des résultats concluants. Ces dernières années, on assiste parallèlement à de multiples initiatives de base qui se développent souvent au niveau des USPP. Nombre d'entre elles bénéficient de l'appui du PPAB et obtiennent souvent des résultats plus encourageants : CUMA du Nord (voir annexe n°1), quelques opérations maïs, groupe de travail sur l'anacarde, organisation des riziculteurs et organisation des maraîchers au Sud,...

Au total on assiste à de nombreuses tentatives de diversification, mais les résultats sont encore limités et fragiles, le cas des éleveurs transhumants du Nord constituant une exception notable (voir annexe n°2).

Pour expliquer ces différences d'efficacité, on peut avancer les analyses suivantes : nombre d'organisations faïtières se comportent comme des « courtiers en développement »³, initiées par quelques leaders sociaux, elles servent d'intermédiaires pour drainer vers leur aire d'influence des ressources extérieures relevant de l'aide au développement. Interface entre les deux mondes, les courtiers s'appuient sur les partenaires extérieurs pour inciter les producteurs à s'organiser et ils s'appuient sur cette base organisée pour mobiliser l'aide extérieure.

Ces formes d'organisation sont parfaitement adaptées au nouveau contexte de réorientation de l'aide internationale en faveur des acteurs de la société civile. Les contenus techniques et économiques de leurs programmes d'action sont le plus souvent sommaires et ne sont pas réellement appropriés par les bénéficiaires. En fait, la pertinence des projets importe moins que la captation d'une rente qui leur permet de se positionner sur l'échiquier « politique » régional ou national.

On peut considérer que ce phénomène a constitué une maladie de jeunesse du mouvement paysan.

¹ Groupement des exploitants agricoles du Bénin, voir encadré au paragraphe 1.2. plus bas.

² Agriterra (<http://www.agriterra.org>) est un organisme de coopération lié aux organisations professionnelles agricoles des Pays-Bas. Elle fait partie, avec AFDI et huit autres organisations similaires, du réseau des Agri-agences (<http://www.agricord.org>).

³ Cf. l'ouvrage du même nom de Bierschenk, Chauveau, Olivier de Sardan APAD Karthala 2000.

Aujourd'hui, une exigence d'efficacité se fait jour. Elle est une condition de la pérennisation de l'aide et du soutien des producteurs envers l'organisation.

Ce sont les responsables des organisations paysannes de base qui vont avoir tendance à relever le défi. Exclue pour le moment de la gestion des ressources du développement, leur légitimité (et leur promotion au sein de l'organisation) ne peut être fondée que sur un projet professionnel solide qui répond à la fois aux attentes des producteurs locaux et sert aussi leur projet personnel, de plus en plus basé sur les performances de leur exploitation agricole.

Une des forces principales du Réseau Fupro est de disposer de telles forces de renouvellement en son sein.

⇒ Une période d'incertitude

Depuis 2 à 3 ans, la filière coton traverse une crise grave due à des facteurs externes (effondrement des prix sur le marché mondial) et surtout à des causes internes (dérèglement de la filière libéralisée) qui se traduit par un endettement des organisations paysannes et des producteurs.

La relance de la filière coton considérée comme prioritaire par l'Etat et la Banque Mondiale semble passer, selon l'AIC, par la mise en place (inévitabile) d'une (ou plusieurs) organisation (s) de producteurs de coton. Il y a un risque réel d'éclatement de la FUPRO si cette mutation est mal gérée.

La nécessaire restructuration du réseau FUPRO.

La FUPRO n'a pas su procéder jusque là aux réformes structurelles qui auraient été nécessaires pour soutenir le développement de l'ensemble des filières agricoles⁴. La FUPRO se veut une organisation représentative de l'ensemble des agriculteurs mais dans la pratique, elle consacre l'essentiel de ses efforts à la filière coton. Ce phénomène précédemment évoqué se double aujourd'hui d'un nouveau problème : les producteurs de coton et notamment ceux des UDP des grandes régions productrices (Borgou et Atacora) dénoncent le consensus qui avait prévalu jusque là, faisant de la FUPRO l'organisation représentative des producteurs de coton au sein des instances de concertation et de gestion. Ils acceptent mal que les ressources de la filière (ressources propres ou programmes d'appui) soutiennent le Réseau dans son ensemble alors qu'ils pourraient tout aussi bien les gérer pour leur propre compte dans une union des producteurs de coton structurée à la base en groupements de producteurs de coton, GPC, à l'image de ce qui s'est passé au Burkina Faso avec l'UNPCB.

Les bases de discussion pour une restructuration pourraient être les suivantes :

- *L'organisation par filières de la base au sommet, y compris pour le coton, est indispensable pour traiter les problèmes spécifiques de chaque production (intensification, transformation, mise en marché, etc.).*

⁴ Bien que cette question soit en débat depuis plusieurs années (voir par exemple les travaux du Projet Fédérateur de Recherche-Action sur les « OP face à la mondialisation » soutenu par le MAE).

- *Cette organisation spécialisée peut être structurée de diverses façons selon les filières, du niveau local au niveau national (pas de modèle unique). L'appartenance d'une organisation de base (groupement ou union) à une organisation filière de taille nationale n'est pas incompatible avec l'appartenance à une organisation territoriale de type USPP ou UDP, mais cette adhésion ne peut être que volontaire.*
- *De même le paysan doit pouvoir adhérer à plusieurs groupements spécialisés dans la mesure où il développe des activités diversifiées.*
- *L'appartenance à un même réseau oblige, au nom de la solidarité, à organiser des transferts des secteurs et régions « les plus riches » vers ceux qui accusent un certain retard en terme de développement (à moduler bien sûr selon les aléas de la conjoncture).*

Dans ce contexte de tension, le processus de construction du réseau des Chambres d'Agriculture s'est achevé avec la mise en place récente de la Chambre Nationale d'Agriculture dont la légitimité n'est contestée par personne. Elles pourraient constituer le cadre national de concertation qui fait défaut actuellement dans cette période d'incertitude.

Le Réseau des Chambres d'Agriculture du Bénin

Créée par décret présidentiel en 1989, la Chambre d'Agriculture du Bénin constitue officiellement l'institution privilégiée de représentation du monde rural qui doit être consultée sur toutes les questions d'intérêt général concernant le milieu.

Réduite à un bureau exécutif provisoire durant les années 90, la Chambre d'Agriculture n'a eu qu'une activité très limitée. Les OP percevaient sa mise en place comme une tentative de l'Etat pour mettre le mouvement paysan sous la coupe d'un organisme qu'il contrôlerait.

Un programme de réorganisation et de dynamisation de la Chambre, lancé en 2000 avec l'appui de la Coopération Canadienne (ACDI), a permis d'organiser une assez large consultation à la base sur les missions et l'organisation du réseau des Chambres. Ce processus a débouché sur l'organisation d'élections qui ont conduit à la mise en place en 2002 de six Chambres Interdépartementales d'Agriculture et l'installation, en mars 2003, de la Chambre Nationale d'Agriculture. L'organe suprême de la CNA est l'assemblée plénière qui compte 39 membres dont 30 sont élus en tant que représentants des producteurs individuels et 9 sont nommés par les OP représentatives.

Le Président de la CNA juge que cette proportion des producteurs individuels est conforme à la réalité car les OP ne mobilisent qu'une minorité de paysans. Celles-ci ne contestent pas aujourd'hui la légitimité de la représentation issue des élections.

Le Président souhaite que le réseau des Chambres se mobilise en priorité sur l'organisation des filières de diversification car selon lui, on incite les producteurs à travers les actions de développement à toujours produire plus, alors qu'on a été incapable, jusqu'à présent, d'organiser la commercialisation des produits dans une économie libéralisée.

I.2 Analyse par niveaux de structuration (local, intermédiaire et national)

En complément de l'analyse chronologique du mouvement paysan au Bénin, on peut chercher à lire les tendances et logiques actuelles selon les niveaux d'organisation. En général, on perçoit les organisations paysannes nationales comme des organisations de différents niveaux géographiques (local, régional, national) articulées dans un ensemble [répétition] relativement homogène et continu. Cette vision correspond peu à la réalité qui, malgré l'apparente continuité affichée par les chiffres, révèle des logiques différentes selon les niveaux analysés. On décrit généralement le réseau FUPRO comme composé de six Unions départementales regroupant elles-mêmes 77 USPP rassemblant près de 1500 groupements villageois. Il faudrait plutôt comparer ce réseau d'OP à un patchwork avec des « trous » : certaines OP sont « dormantes » à la base, actives au gré des opportunités extérieures, des niveaux intermédiaires structurants et un niveau supérieur, en partie accaparé par ses relations avec l'extérieur. Cette lecture du réseau FUPRO est sans doute trop caricaturale mais cherche à mieux caractériser les logiques dominantes des différents niveaux et partant, peut faciliter la construction d'articulations fonctionnelles plus évidentes qu'actuellement.

De manière schématique, on peut considérer l'existence de trois « étages » :

1. A la « base » : ce sont les producteurs et les ruraux, regroupés dans les groupements villageois (GV) à la consistance variable. En zone cotonnière, l'implication des GV dans le fonctionnement de la filière leur a donné une consistance minimale. Dans la partie sud du pays, les groupements villageois ont moins de réalité et ce sont des petits groupements, plus actifs, à l'échelle infra villageoise, qui fonctionnent ici où là. Au sud, les unions de ces petits groupements au niveau arrondissement (anciennes communes) sont plus actives, alors qu'elles ne sont pas fonctionnelles dans le nord. Contrairement à l'opinion commune, certains estiment qu'en apportant des ressources importantes dès le départ, la filière coton a « endormi » les initiatives. Certaines des organisations qui n'ont pas bénéficié de la manne cotonnière ont eu tendance à prendre plus d'initiative.

On soulignera aussi un climat général volontariste concernant les groupements villageois, y compris au sein des OP de niveau supérieur. Dans le sud du pays, la FUPRO, par le biais des UDP et des USPP a incité à la création de GV dans des zones où ils n'existaient pas. La première phase du PPAB illustre bien cette attitude avec de nombreuses formations réalisées sur les thèmes de la vie associative, le rôle des instances des groupements, etc. Cette logique privilégie la connaissance préalable des principes coopératifs plutôt que partir sur des bases d'activités concrètes pour ensuite se structurer en fonction de l'activité.

Il est de plus en plus admis que le groupement villageois n'est pas forcément le cadre le plus approprié pour traiter de la diversification des activités. Des expériences sont menées par des USPP pour accueillir en leur sein des organisations de producteurs structurées sur d'autres bases que le groupement villageois : il s'agit en général de groupements de producteurs spécialisés, organisés à des échelles infra villageoises, et de leurs Unions. Les USPP du Sud (Grand-Popo...) ont ouvert la voie, mais cette tendance s'observe à travers tout le Réseau FUPRO.

