

REPUBLIQUE DU BENIN

=====

MINISTRE DE L'AGRICULTURE DE L'ELEVAGE ET DE LA
PECHE



=====

PROJET D'APPUI A LA STRUCTURATION D'UNE
AGRICULTURE FAMILIALE RENTABLE, EQUITABLE,
DURABLE (PASAFRED)

=====



ETUDE SUR L'ENVIRONNEMENT PORTEUR DU SECTEUR AGRICOLE BÉNINOIS

Version finale

Juillet 2019

Consultant

Ir. Emmanuel S.ANAGO CODJO

IFU n° : 1201300438303 du 05/04/2013

Tél. : +229 – 97609682 et +229- 94472274

Email : emmanuel.anago@gmail.com

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	iv
LISTE DES TABLEAUX	vi
LISTE DES FIGURES	vi
RESUME EXECUTIF	vii
1. INTRODUCTION	1
1.1. CONTEXTE	1
1.2. OBJECTIFS DE LA MISSION	3
1.3. RESULTATS ATTENDUS	3
2. METHODOLOGIE DE MISE EN ŒUVRE DE LA MISSION	4
2.1. APPROCHE TECHNIQUE ET METHODE DE TRAVAIL	4
2.1.1 Mise en route de la mission ;	4
2.1.2 Collecte et traitement des données	5
2.1.3 Rédaction et présentation du rapport de mission.	6
2.2. OUTILS DE COLLECTE ET D'ANALYSE DES DONNEES	6
3. HISTORIQUE, EVOLUTION ET CHANGEMENTS RECENTS DU SECTEUR	8
4. ENVIRONNEMENT EXTERNE, DROIT INTERNATIONAL, COMMUNAUTAIRE (CEDEAO, UEMOA) ET REGIONAL	13
5. ENVIRONNEMENT PORTEUR AU BENIN	14
5.1. CADRE REGLEMENTAIRE ET LEGAL,	14
5.2. OUTILS D'OPERATIONNALISATION DE LA REFORME	15
5.1.1 Stratégie Nationale du Conseil Agricole (SNCA)	15
5.1.2 Fonds d'Appui au Développement des Communes, volet agriculture (FADeC-Agriculture)	16
5.3. ARRIMAGES ENTRE LES POLITIQUES AFRICAINES/ SOUS-REGIONALES ET LES POLITIQUES NATIONALES,	16
5.4. IMPACTS DE L'ENVIRONNEMENT PORTEUR SUR LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE	19
6. ACTEURS CLES DE L'ENVIRONNEMENT ACTUEL	21
6.1. ACTEURS CLES DU SECTEUR AGRICOLE, LEURS FONCTIONS, LES GRANDES DYNAMIQUES	21
6.2. INSTITUTIONS DU SERVICE PUBLIC	22
6.1.1 Agence Territoriale de Développement Agricole	22
6.1.2 Département, la Direction Départementale de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	23
6.1.3 Fonds National de Développement Agricole	23
7. LES POLITIQUES	26
7.1. NOUVEAUX PROGRAMMES, POLITIQUES OU STRATEGIES MIS EN PLACE DEPUIS 2017	26
7.1.1 Investissement	26
7.1.2 Innovation	27
7.1.3 Croissance économique durable	27
7.1.4 Inclusion des femmes.	30
7.2. LA REFORME	30
7.2.1 Regard croisé	30
7.2.2 Difficultés vécues dans l'opérationnalisation de la réforme et solutions proposées.	32
7.2.3 Bénéficiaires de la réforme	32
8. AMELIORATION DE LA FILIERE MAÏS DANS LE POLE 4	34
8.1. CARACTERISATION DU POLE 4	34
8.2. CARTOGRAPHIE DES ACTEURS CLES	34

8.3	ARRIMAGE DES OPA AVEC LES NOUVELLES STRUCTURES MISES EN PLACE	35
8.3.1	Analyse du rôle et de la livraison des services offerts	36
8.3.2	Identification des cycles de planification et bilan des DDAEP	36
8.4	IDENTIFICATION DES OPPORTUNITES DE MARCHE	37
8.5	RECOMMANDATIONS POUR L'AMELIORATION DE LA PERFORMANCE DES CHAINES DE VALEUR ET L'INSERTION/MAINTIEN DURABLE DES FEMMES ET DES JEUNES AU SEIN DE CELLES-CI.	39
9.	AMELIORATION DE LA FILIERE MANIOC DANS LE POLE 6	41
9.1	CARACTERISATION DU POLE 6	41
9.2	CARTOGRAPHIE DES ACTEURS CLES.	43
9.3	ARRIMAGE DES OPA AVEC LES NOUVELLES STRUCTURES MISES EN PLACE ET AUTRES FOURNISSEURS DE SERVICES	44
9.3.1	Analyse du rôle et de la livraison des services offerts.	45
9.3.2	Identification des cycles de planification et bilan des DDAEP	45
9.4	OPPORTUNITES DE MARCHE	45
9.5	RECOMMANDATIONS POUR L'AMELIORATION DE LA PERFORMANCE DES CHAINES DE VALEUR ET L'INSERTION/MAINTIEN DURABLE DES FEMMES ET DES JEUNES AU SEIN DE CELLES-CI.	46
10.	SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS	49
11.	CONCLUSION	51
	REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	52
	ANNEXES	53