2. Au niveau intermédiaire : ce sont principalement les USPP (maintenant appelées Unions communales des producteurs : UCP). Cet échelon est le premier à avoir été constitué, dans le cadre du désengagement de l'Etat depuis le début des années 1990. Il semble que cet échelon corresponde à une échelle géographique pertinente en terme de proximité. En tant que premier échelon du réseau FUPRO, les USPP sont soumises à des pressions de la base pour apporter des solutions concrètes aux problèmes exprimés. Leur base attend d'elles des moyens pour conduire les activités, dans une logique d'aide classique. Elles sont à la fois un maillon essentiel de la construction du mouvement paysan, dans la mesure où elles sont les mieux placées pour rendre des services concrets aux producteurs, mais en même temps un maillon faible actuellement car très peu dotées en ressources humaines. Le niveau supérieur, les UDP, commencent à avoir des équipes techniques alors que les USPP, malgré la forte demande en services et appui, ont rarement les moyens institutionnels ni financiers pour y faire face. Les USPP constituent en quelque sorte une interface, entre la base (les problèmes concrets, les multiples sollicitations) et le « sommet » des OP, très articulé au monde du développement. On observe actuellement que cet « entre-deux » (le niveau USPP principalement) est actuellement le lieu de nombreuses initiatives, souvent de portée limitée en terme d'amplitude, porteuses d'innovations, mais qui ne trouvent pas dans le milieu, à part quelques exceptions (dont le PPAB), de cadre souple et réactif pour les soutenir.

Quelques exemples d'initiatives prises par des USPP

Plusieurs USPP travaillent sur la question des intrants. Dans l'Atlantique, face à la faible disponibilité en intrants, l'USPP de Ouidah a commencé par recenser les besoins de ses membres. Il y a toujours une marge d'erreur quand des problèmes financiers viennent perturber ce qui était prévu. Quand le producteur a épargné la moitié à trois quarts du montant prévu, l'USPP lui fournit les intrants. Pour accéder au crédit nécessaire pour cette opération (auprès de la CLCAM), l'USPP mobilise l'épargne de ses membres, au moins 200 FCFA par membre et par semaine, ce qui fait environ 5000 F sur 5 mois par individu. Ce système permet d'avoir un apport propre pour accéder au crédit. Mais le crédit CLCAM coûte cher et est trop court : les producteurs souhaiteraient, dans l'idéal, des crédits sur 2 ans ou plus avec un taux de 5 à 8%. Toujours dans le même département, l'USPP de Zé expérimente cette campagne un système pour faciliter l'approvisionnement en intrants sur le maïs (après avoir fait un diagnostic des IMF présentes dans la région et constaté qu'elles apportaient très peu de crédit aux activités agricoles). Dix groupements sont concernés : en fait, au sein des groupements villageois, des petits groupes de caution solidaire se forment (de 4 à 7 personnes, 47 petits groupes cette année, 284 personnes pour 163 ha de maïs et 2,175 millions de FCFA d'épargne mobilisé). L'étape suivante est le contrat à passer avec un fournisseur d'intrants : quatorze ont été contactés et deux ont répondu favorablement a priori, sous réserve que l'USPP puisse avoir une garantie bancaire, qui reste encore à obtenir (visiblement, l'USPP de Calavi aurait déjà réalisé ce genre d'opération). L'USPP de Djidja (Zou) a construit sur ses fonds propres deux bâtiments en vue d'implanter des quincailleries. Les murs sont là mais l'endettement important de cette USPP a interrompu le projet pour l'instant.

Au-delà des demandes d'appui classiques (des moyens pour travailler, l'accès à des financements adaptés,...), les responsables d'USPP expriment des attentes assez claires en

terme d'appui aux OP : il veulent pouvoir embaucher des animateurs et techniciens pour accompagner leur travail. Quelques expressions paysannes résume bien cette demande : on veut un animateur, un technicien pour « *mettre en forme ce qu'on a fait* », « *pour nous trouver des partenaires* », « *pour des appuis techniques* ». « *Le tout n'est pas de donner la formation, mais il faut une équipe pour suivre la mise en pratique* ».

3. Au dessus, le niveau départemental est constitué par les UDP qui semblent avoir plutôt une logique d'appui à leurs membres (logique d'opérateur) plutôt que d'accompagnement de leurs initiatives. Cette tendance est accentuée par les projets et interventions extérieures, qui travaillent ou cherchent à travailler avec ces organisations pour atteindre leurs propres objectifs. C'est en partie le cas du PADSA (voir le chapitre sur l'appui apporté par les autres bailleurs de fonds). Selon les situations, l'UDP peut avoir des contacts directs avec les producteurs, quand le niveau USPP est faible ou inexistant, comme c'est le cas avec l'UPS autour de l'activité ananas dans le département de l'Atlantique.

Il est logique que les UDP cherchent à conforter leur légitimité en mobilisant des ressources financières et des appuis pour leurs membres : le risque étant cependant de lier les services proposés aux ressources mobilisées, transformant l'organisation en opérateur d'actions ou de micro-projets plutôt qu'en lieu d'élaboration d'un projet professionnel construit à partir des initiatives de la base. Tous se passe comme si les niveaux supérieurs du réseau FUPRO développaient rapidement leur capacité à drainer des appuis extérieurs pour ensuite les redistribuer, vers le bas⁵ mais que les niveaux « inférieurs », notamment les USPP, n'arrivaient pas à atteindre le seuil critique d'organisation et de concentration de moyens qui leur permettraient de mettre en œuvre leurs projets et concrétiser leurs initiatives. Dans la situation actuelle, la fourniture du service par les UDP (et par la FUPRO) est donc liées au financement qui le prend en charge : ceux qui reçoivent les services (les USPP, les groupements voire les producteurs parfois directement) ne sont pas en mesure de les critiquer car ils sont « liés » aux moyens financiers mobilisés.

Les UDP sont donc souvent considérés comme des opérateurs par les projets et interventions extérieures qui s'appuient sur celles-ci pour servir leurs propres objectifs au détriment de la construction d'une vision stratégique, d'un projet professionnel. Les UDP acceptent bien volontiers de jouer ce rôle, considérant que cette reconnaissance leur procure des moyens et du pouvoir. Dans ce schéma, le fournisseur de service (en l'occurrence l'UDP ou la FUPRO) a tendance à rendre des comptes vers le haut, vers celui qui lui a donné l'argent et non vers les « bénéficiaires », ses organisations membres. Il faudrait tendre vers un schéma inverse où les moyens financiers iraient directement « en bas » pour payer le service qui serait fourni par « le haut ». Dans ce deuxième schéma, le fournisseur de service à tendance à rendre des comptes vers le « client » car si celui-ci n'est pas satisfait, il ne lui achètera plus le service où au moins cherchera à en améliorer la qualité. Il ne s'agit pas ici de défendre la position totalement irréaliste d'un autofinancement possible des services sur la base du prélèvement sur l'activité économique agricole, mais d'imaginer des mécanismes simples pour injecter, à petite dose, des mécanismes de participation aux coûts de services rendus au sein même du réseau FUPRO. Sans doute la centralisation était-elle nécessaire au sein du réseau FUPRO dans un premier temps, vu l'inexpérience des USPP, mais elle a moins de raison d'être

⁵ L'appui apporté par AGRITERRA est une bonne illustration de cette logique. La centralisation des « besoins » des UDP via la FUPRO rallonge le processus d'instruction des dossiers et rigidifie en partie le soutien apporté.

aujourd'hui ; pour autant, on ne voit aucun signe annonciateur d'une gestion plus décentralisée des ressources de la part des organisations faïtières.

Au niveau national, on est dans ou proche de la sphère de l'aide, avec l'exemple typique du Groupement des exploitants agricole du Bénin (GEA-Bénin) où la logique est avant tout de se positionner d'abord au niveau national, dans les différentes enceintes et séminaires où se discutent les politiques agricoles et rurales en vue d'apparaître comme le représentant légitime des paysans béninois. Cette logique de captation privilégie une entente au sommet entre « appareils » paysans pour ensuite « aller vers la base » et redistribuer (partiellement) les ressources mobilisées.

Le GEA-Bénin : une organisation nationale aux bras longs mais aux racines fragiles

Président le GEA depuis sa création en 1993, Athanase AKPOE revendique 14 000 producteurs membres et estime rassembler des organisations dans plusieurs filières (Palmiers à Huile, Riz, lapin, Anacarde, apiculture,...). Seule l'APPHO (Palmiers à huile) semble une organisation consistante adhérente au GEA. Le GEA affirme regrouper une vingtaine d'organisations de producteurs à l'échelle nationale, faisant nombre avec des organisations apparemment lilliputiennes mais qui lui permettent de se faire désigner comme représentant des OP dans plusieurs comités nationaux. Le GEA a reçu des appuis canadiens (UPA-DI) au milieu des années 90, ce qui lui a permis de conduire quelques opérations de type achat groupé. Selon AKPOE, « la sécurité alimentaire, c'est du social ». Le GEA semble s'être spécialisé dans les participations à des comités et réunions diverses comme c'est le cas du Comité Cadre national de concertation des organisations paysannes et organisations professionnelles agricoles du Bénin (CNC OPA Bénin) dont le GEA assure la présidence alors que la FUPRO est officiellement reconnue par le ROPPA comme son interlocuteur unique pour le Bénin. De la même façon, jouant d'un effet de nombre lors de deux réunions nationales, le GEA s'est positionné comme président d'un « Comité des OP chargé du suivi de la préparation du PASAOP » qui vient de sortir un document en mai 2003, se plaçant en pôle position en vue de la prochaine mission banque mondiale de septembre 2003. Pour information, ce document a été réalisé par des experts proches du GEA sur financement ADEX/Fonds partagés qui mobilise des financements de la banque mondiale et dont le président du comité d'octroi n'est autre que... le président du GEA lui-même.

Les responsables de la FUPRO et son équipe technique semblent en partie aspirés par les sollicitations nombreuses liées à la cogestion de la filière coton (CAGIA, AIC, multiples séminaires et voyages). Si cette implication est déterminante pour la construction du mouvement paysan (capacité à percevoir les enjeux et à suivre les débats), on peut s'interroger sur les retombées d'information vers le bas du réseau FUPRO et sur les déséquilibres qu'elle engendre au détriment d'un travail de contact et d'accompagnement des initiatives des niveaux « inférieurs » de l'organisation.

Une organisation très spécialisée : l'ANEP

En dehors du réseau FUPRO, quelques autres associations nationales occupent le paysage, souvent dans une logique filière mais souvent « par le haut ». Une bonne illustration est l'Association nationale des éleveurs de porcs (ANEP). Constitué autour d'un noyau d'anciens fonctionnaires ayant monté des élevages de porc, cette association est très liée à l'histoire de la peste porcine africaine qui a décimé les élevages depuis le milieu des années 90. En fait, l'ANEP, par ses bonnes connections avec l'administration et les réseaux dans la capitale, offre de temps en temps des opportunités à ses membres (par exemple, distribution de 6 porcelets par éleveurs à partir de dons transitant par l'Etat, alors que la direction de l'élevage voulait assurer cette distribution : compétition pour l'accès aux « cadeaux » du haut et leur distribution – logique clientéliste). L'ANEP a promis beaucoup à ses membres mais peu est finalement arrivé, ce qui a entraîné de nombreuses défections. Les membres rencontrés ne payent plus leur adhésion depuis plusieurs années (officiellement 100 FCFA par mois plus un abonnement de 500 FCFA à la revue, six numéros par an). Il est intéressant de noter que, localement, les articulations sont bonnes entre les membres locaux de l'ANEP et les USPP (ce sont souvent les mêmes personnes dans la région de l'Atlantique car l'élevage de porc se combine souvent au maraîchage : déjections animales contre alimentation des porcs) alors que la FUPRO et l'ANEP sont souvent en opposition au niveau national, dans la compétition pour occuper le terrain de la représentation professionnelle et la lutte pour l'accès aux différents canaux de l'aide (voir encadré sur le GEA).