LISTE DES ABREVIATIONS

ACMA	Approche Communale pour le Marché Agricole
ADMA	Agence du Développement de la Mécanisation Agricole
AGOA	African Growth and Opportunity Act
AMAB	Assurance Mutuelle Agricole du Bénin
ANAF	Association Nationale des Femmes agricultrices du Bénin
AOF	Attribution, Organisation et Fonctionnement
APAH	Agence de Promotion des Aménagements Hydroagricoles
ATDA	Agences Territoriales de Développement Agricole
CARDER	Centre Agricole Régional pour le Développement Rural
CCIB	Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CoopDICPA	Coopération de Distribution des Intrants et de Commercialisation des Produits Agricoles
CORAF	Conseil Ouest et Centre Africain pour la Recherche et le développement agricoles
CRA	Centre de Recherche Agricole
CVA	Chaine de Valeurs Ajoutées
DDAEP	Direction Départementale de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
DPDR	Déclaration de Politique de Développement Rural
DPP	Direction de la Planification et de la Prospective
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FARA	Forum pour la Recherche Agricole en Afrique
FMI	Fonds Monétaire International
FNDA	Fonds National de Développement Agricole
FNPM	Fédération Nationale des Producteurs de Maïs
FRDA	Fonds Régional de Développement Agricole
FUPRO-Bénin	Fédération des Unions des Producteurs du Bénin
GEA-Bénin	Groupement des Exploitants Agricoles du Bénin
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
INRAB	Institut National de Recherche Agronomique du Bénin
INSAE	Institut National de Statistique et d'Analyse Economique
LDPDR	Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONASA	Office National de Sécurité Alimentaire
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONS	Office National de Stabilisation et de Soutien des prix et des revenus agricoles
OPA	Organisations Professionnelles Agricoles
PAG	Plan d'Actions du Gouvernement
PAIA-VO	Projet d'Appui aux Infrastructures Agricoles dans la Vallée de l'Ouémé

PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAPVIRE-ABC	Projet d'Appui à la Production Vivrière dans l'Alibori, le Borgou et les Collines
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PASAFRED	Projet d'Appui à la Structuration d'une Agriculture Familiale Rentable, Equitable, Durable
PASCiB	Plateforme des Acteurs de la Société Civile au Bénin
PCD-TASAN	Programme Communautaire Décennal de Transformation de l'Agriculture pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle dans l'espace UEMOA
PDA	Pôles de Développement Agricoles
PDAP	Plan de Développement Agricole de Pôle
PIB	Produit Intérieur Brut
PND	Plan National de Développement
PNDF	Plans de Développement de Filières
PNIASAN	Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
PNOPPA-Bénin	Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles du Bénin
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRSA	Programme de Restructuration des Services Agricoles
PSDSA	Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole
PSO	Plan Stratégique Opérationnel
PSRSA	Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole
SDDAR	Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural
SFD	Système Financier Décentralisé
SOBEBRA	Société Béninoise de Brasserie
SONAPRA	Société Nationale pour la Promotion Agricole
UCP Maïs	Union Communale des Producteurs de Maïs
UDP Maïs	Union Départementale des Producteurs de Maïs
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
USADF	United States African Development Foundation

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Acteurs rencontrés dans le cadre de l'étude _____	6
Tableau 2 : Principales attributions de quelques structures liquidées par les réformes _____	11
Tableau 3 : Quelques textes réglementaires relatifs aux institutions de la réforme _____	14
Tableau 4 : Cohérence des axes stratégiques du PSDSA avec les orientations du PAG, les piliers du PDDAA et l'ECOWAP _____	18
Tableau 3 : Les acteurs engagés dans la promotion des filières et leurs rôles _____	21
Tableau 4: Budget prévisionnel (x1000 FCFA) désagrégé par PDA du PNDF Maïs _____	26
Tableau 5 : Budget prévisionnel (x1000 FCFA) des PDA du PNDF Manioc _____	27
Tableau 6 : Évolution des différentes productions végétales, animales et halieutiques et niveau d'atteinte des indicateurs _____	29
Tableau 7 : Forces et faiblesses de la filière manioc dans la commune d'Adja Ouèrè _____	41

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Dynamique des politiques agricoles du Bénin	12
Figure 2 : Structuration du FNDA en guichets et sous-guichets	24
Figure 3 : Évolution des superficies des cultures	28
Figure 4 : Évolution des productions des cultures.....	28
Figure 5 : Cartographie des acteurs de la filière maïs dans la commune de Djidja.....	35
Figure 6 : Cartographie des acteurs de la filière manioc dans la commune d'Adja Ouèrè	44