Il ne s'agit pas dans l'analyse d'opposer ces différents niveaux, démarche artificielle et sans fondements, mais de mieux prendre en compte la construction des articulations entre ces différents niveaux d'organisation afin de privilégier la recherche de complémentarités fonctionnelles et le dépassement de logiques, encore trop fréquentes, de rétention ou de mauvaise circulation de l'information.

En conclusion, il faut souligner que le mouvement paysan au Bénin s'est construit dans la durée mais ce n'est que depuis une dizaine d'années qu'il se développe de façon autonome. On peut donc considérer que des progrès considérables ont été accomplis en dix ans dans la mesure où les organisations paysannes développent des compétences qui leur permettent d'être reconnues comme un acteur à part entière par l'Etat, les partenaires au développement, les opérateurs économiques de la filière coton. Le mouvement paysan traverse, il est vrai, une passe difficile qui pourrait conduire à des recompositions institutionnelles. Néanmoins il ne fait pas de doute que ses capacités d'analyse, de proposition et de négociation iront en se renforçant dans la mesure où une génération nombreuse de jeunes dirigeants est en train de prendre la relève des leaders historiques.

II. Enseignements des projets d'appui à la professionnalisation ou de partenariat avec les OP

II.1 Le PPAB

Un démarrage fastidieux

Le PPAB démarre ses activités en 1994 après deux ans de discussions avec les autorités béninoises sur son insertion institutionnelle. On peut facilement distinguer deux phases dans l'histoire du PPAB, directement liées au changement d'assistant technique principal. Durant la première phase (1994-1999), « *le dispositif PPAB comprend un secrétariat exécutif à Cotonou et trois antennes en province. Celles-ci sont pratiquement abandonnées à elles-mêmes et sont peu actives. Indépendamment de ce dispositif, le Secrétariat exécutif confie les actions concrètes d'appui aux OP à des groupes AFDI⁶ sans assurer suffisamment la fonction de coordination et de cadrage des interventions. Les résultats ont donc été disparates sans que l'on puisse tirer les leçons de ces expériences. D'autre part, la taille des antennes, le choix délibéré de travailler avec des groupes de base et de garder ses distances vis-à-vis des structures faïtières font qu'il n'y a pas eu de capitalisation possible au profit du mouvement paysan. Au total, en 1999, après cinq ans de fonctionnement, les activités du PPAB se caractérisent par leur faible impact* »⁷.

A partir de 1999, le nouveau responsable du projet impulse au PPAB des choix qui vont lui donner une dynamique positive :

- Un partenariat réactivé avec le Réseau FUPRO
- La concentration des efforts sur les filières de diversification
- La concentration des actions sur les départements du Sud
- L'option de travailler avec les Unions de producteurs plus qu'avec les groupes de base

Il serait pourtant trop rapide d'opposer trop brutalement ces deux périodes et une analyse plus fine devrait pouvoir repérer les éléments positifs de la première période qui ont pu contribuer à conférer à la seconde son caractère relativement exemplaire. C'est le cas sans doute des efforts de formation des *agriculteurs formateurs* qui a constitué un axe important de la première phase du programme. L'idée générale était de former au moins deux agriculteurs dans chaque sous-préfecture pour que ceux-ci puisse ensuite démultiplier les formations reçues, essentiellement sur des contenus de type « vie associative ». Malgré l'option en cascade du dispositif mis en œuvre et les contenus à la pertinence douteuse, on s'aperçoit après quelques années que ces agriculteurs formateurs constituent, pour certains d'entre eux en tous cas, un vivier de personnes ressources locales que les OP réinvestissent cherchant à renforcer leurs capacités principalement dans les domaines techniques.

⁶ Groupes départementaux qui appartiennent tous à une même région : l'Afdi Aquitaine

⁷ Berthomé J, 2001, *Evaluation à mi-parcours du Programme de Promotion du Monde Rural Béninois (PPMAB)*, MAEP, SCAC, Cotonou, 56 p.

Ces éléments, bien analysés dans l'évaluation à mi-parcours, posent plus généralement la question de la forte dépendance de ce type de programmes aux personnes qui les animent. Si cet aspect est assez classique (changement de cap très liés à la personnalité de celui qui manage le processus), on peut faire l'hypothèse que cette dépendance est d'autant plus accentuée que les finalités et objectifs de ce type de programmes sont larges, laissant ainsi une part importante d'interprétation à celui qui en assure la coordination. Une piste de travail à explorer est la manière dont on pourrait mieux clarifier les finalités et objectifs de ces programmes, mais aussi mieux codifier les démarches et méthodes, rendant plus facile le passage de relais entre plusieurs assistants techniques (c'est en partie l'objet du travail de capitalisation en cours).

La situation aujourd'hui

Aujourd'hui, le PPAB est apprécié par la relation de confiance qu'il a su construire avec les OP qu'il accompagne. On peut dire que le PPAB expérimente de nouvelles formes d'accompagnement technique et méthodologique qui combinent différentes fonctions : un rôle de facilitation, de catalyseur, entraînant parfois effet de levier quand le PPAB peut mobiliser plusieurs appuis au profit d'une OP. Les initiatives soutenues par le PPAB sont parfois reprises et « stabilisées » par d'autres partenaires : c'est le cas par exemple avec l'UPS où l'appui du PPAB a permis de recruter un ingénieur agronome spécialisé sur l'Ananas (qualité), d'abord comme prestataire, puis ensuite intégré à l'équipe technique de l'UPS qui a convaincu son partenaire principal, AGRITERRA, de prendre en charge ce nouveau poste salarial dans son appui au réseau FUPRO.

Le rôle de facilitation est en général difficile à cerner car il renvoie à des fonctions multiples mais surtout à des attitudes. L'état d'esprit d'un travail de facilitation est aussi relativement nouveau dans un pays marqué par une tradition d'interventions paternalistes et centralisées dans le secteur rural. Parmi les éléments de la fonction de facilitation, on doit citer celle qui consiste à « relier des mondes différents » : « Le *PPAB nous a aidé à parler le langage de l'AFD* » estime un responsable paysan. Le PPAB accompagne les OP pour rédiger leurs documents de présentation (rapport d'activités, document de projet). Ce type d'appui est important pour affranchir progressivement les OP des intermédiaires classiques qui justifient leur existence par le fait d'être des passages obligés dans la mobilisation de ressources financières extérieures, ce que certains chercheurs ont appelé les « courtiers du développement ». A la différence des pratiques classiques des courtiers en développement, le PPAB se donne comme mission de diffuser l'information et le savoir-faire acquis par le biais de brochures, séminaires et contacts directs avec des responsables paysans. Cette dimension prendra tous son sens quand les fonctions « capitalisation et diffusion d'information et de savoir-faire » seront portées par des organismes professionnels mais soucieux de l'intérêt général.

Le dispositif léger du PPAB permet des appuis bien dimensionnés et relativement rapides dans leur mise en œuvre. Quelques paroles paysannes résument bien cette perception : « *le PPAB nous aide à concevoir, réfléchir, mettre en forme notre projet puis à trouver des partenaires, il nous aide à savoir ce qui est utile* ». « *C'est le PPAB qui nous informe*

beaucoup sur ce qui se passe dans ce pays ». « Les intermédiaires : c'est le mal que vivent les paysans aujourd'hui, il y a une économie de l'information, ça ne passe pas ». « Le PPAB a pu nous appuyer rapidement, quand on en avait besoin ». Les techniciens des OP reconnaissent aussi que le PPAB « nous apporte un appui pour sortir des documents de qualité ».

Une autre caractéristique importante du mode opératoire du PPAB est de privilégier une approche pragmatique et fonctionnelle plutôt que normative et standardisée. Deux idées illustrent cette attitude : la première consiste à stimuler la constitution de groupes de travail informels au sein des OP sur une question jugée importante par elles, et la seconde est de faciliter les formes de travail entre OP, pour dépasser les frontières classiques des organisations et stimuler le développement de dynamiques entre les OP.

Une bonne illustration nous est donnée par l'exemple de l'accompagnement des OP impliquées dans la filière riz. Les OP de deux USPP du département de l'Ouémé travaillent depuis plusieurs années sur la production rizicole. Les deux USPP concernées ont amorcé un travail de concertation et de réflexion conjoint qui s'est concrétisé par plusieurs études visant à mieux connaître l'aval de la filière. Cela s'est traduit par l'établissement d'un premier contrat de commercialisation groupé (49 tonnes) cette année et d'un deuxième pour la prochaine campagne. En parallèle, avec de bonnes synergies construites avec le groupe APM-Bénin⁸, un réseau de producteurs de riz s'est constitué en un an, représentant l'ensemble des zones de production du pays. Prenant racine sur les OP et leur premier niveau de structuration localement (les USPP), une dynamique d'organisation par filière est en train de naître par le bas, ce qui constitue une originalité et une force par rapport à d'autres tentatives d'organisation des producteurs par filière qui ont tendance à amorcer le processus de structuration par le haut, en se positionnant d'abord au niveau national (cas de l'UNIRIZ, membre du GEA).

Le PPAB reste, de part sa petite taille⁹ et la forte implication de son équipe, une démarche de nature expérimentale. Il est aujourd'hui possible d'en tirer plusieurs enseignements, en partie abordés ci-dessus, et l'analyse de ses quelques faiblesses doit permettre de profiter de l'expérience et du savoir-faire du PPAB pour mieux calibrer et définir des actions de plus large ampleur en faveur des OP.

Interrogations

Il faut s'interroger sur les modalités de financement des programmes d'actions des OP par le PPAB. Il ne s'agit pas de remettre en cause la pertinence des actions soutenues ni l'efficacité souvent soulignée des modalités du soutien (souplesse, rapidité) mais de s'interroger sur le monopole de cette fonction d'intermédiation financière exercée par le PPAB. A la différence

⁸ Le groupe APM-Bénin est membre du réseau APM (Agriculture paysanne et modernisation). Il est maître d'œuvre localement du projet fédérateur de recherche-action sur les organisations paysannes face à la mondialisation (soutenu par le MAE et coordonné par le CIRAD). Ce groupe a orienté ses recherches, en concertation avec la FUPRO, sur la diversification, en l'occurrence l'appui à la structuration de la filière riz.

⁹ Pour l'année 2002, le PPAB a engagé des activités avec 10 OP sur 16 actions différentes, mobilisant environ 60 000 € au total, avec un montant maximum d'engagement d'environ 14 000 € pour une OP.

de l'option adoptée au Mali avec la constitution d'un fonds de d'appui géré par les paysans, le PPAB dispose d'un pouvoir "discrétionnaire" pour apprécier le caractère "bancable" des projets des OP et c'est lui qui introduit la demande de subvention auprès de l'Ambassade. Le PPAB reste donc à ce jour le passage obligé dans le processus d'élaboration des conventions de financement et cette fonction devrait pouvoir être transférée progressivement à des acteurs locaux.

Plus généralement, le PPAB a réussi à occuper partiellement un vide en assurant des fonctions d'identification et de soutien aux initiatives qui, normalement, devraient être assurées par les organisations paysannes départementales et nationales. Il en est de même pour la fonction stratégique d'information et de communication : à plusieurs reprises, des responsables paysans (FUPRO notamment) ont clairement reconnu le rôle essentiel du PPAB dans ce domaine et, en creux, les carences de leur réseau. Cela pose le problème du transfert de compétences du PPAB vers les OP de façon à ce qu'elles puissent assurer à l'avenir ce type de services pour leurs membres. La discussion sur l'ancrage institutionnel futur du PPAB aborde en partie cette question.

II.2 LE PROCOCA (Programme de consolidation des coopératives agricoles).

A. Description du projet

- **Genèse du projet**

La libéralisation et le désengagement de l'Etat à partir de 1991 poussent sur le devant de la scène les organisations paysannes (GV et USPP) qui deviennent responsables de l'organisation et de l'encadrement de la production cotonnière.

L'AFD, consciente des risques liés à ce transfert de compétences, a été intéressée à financer un programme de consolidation et de renforcement institutionnel des OP : ce programme qui devait concerner l'ensemble du bassin cotonnier, c'est-à-dire les départements du Borgou et du Zou, se limitera finalement à ce dernier département (en raison d'un blocage politique). Le relais sera pris dans le Nord par la Coopération Suisse qui financera durant deux ans un programme de même nature que le PROCOCA dans le Borgou et l'Atacora.

Les OP elles-mêmes, et notamment l'UDP du Zou qui vient de se constituer (1994), sont bien conscientes de leurs insuffisances en matière de vie démocratique et de gestion. L'autodiagnostic assisté, réalisé avec l'aide de l'AFD, va permettre d'identifier les principales carences et de définir la trame du futur projet. Celui-ci se structure autour de 3 axes : l'alphabétisation, l'éducation coopérative et la gestion.

- **Un projet d'une conception audacieuse**

L'AFD considère qu'il revient à l'UDP Zou (qui deviendra UPC, Union des Producteurs du Centre) d'être maître d'œuvre d'un programme de renforcement des capacités des organisations de base (USPP, GV), aussi, accorde-t-elle une subvention directe à l'UDP pour réaliser ses actions, l'Etat conservant une fonction de supervision et de contrôle. L'UDP elle-

même s'engage à apporter une contribution financière significative (de la même façon qu'elle contribue aux autres «projets AFD », le projet pistes rurales et le PADSE). Le montage financier a été conçu dans une période où les OP du Réseau FUPRO disposaient de ressources financières abondantes basées d'une part sur la rémunération des prestations assurées par les USPP et GV et d'autre part, sur la participation aux bénéfices de la filière («plus-values » versées jusqu'à la campagne 1997-1998).

• Les réalisations

Le projet a connu deux phases :

- ✓ La 1^{ère} phase (1996-1999) se conclut sur un bilan en demi-teinte : si les résultats de l'alphabétisation sont jugés très positifs, la formation coopérative est jugée trop académique et l'appui en comptabilité gestion encore très en deçà des besoins, même si les progrès sont manifestes.
- ✓ La 2^{ème} phase (2000-2003) qui se termine a été marquée par des changements majeurs :
 - Un élargissement considérable des champs d'action thématiques : diversification des actions de formation, mise en œuvre d'une politique d'information et de communication, appui spécifique aux groupements féminins, renforcement institutionnel de l'UDP.
 - Une orientation majeure : considérant que la 1^{ère} phase avait été consacrée à l'amélioration du fonctionnement interne des OP, il convenait de mettre la priorité sur l'appui aux activités économiques (coton et autres).
 - La mise en place d'une assistance technique à l'UPC avec la création d'un poste «d'interface» à la fois conseiller et médiateur. Il s'agit en effet de pallier la faiblesse constatée de l'équipe technique de l'UPC sans se substituer à elle (c'est l'UPC qui a recruté son personnel) et d'établir un dialogue constructif entre partenaires.

On ne dispose pas d'évaluation de cette phase mais un bilan à mi-parcours (fin 2001) constatait que le projet enregistrait des succès dans les domaines habituels (amélioration du fonctionnement interne) mais tardait à prendre le «virage préconisé » (appui aux activités économiques). Depuis lors le retard semble en train d'être comblé grâce à l'appui du PPAB à l'UPC, en collaboration avec « l'interface ».

B. Quelques réflexions

On est frappé par le fait que la 2^{ème} phase du PROCOCA coïncide avec l'effondrement de la production cotonnière et une crise financière majeure des OP (endettement massif des GV). Certes, le PROCOCA n'est pas responsable de la production agricole et la crise cotonnière s'explique largement par un environnement climatique, économique, politique, institutionnel défavorable. Cependant, à travers les actions qu'il mène, il aurait dû être en mesure d'identifier les problèmes, d'assurer une fonction d'alerte et d'adapter ses programmes en fonction des priorités du terrain. Jusqu'à un passé récent, il n'a pas eu cette souplesse.

Ceci amène à s'interroger sur la pertinence du dispositif. Nous ne contestons pas le bien fondé de contracter avec une organisation paysanne mais il y a, à l'évidence, une surestimation des capacités du partenaire professionnel, l'UPC. Dans la relation contractuelle qui s'établit entre le bailleur de fonds et l'OP, on considère celle-ci comme «faite», dotée de toutes les capacités requises pour conduire le projet : elle n'a qu'à recruter le personnel qu'il lui faut. Or, les responsables de l'UDP et l'équipe technique sont relativement inexpérimentés au départ et ils n'ont pas bénéficié de tous les appuis, conseils et formation, qui auraient été sans doute nécessaires pour bien maîtriser le pilotage du projet. Il est probable qu'une organisation jeune comme l'était l'UDP Zou en 1996 sous-estimait en particulier la rigueur qui serait exigée d'elle dans la gestion des fonds qui lui étaient alloués.

L'organisation paysanne et le bailleur de fonds appartiennent à des mondes étrangers avec des cultures et des logiques bien différentes. Cela s'est traduit par des incompréhensions, des tensions et des blocages. L'OP, en position de demandeur est amenée à cacher en partie ses motivations et ses modes de fonctionnement.

Qu'est-ce qu'une organisation paysanne attend d'un projet de « renforcement institutionnel » tel que le PROCOCA ? :

- des moyens de fonctionnement (personnel, véhicules, matériel de bureau...),
- des équipements pour les OP membres (des hangars, des bascules, du matériel de culture, de transformation...),
- et de la formation.

Le choix du partenaire financier de privilégier la formation (et de supprimer le volet équipement initialement prévu) peut sembler logique et purement technique, mais il a bien sûr une portée politique : il dévalorise le projet aux yeux de ceux qui sont chargés de le mettre en œuvre car il les prive de moyens d'intervention mobilisateurs pour tous¹⁰ ; qu'apporte alors le projet : quelques formations épisodiques pour une minorité de bénéficiaires... Une telle conception si elle était exposée au grand jour serait vivement critiquée par les développeurs et à la limite irrecevable, aussi les responsables d'OP vont-ils avoir tendance à la taire et à accepter un compromis qui ne les satisfait pas vraiment, en espérant détourner ensuite une partie des ressources acquises vers ces priorités qu'ils n'ont pas su faire reconnaître.

Comme l'AFD ne peut pas et ne veut pas s'investir dans l'appui direct à l'organisation paysanne, il était tout à fait logique de créer une fonction « d'interface », confiée à une tierce personne, pour normaliser dans un premier temps les relations entre les partenaires et animer ensuite l'équipe maître d'œuvre du projet (ces deux missions correspondent au changement intervenu dans les personnes chargées de ce poste). Cela traduit la reconnaissance a posteriori du besoin d'assistance technique pour travailler avec la structure paysanne (hypothèse qui avait été écartée au départ). Cela signifie aussi que l'AFD, qui est avant tout une banque de développement, a plus besoin de maîtres d'œuvre que de « partenaires ». En d'autres termes, l'AFD est dans une logique d'exécution de projet même si sa motivation profonde au départ est bien de renforcer durablement les capacités de l'organisation paysanne.

¹⁰ tous les responsables paysans rencontrés de l'UPC et de la Fupro ont insisté sur ce point.

Ces caractéristiques structurelles éclairent les choix opérationnels du projet qui nous semblent discutables.

- ✓ La normalisation des relations entre l'AFD et l'UPC passe par un alourdissement des procédures (avec des programmes d'activités, des programmations budgétaires, des rapports d'activité,...) qui mobilisent une partie importante des énergies des responsables et techniciens et nuisent au maintien d'une vision stratégique ;
- ✓ L'accent a longtemps été mis sur la formation à la vie associative dans une conception qui semble relativement formaliste (statuts, règlements, tenue des comptes...) or améliorer le fonctionnement interne n'a de sens que s'il permet aux organisations d'améliorer les services à leurs membres et leurs recettes. Or au fil du temps, on a sûrement réussi à améliorer la capacité de gestion mais ce qui était à gérer n'a cessé de décliner.
- ✓ Les actions de formation et d'appui ont concerné prioritairement (aux dires des acteurs de terrain) les USPP (au nombre de 15), alors que les GV (au nombre de 530 environ), qui constituent la base du système, n'ont bénéficié que beaucoup plus tardivement des actions (on note par exemple une formation massive des GV à la gestion des intrants agricoles en 2001 et une formation à la gestion pratique des marchés cotonniers en 2003 alors que ce sont les fonctions de base que les GV sont censés assurer depuis longtemps avec la plus grande rigueur !). Aujourd'hui cette base s'effrite provoquant l'affaissement de toute la pyramide organisationnelle
- ✓ Les recommandations des missions d'appui de 1999 et 2001 ont poussé le projet à plus de souplesse et d'ouverture : de nouveaux axes ont été mis en œuvre tels que l'appui aux groupements féminins, l'appui aux activités économiques, la défense des intérêts des producteurs de coton, qui sont plus en phase avec les attentes des producteurs et avec la conception que les responsables ont de leur rôle. Cependant, cette extension vers de nouveaux secteurs d'activités a pu être un facteur de dispersion dans une période où l'urgence était à la stabilisation de la situation cotonnière. D'autre part, la capacité de l'UPC à intervenir efficacement dans l'appui à la diversification dépend du partenariat qu'elle établit avec des opérateurs qualifiés. Si l'appui du PPAB est acquis et constitue un atout important, la collaboration avec le PADSE, bien que nécessaire, n'est pas encore véritablement satisfaisante.

C. Perspectives

Avec la chute de la production du coton (de 100.000 à 21.000 tonnes en trois ans), les ressources financières de l'UPC sont extrêmement réduites et elle ne peut plus honorer ses engagements. L'AFD a accepté de relever ses taux de subvention dans tous les secteurs d'activité. Le PROCOCA qui maintient l'UPC «sous perfusion» arrive à son terme (fin décembre 2003) et ne sera pas poursuivi par l'AFD. L'organisation n'aura pratiquement plus aucune ressource si de nouveaux financements n'arrivent pas à temps.

Même si les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes, l'UPC a tiré beaucoup d'enseignements de cette expérience de maîtrise d'œuvre d'un projet. Il convient de procéder avec l'UPC à une capitalisation de ses acquis de sorte que l'organisation paysanne soit en mesure de reconsidérer ses relations avec ses futurs partenaires et qu'elle maîtrise davantage les processus dans lesquels elle s'engage.