RESUME EXECUTIF

Le Projet d'Appui à la Structuration d'une Agriculture Familiale Rentable, Equitable, Durable (PASAFRED) est une initiative d'UPA Développement International en collaboration avec la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes du Bénin (PNOPPA-Bénin), la Fédération des Unions des Producteurs du Bénin (FUPRO-BENIN) et le Groupement des Exploitants Agricoles du Bénin (GEA-Bénin). Il vise une meilleure adéquation entre les politiques affectant l'agriculture familiale et le milieu rural, les actions des organisations paysannes (OP) et l'agriculture vécue par les agricultrices et agriculteurs à la base, et ce, afin de favoriser la croissance économique durable et inclusive pour les femmes, les jeunes et les populations vulnérables du milieu rural béninois.

Au regard des réformes engagées, depuis 2016 au sein de l'environnement porteur du secteur agricole béninois, il est apparu utile pour les acteurs du PASAFRED d'analyser au mieux les dynamiques en cours en vue d'un meilleur positionnement.

La méthodologie de conduite de cette étude est basée sur l'exploitation de la documentation existante sur le secteur agricole béninois et ses interactions avec l'environnement commercial de la Sous-Région puis des entretiens avec différents acteurs de l'agriculture familiale au Bénin. Ces entretiens ont mobilisés aussi bien les agriculteurs, leurs organisations à divers niveaux que les structures d'appui des secteurs public et privé.

Les réformes en cours ont favorisé la mise en place de structures publiques qui sont en charge de l'action publique dans le monde agricole. Il faut cependant noter que toutes ces institutions ne disposent pas encore des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à l'optimisation de leurs actions et interventions au service du développement de l'agriculture béninoise, ce qui limite la visibilité de leurs contributions au développement agricole.

Au plan des acteurs du secteur privé et de la société civile, les OPA ont une contribution majeure à apporter aussi bien en tant que bénéficiaires des réformes mais aussi et surtout en tant que parties prenantes de leur mise en œuvre. Cependant, le niveau de connaissance et d'appropriation du contenu des réformes est encore très faible au niveau des agricultrices et agriculteurs familiaux. En conséquence, les OPA dans leur rôle de défense des intérêts de leurs membres devront s'investir davantage dans différentes missions d'information et de renforcement des capacités de leurs membres à travers la mise en œuvre de services de conseil agricole, d'appui à la structuration et à la reconnaissance officielle des organisations et par une participation active et efficace au dialogue public-privé.

Au niveau des filières maïs et manioc analysées dans les communes de Djidja et Adja Ouèrè, plusieurs opportunités d'affaires s'offrent aux acteurs, mais elles restent actuellement sous valorisées. Dans la logique de renforcement des dynamiques agricoles selon l'approche CVA et l'outil cluster, la réforme offre l'opportunité aux exploitations familiales de renforcer les interactions économiques entre elles.

Aux termes des analyses, quatre principaux champs d'actions s'offrent aux organisations professionnelles agricoles pour agir efficacement sur l'agriculture familiale. Il s'agit de :

- le renforcement des services de conseil agricole pour lesquels l'offre actuellement existante ne couvre pas toutes les attentes des agriculteurs familiaux ;
- l'amélioration de l'accessibilité aux services financiers pour les agriculteurs ;
- le renforcement des capacités de dialogues public-privé pour une agriculture plus rentable ;
- l'accompagnement à la structuration des acteurs des filières en vue d'une représentativité effective.

Pour la mise en œuvre de ces recommandations, il importera pour les OPA de mobiliser à court terme, le soutien notamment financier, de l'Etat à travers le MAEP et de leurs partenaires techniques et financiers. A moyen et long terme, elles devront mettre en œuvre des stratégies de mobilisation de ressources internes pour répondre aux exigences de pérennisation de leurs offres de services à l'agriculture familiale.

1. INTRODUCTION

1.1. CONTEXTE

La République du Bénin reste un pays à faible développement avec des potentialités sous exploitées, avec plus d'un tiers de sa population vivant sous le seuil de pauvreté. Selon un rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de l'Institut national béninois de statistique et d'analyse économique (INSAE) paru en août 2016, la pauvreté au niveau national est passée de 33,3% en 2007 à 40,1% en 2015. Et, les évolutions de sa croissance économique : 5,4% en 2017, 6% en 2018 et 6,3% en 2019 (d'après les dernières estimations du FMI) ont des effets limités sur l'emploi et le recul de la pauvreté compte tenu, notamment d'un taux de croissance démographique supérieur à 3,5 % et d'autres facteurs comme le taux d'inflation, etc.