D. Enseignements du PROCOCA

Il est clair que le PROCOCA a développé un effort considérable de formation (alphabétisation, formation à la vie associative, formation à la gestion). Si ces formations n'ont pas eu l'impact attendu, ce n'est un problème de savoir ou de savoir-faire (les compétences sont très probablement acquises) mais un problème de volonté de changement qui touche à des questions plus fondamentales propres à la société paysanne locale. La démocratie, la bonne gouvernance se transmettent difficilement de l'extérieur (par la formation), à partir d'un modèle type : toute l'histoire nous enseigne que **c'est aux sociétés de mener les luttes contre elles-mêmes pour abolir les croyances et pratiques qui s'avèrent nocives et en inventer d'autres (et pas forcément adopter les nôtres)**. Ces sociétés ne sont pas monolithiques, elles ne sont pas statiques et les organisations paysannes sont un cadre plus propice que d'autres pour animer ce type de processus car elles mobilisent des forces sociales (les jeunes, les femmes, des entrepreneurs...) qui, en dépit de leurs contradictions aspirent au changement. Si on n'admet pas ce postulat au départ, et que l'on considère les OP comme un avatar de plus d'un système prédateur caractéristique de l'Afrique (cf. la thèse des « courtiers »), il n'y a aucune raison de soutenir les OP, pas plus du reste que tout autre acteur.

Apporter un appui aux OP, c'est bien sûr réaliser des actions concrètes, mais aussi leur donner du sens, éclairer les enjeux, animer une réflexion notamment avec les responsables des OP afin qu'ils décident eux-mêmes de provoquer le changement. Cela a plusieurs incidences : cette fonction ne peut être remplie que par un « animateur » (une équipe) qui est dans une relation de proximité et de confiance avec l'OP. Il doit être perçu comme un **allié** sinon c'est un adversaire face à qui l'organisation paysanne va faire bloc pour masquer ses « faiblesses » ;

- ce type d'action s'inscrit dans la **durée** qui est peu compatible avec un projet classique aux objectifs précis et quantifiés ;
- il faut admettre **le droit à « l'erreur »** et développer une attitude compréhensive ;
- il faut respecter aussi les **rythmes d'évolution** qui peuvent comporter à certains moments des blocages parce que les conditions ne sont pas mûres pour un changement ; la démocratie que l'on prône repose justement sur la liberté de choix.

Cette fonction d'accompagnement qui est perçue souvent comme une perte de temps et de moyens permet en fait d'aller beaucoup plus loin dans les changements. Elle n'était pas incluse dans le Prococa, l'interface et l'équipe du PPAB ont joué ce rôle partiellement (car il n'était pas exactement dans leur mandat) et tardivement.

II.3 PADSE (Projet d'Appui à la Diversification des Systèmes d'Exploitation).

1. Pertinence du projet

Le PADSE n'est pas à proprement parler un projet d'appui aux organisations paysannes mais il s'attaque à des défis qui devraient être partagés logiquement par les OP, aussi est-il essentiel pour lui d'arriver à une implication de plus en plus forte des OP dans le pilotage de ses activités.

Le PADSE est né du constat des déséquilibres engendrés par le «boom du coton» dans les années 1994-1997 qui s'opère sur un mode extensif et met en péril la durabilité des systèmes de production, la stabilité des revenus agricoles (en raison des incertitudes du marché mondial) et la sécurité alimentaire. Il devient essentiel alors de construire des alternatives (diversification), d'améliorer les performances des systèmes d'exploitation (recherche développement) et de renforcer les capacités d'adaptation de l'exploitant agricole aux aléas de l'environnement (conseil de gestion).

Aujourd'hui, le contexte a sensiblement changé, le marché mondial du coton a traversé une crise majeure entre 2000 et 2002. Les dysfonctionnements de la filière coton au niveau national sont loin d'être surmontés, la production cotonnière s'est déplacée vers les régions septentrionales, les organisations paysannes traversent une grave crise financière, les producteurs cotonniers sont fortement endettés, et, paradoxalement, les finances publiques et celles d'un certain nombre d'opérateurs économiques semblent relativement florissantes... Si l'objectif de donner aux exploitants agricoles la capacité de gérer l'évolution de leurs systèmes de production demeure pertinent, il conviendrait d'avoir une relecture plus approfondie du contexte pour redéfinir les axes et modalités d'intervention.

2. Un projet très novateur dans sa conception qui expérimente de nouveaux dispositifs d'appui au développement rural.

Le dispositif du projet se limite à une cellule de coordination extrêmement légère (5 cadres) dans la mesure où il sous-traite l'ensemble de ses activités à des opérateurs publics, privés ou professionnels (avec des contrats de prestation de services). Ce faisant, le PADSE joue un rôle mobilisateur en (re) dynamisant des structures pérennes (la recherche, les CARDER, des ONG) et en renforçant leurs capacités (appui matériel et méthodologique), mais aussi un rôle d'assembleur en amenant l'ensemble de ces opérateurs à concourir à des objectifs communs.

En appliquant intégralement ce principe du « faire faire », le PADSE rencontre inévitablement des difficultés dans la coordination d'acteurs multiples, dues aux lourdeurs administratives, au retard dans la mise en place des facteurs de production, aux aléas climatiques qui compromettent les résultats techniques, etc., mais il a le mérite (à la différence d'un projet classique) de jouer avec les conditions réelles du milieu et de miser sur l'apprentissage et la pérennisation de relations de coopération entre acteurs.

Ainsi, il devrait fournir des éléments de réponse aux questions posées depuis l'ajustement structurel et le désengagement de l'Etat (la restructuration des services agricoles, les modes de

coordination des actions de développement, la place des organisations professionnelles agricoles, etc.) et favoriser des réformes institutionnelles qui ne seraient pas dictées par l'idéologie mais décidées par les acteurs eux-mêmes, à la lumière de l'expérience.

3. Un dispositif qui comporte encore des faiblesses

Il ne fait aucun doute que le projet a fait l'objet à l'origine d'une large consultation et qu'il a été avalisé par les OP. Cependant, le PADSE est prisonnier d'un cadre prédéfini qui fixe ses domaines d'intervention et les objectifs quantitatifs à atteindre. Ceci limite sa capacité d'adaptation aux attentes du milieu : le PADSE demeure soumis à une «logique de l'offre ». Ceci se traduit notamment par sa difficulté à nouer des partenariats forts avec des dynamiques d'organisations professionnelles, notamment celles que soutient le PPAB.

La cohérence théorique entre les divers volets semble se construire, en cours de programme, comme on peut l'observer au fil des numéros de « *Les Echos du PADSE* », le bulletin d'information du projet.

L'articulation entre les divers volets semble difficile à organiser sur le terrain :

- Le PADSE déploie ses actions sur un territoire extrêmement vaste (plus de 60 % du territoire national, plus de 200.000 exploitations agricoles), les actions des divers volets sont forcément dispersées.
- Peu de sous-préfectures (4) sont le cadre de l'intervention conjointe de tous les volets ;
- Rien ne garantit que les équipes techniques des divers volets collaborent entre elles et articulent leurs interventions sur les terrains communs. Il est clair par exemple que le conseil de gestion peut induire de nouveaux comportements en matière de dépenses ou orienter le système d'exploitation vers des productions apparemment plus lucratives mais ses capacités de propositions techniques sont limitées, à l'inverse la recherche développement peut proposer des itinéraires techniques plus intensifs dont la viabilité est douteuse tant qu'on n'a pas mesuré les incidences en terme de travail supplémentaire, de risques financiers, de résultats économiques etc.. que seul peut apporter le suivi en gestion. Diverses rencontres, telles que les ateliers d'échanges techniques, contribuent certes à une meilleure connaissance mutuelle des activités des divers opérateurs, mais il n'y a pas de raison pour que cela débouche spontanément sur des actions combinées sur le terrain, sauf si les OP concernées (USPP), avec l'appui du projet, l'exigent.

Le comité d'orientation est l'organe qui, comme son nom l'indique, supervise et oriente les activités du PADSE. Il rassemble tous les acteurs intéressés par la bonne marche du projet : le Ministère (MAEP), le bailleur de fonds principal (AFD), les organisations professionnelles, les opérateurs économiques et financiers. Dans ce comité, la place des représentants paysans a été sensiblement renforcée pour atteindre 50 % des membres environ, ce qui traduit le souci de les impliquer pleinement dans la maîtrise d'ouvrage. Ceux-ci bénéficient d'une journée de préparation pour atteindre un niveau satisfaisant de maîtrise des dossiers qui seront présentés. Cependant l'objet principal de ces sessions est de faire le point des activités des diverses composantes et d'approuver les programmes d'actions à venir, aussi y a-t-il peu de chances (faute de temps principalement) pour que les questions de méthodologie d'intervention et de cohérence d'ensemble du dispositif puissent être abordées et approfondies. Ces questions ont pu être abordées en dehors de ce cadre, ce fut le cas en particulier cette année lors de l'atelier

national sur le conseil de gestion. Il serait souhaitable que des occasions de ce type soient renouvelées.

4. Quelques pistes de réflexion sur le PADSE

Le PADSE peut être considéré comme un laboratoire où se prépare la nécessaire refonte des services agricoles (publics et privés), pour renforcer la capacité des exploitations familiales à résister et à s'adapter à l'environnement particulièrement instable et incertain. Dans ces nouveaux dispositifs, les organisations paysannes sont appelées à jouer un rôle central, or elles ne semblent pas encore s'approprier suffisamment le projet, même si elles participent formellement au comité d'orientation.

En conséquence, un certain nombre de pistes, articulées entre elles, peuvent être proposées :

- Remettre en valeur les enjeux stratégiques du projet en tenant compte à la fois de l'évolution du contexte et des enseignements du projet (notamment en matière de diversification) afin de renforcer la solidarité entre partenaires, autour d'enjeux partagés ;
- Passer d'une logique de l'offre à une logique de la demande. Dans un contexte socio-économique incertain, le PADSE a sans doute intérêt à accompagner des dynamiques paysannes endogènes plutôt que de s'en tenir aux secteurs d'activité initialement définis. C'est là qu'une articulation serait souhaitable entre le PPAB qui est capable de repérer les initiatives paysannes et d'aider les OP à formuler leur projet, et le PADSE qui est en mesure de mobiliser une expertise pour la mettre au service des OP. Ces nouvelles dispositions trouveraient une application immédiate dans le soutien aux projets des CUMA, des éleveurs du Borgou, du comité des riziculteurs ;
- Mettre en place des structures de coordination au niveau communal (qui semble être le niveau le plus pertinent à l'heure de la décentralisation) de telle sorte que les différents volets du PADSE soient amenés à mieux articuler leurs interventions sous l'autorité de l'Union Communale des Producteurs (ex USPP). Dans cette hypothèse, il faudrait renforcer les compétences de l'UCP en matière de planification du développement local. On pourrait alors s'orienter vers une contractualisation directe entre les OP et les intervenants à ce niveau ;
- Renforcer la capacité de suivi-évaluation des OP et améliorer la circulation de l'information au sein du réseau FUPRO de sorte que la réflexion stratégique du comité d'orientation soit alimentée par l'expérience du terrain et que les représentants des OP en particulier puissent peser fortement sur les orientations en étant porteur des points de vue de la base sur les réussites et les échecs.
- Organiser chaque année un atelier national (du type de celui sur le conseil de gestion mais sur d'autres thèmes : RD, vulgarisation, etc.) pour animer, à partir des acquis du PADSE, la réflexion collective sur les nouveaux dispositifs d'appui à l'agriculture.