Le secteur agricole est un levier majeur du développement de l'économie Béninoise, il contribue à près de 30% du PIB, 1% du taux de croissance, plus de 50% des emplois et constitue la principale source de devises du pays (MAEP, 2016). Il est dominé par des petites exploitations familiales, dont le nombre est estimé à 550.000, avec une taille moyenne de 1,7 hectare. Seulement 35% des exploitations utilisent des engrais chimiques. Le secteur est caractérisé par une faible diversification, par la culture de subsistance, par une forte dégradation des sols et par sa vulnérabilité à la variabilité climatique. L'augmentation de la production est surtout assurée par l'expansion des superficies et non par l'accroissement des rendements.

Face à ce décor, les décideurs nationaux, travaillent à améliorer les performances de cette agriculture à travers entre autres des actions de réorganisation de l'environnement de développement de ce secteur d'activités. Ainsi le secteur agricole béninois a connu plusieurs réformes visant chacune à accroître les performances qui étaient les siennes. Depuis 2016, le secteur connaît de nouvelles mutations qui se sont concrétisées, au plan institutionnel, par la liquidation de certaines anciennes structures d'Etat et la mise en place d'une nouvelle organisation. Il s'agit en l'occurrence de la mise en place de structures telles que :

- les Agences Territoriales de Développement Agricole (ATDA) ;
- les Direction Départementale de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (DDAEP) ;
- le Fonds National de Développement Agricole (FNDA) du Bénin dans sa version réorganisée et restructurée.

Par ailleurs, ces différentes réformes institutionnelles ont été soutenues par l'élaboration de documents stratégiques et de pilotages diverses dont :

- Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) ;
- Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PNIASAN)
- Plans de Développement de Filières (PNDF)
- Plans de Développement Agricole de Pôle (PDAP).

Il faut cependant garder à l'esprit que l'animation du secteur agricole béninois mobilise divers autres acteurs importants dont les Organisations Professionnelles Agricoles (OPA). Au niveau

de celles-ci, on a aussi observé une dynamique de réorganisation visant entre autres à favoriser une meilleure adaptation à la nouvelle structuration administrative mise en place. Ces mutations opérées dans la gouvernance du secteur agricole se sont accompagnées de diverses opportunités de développement du secteur.

Dans cet environnement en mutation, les organisations professionnelles agricoles (OPA) ont besoin de mieux appréhender les nouveaux rôles qui sont les leurs et les opportunités qui y sont associés. Ainsi, à la faveur du Projet d'Appui à la Structuration d'une Agriculture Familiale Rentable, Equitable, Durable (PASAFRED) que pilotent UPA Développement International en collaboration avec la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles du Bénin (PNOPPA-Bénin), la Fédération des Unions des Producteurs du Bénin (FUPRO-BENIN) et le Groupement des Exploitants Agricoles du Bénin (GEA-Bénin), il est envisagé de réaliser une étude sur l'environnement porteur initial et sur les rôles et responsabilités des parties prenantes, notamment dans les filières (maïs et manioc) ciblées par le Projet et dans ses zones d'intervention, pour améliorer le niveau de compréhension desdites réformes. En effet, le projet vise une meilleure adéquation entre les politiques affectant l'agriculture familiale et le milieu rural, les actions des organisations paysannes (OP) et l'agriculture vécue par les agricultrices et agriculteurs à la base, et ce, afin de favoriser la croissance économique durable et inclusive pour les femmes, les jeunes et les populations vulnérables du milieu rural béninois. Ceci passe entre autres par l'atteinte de son résultat intermédiaire 1100 intitulés « L'environnement porteur favorise davantage l'investissement, l'innovation et la croissance économique durable et inclusive pour les femmes dans les milieux ruraux du Bénin ».

Ces réformes ambitionnent la création de valeurs ajoutées dans le secteur agricole en faisant passer certaines ressources contrôlées par l'État vers des entreprises privées et en passant par le développement de différentes filières, principalement des filières phares à hautes valeurs ajoutées, mais aussi des filières vivrières.

Le projet PASAFRED, dans sa vision de soutenir le développement d'une agriculture familiale, rentable, équitable et durable, souhaite (i) évaluer les impacts des réformes en cours à produire des bénéfices aux petits entrepreneurs agricoles et à leurs organisations et (ii) dégager, si possible, les opportunités pour ceux-ci et à identifier les chaînes de valeurs porteuses et innovantes sur lesquelles les femmes et les jeunes pourraient se positionner afin d'en tirer profit de façon durable.

Dans cette perspective, le projet s'investit dans l'amélioration de la connaissance de l'environnement porteur pour l'agriculture familiale. C'est donc dans ce cadre que s'inscrit l'étude dont ce document est le rapport.

1.2. OBJECTIFS DE LA MISSION

L'objectif global de cette mission est d'analyser l'environnement agricole actuel dans le contexte des nouvelles réformes amorcées par le gouvernement béninois puis de faire une analyse des impacts de la réforme sur l'agriculture familiale ainsi que les OPA qui représentent les producteurs notamment dans les filières maïs et manioc.