5. Le PADSE et les organisations paysannes

A la différence d'autres projets ou programmes, le PADSE n'apporte pas d'appui institutionnel aux OP faîtières et donc son « attractivité » est sans doute relativement faible. Néanmoins, parmi tous les acteurs concernés par ce projet, les OP ont sans doute le plus à gagner à sa réussite car il permet d'une part de progresser dans la résolution des questions concrètes (techniques, économiques) qui se posent aux agriculteurs et d'autre part de mettre au point de nouveaux modes de collaboration entre acteurs qui peuvent inspirer les nécessaires réformes institutionnelles.

Les OP, et tout particulièrement le Réseau FUPRO, auraient intérêt à s'impliquer fortement dans le PADSE en étant à la fois plus présentes en amont dans le choix des terrains, des activités, des bénéficiaires, des opérateurs, des méthodes d'intervention... (en fonction des problématiques qui sont les leurs) et en aval dans la valorisation des acquis et des résultats à la fois pour formuler des stratégies de développement régional (extension d'activités de diversification, diffusion de systèmes techniques éprouvés) et élaborer des propositions en matière de politique agricole et de dispositifs institutionnels.

Cela impliquerait sans doute que le PADSE (qui a lui-même besoin des OP pour augmenter son impact) établisse un dialogue avec le Réseau Fupro (Fupro, les UDP concernées, les USPP impliquées) pour faire le bilan des relations passées et définir de nouvelles modalités de collaboration, et pour prendre en compte les priorités des OP et tenter d'y répondre.

II.4 Les appuis apportés par d'autres bailleurs

Parmi les interventions soutenues par d'autres bailleurs, on peut distinguer : (1) les interventions de développement rural comportant un volet appui aux OP ou cherchant à nouer des partenariats avec les OP et (2) les appuis directs au renforcement des capacités des OP, comme finalité première de l'intervention.

La plupart des interventions des bailleurs de fonds se rapportent à la première catégorie : l'appui aux OP s'inscrit dans le cadre de programmes de développement rural plus larges. En général, ces interventions sont localisées géographiquement, créant des sortes d'îlots d'intervention dans le pays. C'est le cas notamment de la coopération danoise avec le PADS, qui entre dans sa deuxième phase, et de la BAD qui démarre un gros programme dans la région Ouémé-Plateau (PADRO). La Banque mondiale intervient à l'échelle du pays : deux de ses programmes concernent assez directement les OP. Il s'agit du Programme d'appui à la réforme de la filière coton, qui comprend un volet concernant le renforcement des capacités du réseau FUPRO et du futur PASAOP.

Deux bailleurs sont ou ont été engagés directement dans l'appui institutionnel aux OP. Historiquement, la coopération suisse a joué un rôle important dans l'émergence des organisations paysannes fédératives, et notamment de la FUPRO pour soutenir ensuite pendant deux ans les UDP de l'Attacora et du Borgou. Il semblerait que cette coopération, après un arrêt brutal, envisage de reprendre la collaboration avec les OP¹¹. L'organisation

¹¹ Malheureusement, la mission n'a pas pu rencontrer des représentants de la coopération suisse sur place.

hollandaise Agriterra a appuyé le réseau FUPRO en particulier en facilitant le renforcement des UDP hors zone cotonnière, dans le sud du pays.

La coopération danoise

Le PADSA, le Programme d'Appui au Développement du Secteur Agricole, est un soutien du Danemark, par l'intermédiaire de Danida, au Secteur agricole du Bénin. Ce programme est mis en œuvre par le gouvernement béninois à travers différentes unités d'exécution nationales appuyées par un conseiller Danida : le PADSA intervient sur 22 sous-préfectures. La première phase de ce programme était d'une durée de 5 ans (1997 à 2001) avec un budget global d'environ 13 milliards de francs CFA, dont 3 milliards pour la recherche-développement de technologies post-récolte. Cette première phase a été prolongée jusqu'en décembre 2003 et une deuxième phase est en préparation, d'un montant financier à peu près équivalent. Ce programme comporte une composante chargée de l'appui à l'administration publique et une autre responsable de l'appui au secteur privé.

Pour la deuxième phase, le PADSA devrait comprendre cinq composantes : (A) appui au développement du secteur privé, (B) financement rural, (C) appui au développement communal, (D) appui institutionnel au MAEP et (E) recherche-développement. C'est la composante A qui concerne plus directement les OP : la coopération danoise envisage de mettre l'accent sur l'appui à l'aval de quelques filières « de concentration » (maïs, manioc, karité et anacarde) : conservation, transformation et commercialisation. Il est prévu pour cela de renforcer les institutions nationales non étatique (associations de paysans et petites entreprises).

En 2001, le PADSA a réalisé une réflexion sur le partenariat avec les OP faîtières¹². La première phase du programme a privilégié de fait la contractualisation des appuis avec des prestataires de services (ONG locales le plus souvent) sans travailler en direct avec les bénéficiaires. La question de départ de cette réflexion était d'examiner dans quelle mesure certaines fonctions assurées par les ONG pouvaient être transférées aux OP. Dans un souci d'améliorer son impact, le PADSA a décidé de travailler avec des organisations d'une envergure importante (UDP notamment). En fait, il s'agit de permettre à des UDP et quelques USPP d'être opérateurs pour les activités du PADSA, avec une série de critères d'éligibilité. Selon les niveaux, des modalités d'appui différentes sont envisagées : au niveau USPP, il est proposé de recruter un animateur qui sera chargé de piloter toutes les actions du PADSA dans la zone. Il est prévu de contracter avec une UDP tant qu'une USPP n'est pas reconnue comme opérationnelle dans la zone PADSA. Il est aussi envisagé de confier aux UDP un rôle de coordination et de suivi du programme dans les différentes USPP retenues : un ou deux chargés de programmes pourraient être recrutés pour cela au niveau UDP. Le PADSA envisage aussi de travailler avec l'APPHO du « réseau GEA ». Dans un premier temps, le PADSA va travailler avec quelques UDP les mieux structurées puis avec d'autres OP (USPP, APPHO) à partir de sa deuxième phase.

On voit ici que la logique dominante est de chercher à inclure les OP dans la mécanique du programme PADSA en les positionnant comme des opérateurs. Le point positif est que le PADSA a conscience de l'importance vitale de renforcer les équipes techniques des OP. Le

¹² Mama B, Salifou AA, 2002, *Réflexion approfondie sur le partenariat entre le PADSA et les organisations paysannes faîtières, rapport final*, MAEP, PADSA, Cotonou, 89 p.

point négatif est le risque de placer les OP dans une chaîne d'exécution d'un programme qui n'a pas été défini avec elles : on reste dans la logique « classique » où un programme établi cherche des partenaires et où les OP, de leur côté, cherchent logiquement à saisir les opportunités à partir de cette offre de coopération.

La BAD (Projet d'appui au développement rural de l'Ouémé - PADRO).

Le PADRO a été identifié en 1997 par la BAD dans une logique d'appui au CARDER. Six ans après, il commence à peine à se mettre en place, en partie du fait de la difficulté d'établir un cadre institutionnel pour le financement rural conforme aux exigences de la BAD. Il est prévu sur une durée de six ans à compter de décembre 2002. Il a trois composantes : infrastructures rurales, institutionnelle (appui au CARDER et unité de gestion de l'ensemble du programme) et développement rural. La composante développement rural comporte elle-même trois volets : financement rural, vulgarisation agricole et promotion des OP. Le volet promotion des OP doit être mis en œuvre par l'AFVP qui a commencé à travailler en mars 2003, par la réalisation d'un diagnostic des OP de l'Ouémé. L'équipe AFVP se compose d'une cellule de coordination (un volontaire français et un volontaire béninois) et deux cellules techniques (Ouémé et plateau, composées chacune de 4 personnes : deux volontaires français et deux béninois). Le mandat de ce volet « promotion des OP » est de professionnaliser les USPP et les USPGF (accent sur les femmes), de « dynamiser » 300 OP de base, de faire réaliser 650 microprojets dont 80% devraient utiliser des crédits PADRO (il est même prévu que seuls 85% soit remboursés !!) et d'alphabétiser 5000 personnes. Pour la mise en œuvre, le PADRO envisage de prendre en charge un animateur environ par USPP (actuellement, sur les 14 USPP de la région, 6 ont du personnel permanent et 4 du personnel temporaire) et de mobiliser 4 ONG nationales pour les formations diverses prévues (alphabétisation, appui à la structuration, appui aux filières, appui aux femmes). Il s'agit aussi et surtout de stimuler les activités économiques des OP.

Pour le volet financement rural, les taux d'intérêts prévus pour le court terme sont de 8,5 à 10% mais ces crédits seront distribués par les canaux classiques des IMF en place, ce qui ne garantit pas des taux de sortie identiques (la ligne de crédit est de 1,5 milliard de CFA pour un encours de crédit de l'ensemble des IMF dans la région d'environ 9 milliards). La composante OP elle-même devrait mobiliser aussi environ 1,5 milliard de CFA sur 5 ans (sur un coût total du PADRO d'environ 11 milliards, surtout des infrastructures rurales : pistes, puits, aménagements de bas-fonds, construction de deux centres de formation).

On signalera le rôle qu'a joué le PPAB dans les options prises par PADRO. L'équipe du PPAB a accompagné l'UDP dans son travail d'analyse du document programme. C'est un bon exemple d'impact indirect du PPAB qui, mobilisant ses connaissances des OP, peut infléchir un programme dans le sens d'une meilleure prise en compte des dynamiques d'OP existantes.

La banque mondiale

La principale intervention actuelle qui concerne les OP est le Programme d'appui à la réforme de la filière coton (PARFC). Le document de projet (2001) prévoit une composante d'appui à la FUPRO et ses organisations membres d'un montant de 4,6 millions de US\$ sur quatre ans (2002-2006, pour un crédit total de 18 millions de US\$). Cette composante comprend des moyens pour renforcer les équipes techniques des UDP, pour améliorer l'équipement des bureaux et les moyens de fonctionnement (véhicules, communication) ainsi que la réalisation de formations et le soutien à des voyages d'échange entre OP. Cet appui de la Banque mondiale peut contribuer à consolider le réseau FUPRO. En apportant des moyens considérables et conditionnés par la relance de la filière coton, le risque est grand que cette intervention vienne accélérer les logiques d'éclatement de la FUPRO avec la « sortie » des cotonniers.

L'autre intervention de la banque mondiale qui pourra avoir un impact important sur le renforcement des OP est le futur programme d'appui aux services agricoles et aux organisations professionnelles (PASAOP). Deux réunions ont été organisées à Bohicon (septembre 2001) et Abomey (février 2002) pour évoquer ce programme avec quelques représentants d'OP. Un comité des OP chargé du suivi de la préparation du PASAOP s'est constitué sous la houlette du président du GEA. Il semble que la FUPRO soit peu présente dans ce processus. Jusqu'ici, deux pays, le Sénégal et le Burkina Faso, ont connu la mise en œuvre de tels programmes de la banque mondiale, intégrant un volet OP dans des programmes d'appuis aux services agricoles. La durée de la préparation de ces programmes et l'implication effective des organisations de producteurs dans leur conception, leur pilotage et leur mise en œuvre ont été très différentes : une longue maturation avec une forte implication des OP au Sénégal et une préparation rapide sans associer les OP au Burkina Faso. L'impact des actions conduites semble lié à ces différentes caractéristiques. Au stade actuel, le Bénin semble prendre une trajectoire plus proche du Burkina : il faut espérer que le réseau FUPRO saura s'impliquer réellement dans cette phase cruciale de conception du PASAOP pour assurer une appropriation suffisante des activités futures.

II.5 L'Etat

La nouvelle stratégie de l'Etat envers le monde rural prend ses bases dans la Lettre de déclaration de politique de développement rural (LDPDR) établie à... Washington en mai 1991. Depuis, une table ronde sur le secteur rural en 1995 a amorcé un processus de relecture de cette LDPDR qui a débouché sur une Déclaration de politique de développement rural en juin 2000. Ce document inscrit clairement la politique béninoise dans un contexte de libéralisation économique depuis l'adoption d'un Document cadre de politique économique pour 1998-2001 élaboré en novembre 1998. Ce choix vise à « *poursuivre la libéralisation de l'économie nationale et à accroître l'efficacité du secteur public dans ses missions essentielles* »¹³. La place des acteurs privés dans cette stratégie est clairement affichée, en premier lieu celle dévolue aux organisations professionnelles agricoles. L'appui à

¹³ MAEP, *Déclaration de politique de développement rural*, juin 2001, page 9.

l'organisation du monde rural figure en première place dans la liste des domaines concernés par les orientations stratégiques.

Le Plan stratégique opérationnel, élaboré par le MAEP en 2001¹⁴ précise les modalités de mise en œuvre des orientations tracées dans la Déclaration de politique de développement rural. Concernant les OP et leur rôle, le MAEP distingue deux facettes : une économique (qui d'ailleurs peut mélanger des fonctions économiques d'intérêt général et d'autres plus strictement privées) et une syndicale. L'émergence des Chambres d'agriculture, évoquée rapidement dans le document, est vue comme complémentaire des OP qui d'ailleurs en sont membre. Ce même document précise les fonctions à assurer pour consolider les OP. Elles concernent essentiellement les aspects juridiques (adapter le cadre juridique) et l'accompagnement des OP en terme de formation, de mobilisation d'expertise... Au-delà de ces repères généraux, l'élaboration d'une politique d'appui aux OP par l'Etat reste encore à venir. Il est prévu qu'un Plan d'action d'appui aux organisations paysannes du Bénin soit élaboré dans les mois à venir.

Plus largement, le ministère de l'agriculture prévoit la rédaction de 15 plans d'action qui devraient normalement se croiser avec 5 axes stratégiques principaux. Il ne s'agit pas ici de rentrer dans l'analyse de ce processus d'élaboration de la politique de développement rural au Bénin, qui dépasse largement le cadre de ce travail. On peut cependant remarquer que ces efforts importants pour apporter du contenu à des axes de travail diversifiés et, au même moment, reconstruire régulièrement les cohérences entre ces divers éléments, masquent difficilement l'absence de choix sur les questions lourdes qui pèseront sur l'avenir du monde rural béninois :

- Quelles politiques commerciales et tarifaires adopter pour construire un cadre économique suffisamment stable pour le développement des productions locales ? L'appel à la diversification des productions risque de se heurter à des difficultés en l'absence de politiques commerciales et tarifaires incitatives.
- Quel modèle d'agriculture privilégier et quel(s) type(s) d'exploitation(s) soutenir pour s'assurer de la compatibilité entre les deux objectifs affichés de « développement d'une économie diversifiée et créatrice d'emploi » et « la valorisation des potentialités agro écologiques tout en préservant le patrimoine écologique » ?

Les vrais choix restent encore à faire à moins que la sophistication des constructions matricielles de politiques rurales segmentées puis réarticulées dans des séminaires successifs au long des années ne cachent l'essentiel : les difficultés d'une réelle politique agricole autre qu'un accompagnement, avec de faibles moyens, des options libérales adoptées par le Bénin depuis plus de dix ans.

¹⁴ MAEP, *Plan stratégique opérationnel*, juillet 2001, 71 pages.

III. Propositions d'orientation pour la suite des appuis de la coopération française

1. Il serait paradoxal de se désengager de ce secteur (l'appui aux OP) au moment où la plupart des autres partenaires au développement s'orientent à leur tour vers ce type d'interventions. Le renforcement des OP devrait même être l'axe commun de toutes les interventions de la coopération française, ce qui signifierait une stratégie mieux articulée entre MAE et AFD.

2. Le nouveau programme, PAIMAF (Projet d'Appui Institutionnel à la Modernisation de l'Agriculture Familiale) apparaît dans la continuité du PPMAB.
Il comprendra deux composantes : l'appui au Ministère et le renforcement des capacités des OPA. Cette dernière composante se décline en deux volets : l'appui méthodologique aux OPA dans leurs capacités d'analyse et d'intervention, un appui en information pour une maîtrise des enjeux économiques.
Un accent doit être mis selon nous sur :
 - le transfert de compétences puisque l'appui aux OP ne pourra subsister sous forme de projet au terme du PAIMAF ;
 - le changement d'échelle. Il s'agit de poursuivre le soutien aux dynamiques locales tout en favorisant davantage les échanges et la coordination entre elles pour se hisser à des approches régionales ou nationales (selon les produits) permettant d'accéder à une réflexion sur les politiques agricoles (cf. la démarche menée sur la filière riz) ;
 - un souci de contribuer, autant que faire se peut, au renforcement de l'unité d'action des OP dans une période où beaucoup de facteurs poussent à la division.

3. L'ancrage institutionnel
Le PAIMAF, en renforçant des actions d'appui à l'organisation des producteurs dans le cadre des filières, risque de déranger certains intérêts et peut faire l'objet de pression pour limiter ses activités et disparaître à terme.
Or, le PAIMAF, tout comme le PPAB, accuse une certaine faiblesse en matière d'ancrage institutionnel (le CPC hier, un comité d'orientation demain) qui le rendent vulnérable. Pour pérenniser les fonctions qu'il assure, il faut qu'elles soient internalisées par des institutions stables.
Celles-là ne peuvent être que des organisations professionnelles agricoles mais plusieurs options sont envisageables :
 - Les organisations paysannes existantes, mais il faudrait que les recompositions nécessaires soient parvenues à leur terme.
 - La Chambre Nationale d'Agriculture, qui en dépit de sa jeunesse, semble constituer l'élément le plus stable du paysage institutionnel : la Chambre existe, son caractère « public » fait sa force, il faut éviter qu'elle ne soit investie par des groupes d'intérêts opposés aux organisations paysannes.
 - Ou une institution à créer, du type centre de ressources, à caractère professionnel.

4. La coopération française devrait s'efforcer d'assurer plus de cohérence entre ses interventions en ayant en tête les (4) grandes fonctions qui doivent être assurées :
- A **Accompagnement des initiatives des OP.** C'est le domaine d'excellence du PPAB qui doit être poursuivi avec le PAIMAF ;
 - B **La mobilisation de partenaires techniques** pour aider à la mise en œuvre des projets des OP. Ce devrait être le rôle de projets comme le PADSE et de tout autre projet affichant des intentions de même nature ;
 - C **Assurer des débouchés pour les produits.** C'est un domaine dans lequel la coopération française (à travers ses équipes projets) n'a pas de compétences particulières. Néanmoins dans le contexte actuel, l'accent devrait être mis sur ce thème. Les OP et la Chambre en ont fait une priorité et jouent leur crédibilité sur ce terrain. On peut douter que les projets existants puissent répondre à ce besoin aussi faut-il envisager un nouveau type de projet et de compétences, qui se positionneraient sur ce thème, en appui aux OP (observatoires des marchés, information et formation, mise en relation des organisations de producteurs avec les commerçants et les industriels, etc.).
 - D **L'intervention dans le débat sur les politiques agricoles.** La présence d'un assistant technique au sein du ministère (MAEP) n'a d'intérêt que s'il y apporte une contribution originale qui consiste à tirer les enseignements des expériences menées par les OP avec le concours de la coopération française (cf. A, B, C) pour mettre à jour les contraintes qui relèvent de la politique agricole (foncier, crédit, protection et régulation du marché, etc.).

ANNEXES

Annexe n°1 : L'expérience des CUMA du Borgou

1. Le développement spontané de la motorisation agricole au Borgou.

La motorisation des travaux agricoles dans le Borgou ne date pas d'hier. Les premiers tracteurs ont été introduits dans les Coopératives agricoles de production dans les années 70. Depuis la libéralisation (années 90), la motorisation s'est développée spontanément à l'initiative d'entrepreneurs néo-ruraux d'origines diverses. Le tracteur n'est utilisé que pour le labour. La demande pour ce type de service est forte et croissante car les paysans y voient le moyen de réduire la pénibilité du travail, de gagner du temps (rapidité de mise en place des cultures et d'augmenter les superficies emblavées. L'offre est limitée. Le parc était estimé en 1995 à une centaine de tracteurs qui assuraient le labour de quelques 10.000 hectares, ce qui est encore très faible (2 à 3 % des superficies) mais non négligeables. Les prestations sont qualifiées de médiocres par les observateurs parce que les opérateurs sont peu qualifiés et uniquement soucieux de « faire du chiffre d'affaire ».

Les techniciens des projets et services ont toujours été très critiques envers ces pratiques qui contribuent selon eux à ruiner la fertilité des sols et à dégrader les espaces naturels. Néanmoins le tracteur fait l'objet d'un véritable engouement au sein de larges couches de la population qui y voient le symbole même de la promotion sociale. Le débat entre paysans et techniciens prend assez vite une tournure polémique. *« Si le technicien a lui le choix d'apprécier les moyens de travail qu'il lui faut... Il faut admettre aussi que l'agriculteur est suffisamment responsable pour décider des moyens de travail qui le valorisent »* - Bio Yo Orou Moussa (délégué paysan au CPC).

2. L'appui du PPAB et de l'AFDI à la constitution des CUMA

C'est en 1996 qu'une première information est parvenue à des responsables paysans de la zone sur l'expérience des CUMA en France. Très vite, certains ont saisi tout le parti qu'ils pouvaient tirer de cette formule qui leur permettait d'accéder eux-mêmes à la motorisation et de s'affranchir du pouvoir des entrepreneurs. Suite à la demande des responsables de l'USPP de Bembéréké, le PPAB et l'AFDI ont accepté de s'investir dans l'accompagnement de cette initiative.

Cet accompagnement sous forme d'appui-conseil-formation a été assuré par l'AFDI Dordogne au cours de fréquentes missions et par l'antenne du PPAB de Parakou (un volontaire AFDI, à temps partiel sur ce programme et un animateur, mis à la disposition des USPP de Bembéréké et de Ndali). Cet accompagnement a été multiforme, touchant aux domaines technique, économique, financier, organisationnel. Globalement ce partenariat semble avoir été particulièrement riche au niveau des échanges et efficace puisqu'on est parvenu à mettre au point, par ajustements successifs, une formule de CUMA adaptée au contexte (tailles, règles de fonctionnement, outils de gestion, modalités d'importation du matériel, etc.) et financièrement viable (d'après le suivi en gestion effectué par l'antenne sur sept CUMA).