De façon spécifique, cette étude devra permettre de :

- i) établir le contexte du secteur agricole béninois ;
- ii) documenter l'environnement externe, soit ce qui renvoie à tout ce qui ne sera pas sous le contrôle des acteurs dans la construction collective de leur environnement porteur. Sur le plan juridique, on peut citer le droit de l'OMC et les contraintes qu'elles peuvent faire peser sur l'État ;
- iii) mieux comprendre l'environnement porteur dans lequel évolue l'agriculture béninoise, notamment :
 - a. le cadre réglementaire et légal ;
 - b. ses acteurs clés, ainsi que leurs rôles et responsabilités ;
 - c. la réforme en cours du secteur agricole ;
- iv) analyser la réforme lancée par l'État, les structures propres à cette réforme, son opérationnalisation et son impact sur l'agriculture familiale, notamment au niveau des filières maïs et manioc ;
- v) documenter les nouveaux programmes, politiques ou stratégies liées à l'investissement, l'innovation, la croissance économique et l'inclusion des femmes ;
- vi) pour chacune des filières et zone ciblées :
 - a. Identifier les acteurs clés et les arrimages possibles entre les structures étatiques et les OPA ;
 - b. Dégager les principales opportunités pour les OPA en général, et pour les jeunes et les femmes en particulier.

1.3. RESULTATS ATTENDUS

Le principal résultat attendu de cette mission est son rapport. Il décrit entre autres, la méthodologie de collecte des données, l'approche utilisée pour l'analyse des données quantitatives et qualitatives. Il fournit aussi l'état des lieux des réformes et une analyse des opportunités qu'elle offre pour les acteurs de l'agriculture béninoise notamment les femmes et les jeunes principalement dans la filière maïs dans la commune de Djidja et la filière manioc dans la commune d'Adja Ouèrè où le PASAFRED intervient.

Il est prévu également la diffusion des résultats de l'étude au cours du second séminaire qui sera organisé par la PNOPPA-Bénin en collaboration avec l'UPA DI à travers le PASAFRED. Ce séminaire est un cadre de partage de connaissances et de réflexion sur l'agriculture familiale béninoise qui vient en complément des dispositions stratégiques prévues au niveau des acteurs intervenant dans le secteur agricole au Bénin.

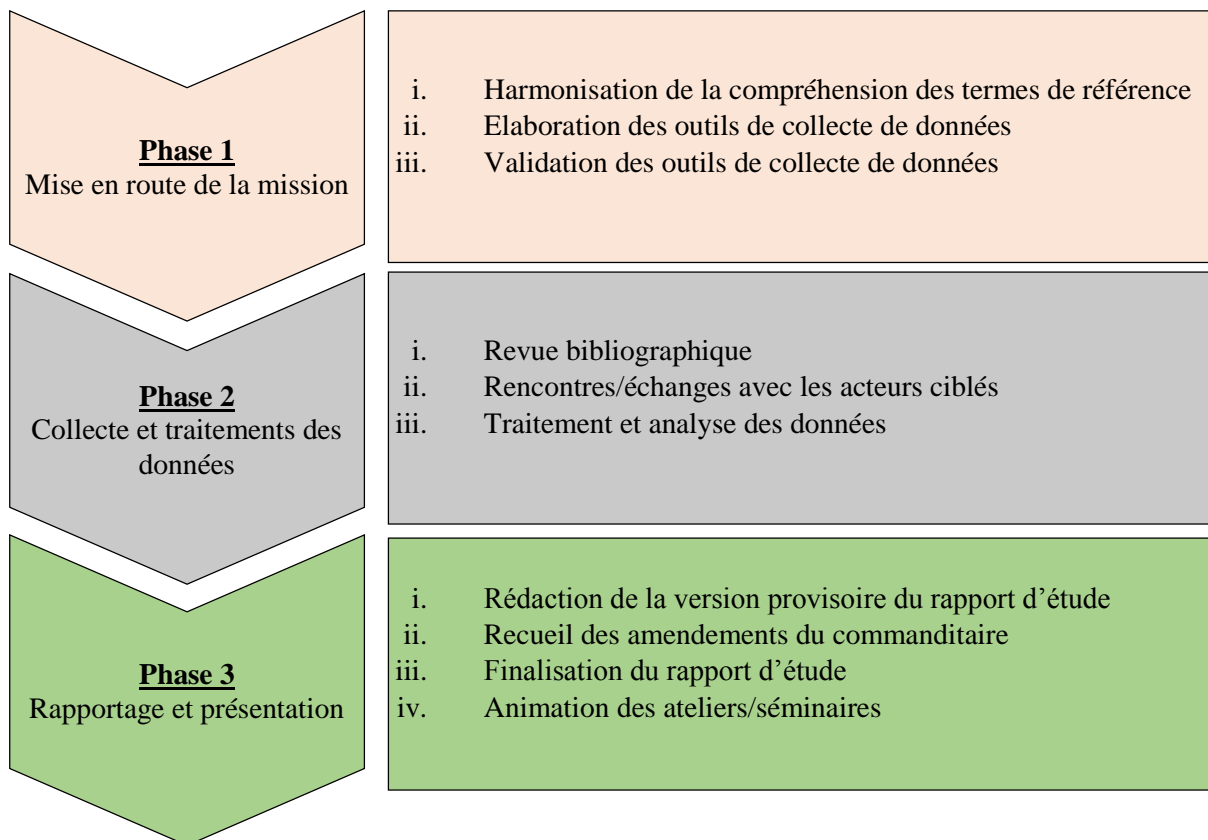
2. METHODOLOGIE DE MISE EN ŒUVRE DE LA MISSION