Les principaux acquis de cette expérience se situent selon nous dans le domaine organisationnel :

- Il existe par exemple des CUMA sans matériel en propre. Dès lors, la CUMA est amenée à négocier avec un entrepreneur pour définir les modalités de sa prestation. En contrepartie des avantages que procure la CUMA (taille du chantier, proximité des parcelles, planning de déplacement du tracteur, accueil du tractoriste,...), celle-ci est en mesure d'obtenir une certaine qualité de prestation (date de démarrage de la campagne, qualité du labeur, prix à l'hectare, etc.). Ces CUMA sans tracteur constituent une étape préalable utile avant d'investir dans un matériel en commun car elle permet de tester la cohésion du groupe, sa capacité à partager un équipement. Ce n'est pas un mince résultat que de constater que dans un pays où le concept de coopératives est particulièrement discrédité, les groupes CUMA réussissent à réactiver les principes coopératifs.
- Il semble aussi que l'introduction du tracteur a été souvent à l'origine d'un ensemble d'innovations en grappe au niveau des exploitants dans le domaine technique (calage des cultures, maîtrise de l'itinéraire technique, gestion de la matière organique, raisonnements sur les rotations, etc.) qui aboutit, selon les membres des CUMA, à une amélioration sensible et durable de leurs résultats techniques et économiques.

Cependant les techniciens (recherche, projets...) n'ont pas varié dans leurs positions et considèrent que le PPAB et l'AFDI jouent les apprentis sorciers en encourageant les paysans dans une voie qui ne peut que s'avérer désastreuse à terme.

3. Les enjeux de la période

3.1 L'engagement de la recherche-développement dans l'accompagnement de l'expérience de motorisation partagée

Le développement de la motorisation correspond à une dynamique bien réelle et il serait tout à fait stérile de vouloir s'y opposer. Elle pose un ensemble de questions d'ordre agronomique, (évolution de la fertilité, dynamique des systèmes de production...), économique (rentabilité de la motorisation...), sociologique (les bénéficiaires et les exclus de la motorisation...) qui dépassent largement les capacités et les compétences de l'équipe PPAB-AFDI. L'existence des CUMA offre un cadre tout à fait propice à un projet de recherche-développement sur ces thèmes permettant, en concertations avec les OP, de mettre au point des innovations adaptées qui minimisent les risques et permettent de tirer le meilleur parti de la motorisation ; il existe tout de même des références en la matière dans d'autres pays tropicaux. Force est de constater que les tentatives dans ce sens n'ont pas abouti jusqu'à présent.

3.2. Une implication accrue des organisations du réseau FUPRO dans ce programme.

Certaines USPP ont certes été à l'origine de l'expérience mais celle-ci se développe aujourd'hui de façon autonome sans que le réseau FUPRO n'en capitalise véritablement les acquis. Il faut reconnaître que celui-ci n'y a pas accordé beaucoup d'attention jusqu'à présent même si certains niveaux apportent des services ponctuels aux CUMA (caution bancaire, prêt de la FUPRO, prise en charge de l'acheminement des tracteurs depuis le port de Cotonou,...).

L'UDP Borgou, par exemple, considérant qu'elle n'avait aucun intérêt dans l'opération (en l'absence d'un fonds d'équipement à gérer), s'en est longtemps désintéressé. Ce n'est que depuis que l'opération revêt une certaine ampleur et commence à jouir d'une certaine notoriété que l'UDP a décidé de patronner ce programme en accueillant dans ses locaux l'antenne du PPAB.

Le réseau FUPRO a intérêt à valoriser les résultats de cette expérience pour essayer de stimuler un débat national sur la mécanisation agricole (le Bénin étant un pays relativement en retard dans ce domaine) et ses conditions d'accès (crédit notamment).

Localement, dans le Borgou, la motorisation peut être une solution viable, sous réserve des résultats de la recherche-développement (voir point 31 ci-dessus). Dans cette hypothèse, les organisations du Réseau FUPRO devraient peser de tout leur poids auprès des autres acteurs pour que les conditions techniques et financières soient réunies pour la diffusion à grande échelle de la culture motorisée.

Dans un tout autre domaine, l'expérience des CUMA peut alimenter la réflexion interne sur la restructuration de l'organisation. La vitalité des groupes CUMA montre, s'il en était besoin, qu'il est possible de voir apparaître des groupes cohérents et solidaires autour d'intérêts communs. L'intérêt du réseau FUPRO aujourd'hui serait probablement d'encourager ces initiatives diversifiées qui auraient de bonnes raisons alors de demeurer au sein du réseau.

3.3 Renforcement de l'autonomie des CUMA par leur mise en réseau

Dans l'organisation actuelle des activités, c'est le PPAB-AFDI qui joue un rôle directeur qui ne se justifie plus guère aujourd'hui. Les CUMA rassemblent des paysans qui sont parmi les plus dynamiques et bon nombre d'entre eux ont des responsabilités professionnelles au sein des USPP ou de l'UDP ; ils seraient tout à fait en mesure de mettre sur pied un réseau voire une Union Départementale des CUMA qui prendrait progressivement la responsabilité des services assurés aujourd'hui par l'antenne (promotion, formation, suivi des campagnes, tenue des comptes,...).

Cette hypothèse peut être une alternative par rapport à la proposition précédente (cf 3.2) en cas de défaillance du Réseau FUPRO mais elle peut être tout à fait complémentaire : il reviendrait à l'Union des CUMA l'organisation de toutes les fonctions techniques relatives à la «filière motorisation» (importation des tracteurs, formation et renforcement des CUMA, organisation de la maintenance, etc.) et au réseau FUPRO (UDP principalement) de faciliter le partenariat de l'union des CUMA avec les services publics, les projets, les banques, les opérateurs privés, les partenaires au développement et de capitaliser les acquis du programme pour intervenir dans le débat public sur les voies de la modernisation agricole.

Annexe n°2 : L'organisation des éleveurs de ruminants du Nord-Bénin

Cette expérience est particulièrement exemplaire de la consistance d'une organisation professionnelle qui se construit à partir de la base, avec des soutiens légers (de la Coopération française notamment), modulés en fonction de la demande.

La structuration professionnelle des éleveurs a été fondée au départ sur l'organisation de la commercialisation des animaux. L'initiative est partie de Gogounou : les éleveurs entraînés par un leader local, Aboubacar Tidjani, ont réussi à prendre en main, en 1996, l'organisation du marché à bétail de leur localité. Le marché a été depuis lors géré de façon transparente par une association (interprofessionnelle) coopérative dûment enregistrée. Cette expérience a fait école et ainsi est né, en avril 2001, le réseau des marchés autogérés du Nord Bénin qui regroupe aujourd'hui neuf marchés.

Parallèlement, bien que plus tardivement (2000), ont été constitués des groupements professionnels d'éleveurs. L'impulsion est venue de l'assemblée constitutive de l'UIOPE (Union Interafricaine des Organisations Professionnelles d'Eleveurs) qui s'est tenue en novembre 1999 à Nouakchott, à laquelle Aboubacar Tidjani avait participé. Gogounou a de nouveau été le laboratoire pour la mise sur pied de ces groupements. Ceux-ci sont intervenus d'abord dans le domaine de la santé animale puis se sont intéressés de façon plus systématique à la formation et à l'encadrement des éleveurs, à l'amélioration des conditions d'élevage, à la gestion des terroirs : depuis lors, le mouvement s'est étendu et touche six communes. Les groupements (au nombre de 600 environ dont une centaine de groupements féminins) ont constitué, en novembre 2002, une Union Départementale des Organisations Professionnelles d'Eleveurs de Ruminants (UDOPER) : celle-ci s'est dotée d'un plan d'action triennal qui amplifie les actions menées jusqu'alors à la base, pour l'essentiel sur ressources propres (cotisations de 25 F/tête perçues à l'occasion des campagnes de vaccination).

Il ressort de cette expérience quelques caractéristiques fortes :

- C'est un mouvement qui se construit à partir de la base sur du concret.
- Les marchés autogérés, tout en sauvegardant les intérêts de tous les acteurs permettent effectivement une amélioration du revenu des éleveurs.
- Les groupements professionnels d'éleveurs ne sont pas créés pour la forme mais assurent de véritables services à leurs membres (information, formation, conseils, approvisionnements, négociation avec les partenaires techniques et autorités locales).

Les responsables éleveurs gardent la parfaite maîtrise du processus et décident seuls des choix stratégiques et tactiques, ce qui est particulièrement indiqué dans une démarche qui remet en cause les intérêts de certaines catégories d'acteurs et oblige de ce fait à la plus grande prudence. C'est pourquoi l'organisation ne franchit le stade de la structuration formelle que lorsque la situation est suffisamment consolidée à la base pour disposer d'un rapport de forces favorable (c'est pourquoi de grands marchés à bétail comme Banikoara n'ont pas encore été réformés).

L'appui dont bénéficie l'organisation des éleveurs est particulièrement léger. Une convention de subvention avec la coopérative française permet le financement d'un poste d'animateur, la prise en charge d'une partie des coûts de fonctionnement de la structure et la réalisation d'actions de formation ; le PPAB (cellule de Parakou) mène des activités de suivi-conseil auprès de l'organisation.

On peut s'étonner que le mouvement des éleveurs ait connu un tel essor en si peu de temps (2 à 3 ans) alors que les éleveurs peulh sont peu enclins traditionnellement à s'organiser de façon formelle. Il semble en effet que le mouvement des éleveurs vient de plus loin : c'est au cours des années 80 que les éleveurs ont commencé à se concerter et à prendre conscience de leur marginalisation dans la société béninoise, marginalisation qui se manifeste en premier lieu dans le domaine de l'éducation et de l'alphabétisation aussi la première action collective a-t-elle porté sur l'alphabétisation sous l'égide de la Commission Nationale Fulfuldé. Ensuite les éleveurs se sont aperçus que l'alphabétisation n'était qu'une étape qui ne répondait qu'imparfaitement aux problèmes auxquels ils étaient confrontés quotidiennement à savoir les brimades et les escroqueries dont ils étaient victimes. Il était donc nécessaire d'agir collectivement mais les éleveurs ont pris soin de s'organiser sur la base de l'organisation traditionnelle, celle des campements avec des personnages clés tels que le « garso » (responsable des troupeaux pour la zone) et le « lamé » qui est son homologue chez les femmes. Le groupement professionnel d'éleveurs a certes pour base l'aire territoriale de vaccination mais il doit compter en son sein l'ensemble des personnes ressources de l'ensemble des campements de la zone. C'est ce qui explique que l'organisation des éleveurs, quand elle se formalise, rassemble la quasi totalité des éleveurs de la commune et que les actions qu'elle initie (vaccination, approvisionnement des marchés autogérés) soient suivies par tous. De la même façon, l'absence d'organisation formalisée des éleveurs de certaines communes ne signifie pas que les réseaux d'éleveurs ne soient pas étroitement connectés avec ceux des communes où l'organisation des éleveurs a été formellement constituée. Tout ceci montre l'importance de la dimension socio-culturelle souvent occultée dans les processus d'organisation professionnelle.

L'organisation autonome des éleveurs a été accueillie avec méfiance par les organisations paysannes du réseau FUPRO (GV-USPP-UDP) dont les éleveurs étaient souvent membres en tant que producteurs de coton. Bien conscientes que les revenus du coton n'avaient guère profité aux éleveurs (en terme d'équipements collectifs), elles craignaient une scission qui aurait réduit leurs recettes.

Aujourd'hui, les OP du réseau FUPRO ont pris acte de l'existence de cette organisation spécialisée autour de la filière bovine mais n'ont pas encore trouvé les voies d'une collaboration systématique. On observe cependant des progrès importants dans la résolution des conflits agriculteurs/éleveurs à la base puisqu'on ne fait pratiquement plus recours à l'arbitrage des autorités publiques.