2.1. APPROCHE TECHNIQUE ET METHODE DE TRAVAIL

La démarche méthodologique mise en œuvre, pour atteindre les objectifs fixés à la mission, est déclinée en trois (03) phases. Il s'agit de :

- (i) la mise en route de la mission ;
- (ii) la collecte et traitement des données et ;
- (iii) la rédaction et présentation du rapport de mission.

La succession des étapes et les principales activités réalisées par étape sont illustrées par le diagramme ci-après.



2.1.1 Mise en route de la mission ;

Au démarrage de l'étude, deux réunions d'harmonisation de la compréhension de la mission ont été tenues. Elles ont permis au commanditaire et à l'équipe de consultant de s'accorder sur les attentes en termes de résultats et sur la méthodologie prévue pour la réalisation de la prestation.

L'étape d'élaboration des outils de collecte de données a consisté en la formulation de guide d'entretien pour chacune des catégories d'acteurs pressenties pour les besoins de l'étude. Ces acteurs sont classés en différents catégories comme suit.

- les **Organisations Professionnelles Agricoles** : plusieurs acteurs ont été rencontrés au regard de leurs implications dans l'animation de l'environnement porteur pour l'agriculture ;
- les **services publics et parapublics** : Dans la sphère publique, les acteurs rencontrés sont principalement les responsables de différentes Directions et Agences opérant sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) ;
- les **autres acteurs** : il s'agit ici d'organisations ayant apportées des contributions remarquables dans la conception ou la mise en place du nouvel environnement. Il a aussi été question de rencontrer des personnes ressources en raison des participations qui ont été les leurs dans le processus de mutation de l'environnement.

Les outils de collecte élaborés ont ensuite été soumis à la validation du commanditaire. Il s'agit de guides d'entretien pour chacune des catégories d'acteurs ciblées pour la collecte de données.

2.1.2 Collecte et traitement des données

Cette phase de la mission a permis à l'équipe de consultants de :

- recueillir, d'analyser et de synthétiser la documentation disponible en lien avec le sujet de l'étude il s'agit de rapports d'études, de monographies, de textes de lois et leurs décrets d'application, et tous autres documents qui informent sur les questions d'intérêts pour la présente étude ;
- organiser des séances de travail avec les majeurs de la réforme en cours en lien avec les objectifs de l'étude. A cet effet, des acteurs ont été ciblés et des guides d'entretien spécifiques ont été élaborés.

Dans ce cadre, différents acteurs ont été identifiés en fonction de leurs rôles et participation à la mise en œuvre des réformes qui définissent l'environnement porteur pour l'agriculture familiale actuelle au Bénin. Ces acteurs sont classés en différentes catégories comme suit.

- les **Organisations Professionnelles Agricoles** : plusieurs acteurs ont été rencontrés au regard de leurs implications dans l'animation de l'environnement porteur pour l'agriculture ;
- les **services publics et parapublics** : Dans la sphère publique, les acteurs rencontrés sont principalement les responsables de différentes Directions et Agences opérant sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) ;
- les **autres acteurs** : il s'agit ici d'organisations ayant apportées des contributions remarquables dans la conception ou la mise en place du nouvel environnement. Il a aussi été question de rencontrer des personnes ressources en raison des participations qui ont été les leurs dans le processus de mutation de l'environnement.

Le tableau 1 ci-dessous récapitule les différents acteurs rencontrés dans le cadre de cette étude.

Tableau 1 : Acteurs rencontrés dans le cadre de l'étude

Catégories d'acteurs	Acteurs rencontrés
Organisation Professionnelles Agricoles	<ul style="list-style-type: none"> • la Fédération des Unions des Producteurs du Bénin (FUPRO-BENIN) • le Groupement des Exploitants Agricoles du Bénin (GEA-Bénin) • la Fédération Nationale des Producteurs de Maïs (FNPM) • l'Union Départementale des Producteurs de Maïs du Zou • l'Union Communale des Producteurs de Maïs de Djidja • ANAF • UCOM CPTMM d'Adja Ouèrè • Transformatrice de manioc
Acteurs des services publics et parapublics	<ul style="list-style-type: none"> • la Direction de la Planification et de la Prospective (DPP) ; • la Direction de la Législation Rurale, de l'appui aux Organisations Professionnelles et à l'Entrepreneuriat Agricole (DLROPEA) ; • les Agences Territoriales de Développement Agricoles (ATDA) des Pôle 4 (incluant la commune de Djidja) et 6 (incluant la commune d'Adja Ouèrè) • les Directions Départementales de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (DDAEP) du Zou et du Plateau ; • le Fonds National de Développement Agricole (FNDA) ; • le Centre de Recherche Agricole (CRA) de Niaouli
Autres acteurs	<ul style="list-style-type: none"> • la Plateforme des Acteurs de la Société Civile au Bénin (PASCiB) • l'Assurance Mutuelle Agricole du Bénin (AMAB) ; • Personnes ressources

En rencontrant ces acteurs qui animent l'environnement porteur de l'agriculture béninoise, il a été question d'appréhender les positionnements et les attentes de chacun d'eux.

2.1.3 Rédaction et présentation du rapport de mission.

Cette étape du travail s'est déroulée au fur et à mesure du traitement et de l'analyse des données collectées. Elle a permis de produire des différentes versions (provisoire et définitive) du rapport d'étude.

2.2. OUTILS DE COLLECTE ET D'ANALYSE DES DONNEES

Principalement deux types de données ont été collectés dans le cadre de cette étude. Il s'agit des ressources bibliographiques et des informations issues des entretiens avec les acteurs. Pour les données bibliographiques, il a été conçu un guide de dépouillement de la bibliographie en fonction de la nature des informations souhaitées. Pour les entretiens avec les acteurs, des guides d'entretien ont été élaborés en fonction des préoccupations devant faire l'objet des échanges avec chacune des catégories d'acteurs. Ces guides d'entretien sont structurés de manière à établir l'état des lieux de la mise en place du nouvel environnement mais aussi le fonctionnement des organisations et institutions mise en place. Les données collectées relatives aux organisations professionnelles agricoles (OPA) sont essentiellement :

- ☞ l'existence réglementaire et missions de la structure et les outils de sa réalisation ;
- ☞ les différents appuis aux filières maïs et manioc en focalisant l'attention sur les opportunités et niches d'affaires accessibles pour les femmes et les jeunes dans le pôle et pour la filière ciblée, le contenu des programmes d'actions pour les filières manioc à Adja Ouère et maïs à Djidja, le niveau de structuration des producteurs dans ces filières et le niveau de participation des OPA à la mise en œuvre des actions ;
- ☞ la collaboration des OPA avec le service public en mettant l'accent sur les contributions ou collaborations attendus des services publics, les modalités de mobilisation de cette collaboration, le regard sur la collaboration avec les nouvelles structures issues des réformes en cours dans le secteur agricole béninois, les potentialités de renforcement de cette collaboration, les conditions d'optimisation de la collaboration avec les nouvelles structures et besoins d'amélioration et l'espace de collaboration souhaités dans la mise en œuvre des réformes en cours.

S'agissant des acteurs des services publics, parapublics et autres acteurs, il a été question en plus des données collectées auprès des OPA de recueillir les informations concernant :

- ☞ l'environnement légal et réglementaire de l'organisation en mettant un point particulier sur les bases réglementaires de l'existence de la structure, les documents et supports (décrets, AOF, autres) et l'arrimage ou non de la structure dans le cadre communautaire ;
- ☞ les services et programmation en faisant ressortir les services fournis pour le développement des filières agricoles, les bénéficiaires des services, les conditions d'accès aux services les mécanismes de planification des actions et niveaux d'implication des femmes et des jeunes et les mécanismes de suivi des performances et de l'amélioration des conditions de vie des bénéficiaires ;
- ☞ l'état des lieux des réformes engagées par l'Etat dans le secteur agricole en se focalisant sur les facteurs favorisant la mise en place d'un environnement porteur pour le développement agricole ;
- ☞ les structures propres à cette réforme, son opérationnalisation et son impact sur l'agriculture familiale, notamment au niveau des filières maïs et manioc ;
- ☞ les nouveaux programmes, politiques ou stratégies liées à l'investissement, l'innovation, la croissance économique et l'inclusion des femmes ;
- ☞ l'identification des acteurs clés et les arrimages possibles entre les structures étatiques et les OPA pour chacune des filières et zone ciblées ;
- ☞ les principales opportunités pour les OPA en général, et pour les jeunes et les femmes en particulier.

Au total, 37 personnes ont été rencontrées et interviewées (Voir liste en annexe). Les données issues de la revue documentaire et des entretiens avec les acteurs rencontrés ont été synthétisées en vue d'établir l'état des lieux en termes de niveau de mise en œuvre des réformes et des problèmes et opportunités qu'offre le nouvel environnement institutionnel.

3. HISTORIQUE, EVOLUTION ET CHANGEMENTS RECENTS DU SECTEUR

Le secteur agricole béninois a connu au cours des dernières années de profondes réformes qui sont des en partie des conséquences d'orientations macroéconomiques adoptées par le pays. Ainsi, dès le début des années 90, et la suite du Programme d'Ajustement Structurel (PAS), un Programme de Restructuration des Services Agricoles (PRSA) a été mise en œuvre. Au niveau du développement rural et avec le PRSA, une étude sur l'avenir du secteur rural, suivie d'un séminaire sur la politique de développement rural tenu en juillet 1990 ont permis de préciser les grandes orientations de la stratégie sectorielle en harmonie avec la politique économique nationale. Ces orientations ont été définies, précisées et opérationnalisées à travers les documents de référence en matière de politique sectorielle du développement rural. Il s'agit de :

- ✓ la Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LDPDR, 1991),
- ✓ la Déclaration de Politique de Développement Rural (DPDR, 1999),
- ✓ le Schéma Directeur de Développement Agricole et Rural (SDDAR, 2000),
- ✓ le Plan Stratégique Opérationnel (PSO, 2000).

La LDPDR a défini les orientations du développement du secteur agricole et rural et a mis l'accent sur deux priorités que sont : (i) la redéfinition du rôle de l'Etat avec une amélioration de son intervention et la réduction de son coût d'intervention et (ii) le développement du secteur privé (ONG, OPA, etc.) à travers le transfert des compétences aux autres acteurs.

La DPDR complète la LDPDR en précisant le contenu et les conditions de désengagement de l'Etat des fonctions de production, de transformation et de commercialisation. Ce document fixe les rôles des différents acteurs (Etat, Collectivités locales, OPA, Partenaires techniques et financiers et Privés) et souligne la nécessité de doter le secteur agricole d'une Loi d'Orientation Agricole et d'un Plan d'Investissement Agricole.

Le SDDAR élaboré avec l'appui du PNUD et de la FAO est un outil de référence au service de toutes les parties prenantes au développement agricole et rural (Etat, partenaires au développement, organisations de producteurs, secteur privé). Il définit les stratégies de développement du secteur agricole et rural suivant neuf axes d'orientation générale. Le SDDAR est rendu opérationnel avec l'élaboration du Plan Stratégique Opérationnel (PSO). Ce plan précise la stratégie publique du développement rural et soumet un ensemble d'actions à mettre en œuvre par rapport à l'appui à apporter par l'Etat au secteur, l'appui aux fonctions assurées par le secteur privé, l'appui aux collectivités territoriales pour les domaines relatifs au développement local et la Gestion des Ressources Naturelles (GRN).

La lettre de déclaration de politique de développement rural de mai 1991, revue et actualisée au cours de l'année 2000, définit les grandes lignes de la politique gouvernementale dans le secteur agricole. Les enjeux et défis sont nombreux et recouvrent plusieurs dimensions. :

- Nourrir la population béninoise de plus en plus nombreuse et urbanisée : le secteur agricole doit assurer la couverture des besoins alimentaires et nutritionnels sans cesse croissants des populations (13 millions d'habitants d'ici 10 ans) ;

- Accroître la productivité en préservant l'environnement et les ressources naturelles,
- Améliorer la gouvernance au sein des organisations professionnelles agricoles en vue d'une meilleure contribution du secteur à la réduction de la pauvreté ;
- S'adapter aux nouvelles orientations libérales de l'économie nationale.

Les opportunités dans le cadre du développement du secteur agricole se résument à l'internationalisation des échanges commerciaux, les accords de partenariats économiques (APE) entre l'Union Européenne et les Etats africains, la loi américaine AGOA (African Growth and Opportunity Act), le volet agricole du NEPAD, la politique agricole de la CEDEAO et de l'UEMOA.

En 2006, un processus de réflexions et de propositions concertées avec les diverses catégories d'acteurs du monde agricole et rural a été engagé sur l'élaboration du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA). Le PSRSA consacre le développement des filières comme un axe prioritaire retenu pour le développement du secteur agricole et définit une note d'orientation pour l'élaboration des stratégies spécifiques de promotion des filières. Dans ce cadre, la promotion des filières a été retenue comme l'axe stratégique majeur de développement du secteur agricole. Cela rend impérative l'urgence d'une politique claire de promotion des filières agricoles et un cadre méthodologique cohérent. Ainsi, l'approche ValueLinks a été adoptée comme démarche fédératrice de promotion des filières et CVA.

L'évaluation du PSRSA qui est arrivé à échéance en 2015, a donné de bons résultats pour certaines filières et des résultats mitigés pour d'autres. De façon générale, les contraintes au développement de l'agriculture béninoise sont connues et concernent notamment (i) les difficultés d'accès au foncier ; (ii) la faible maîtrise de l'eau et de l'énergie ; (iii) l'enclavement des zones de production ; (iv) l'insuffisance et l'inadéquation des infrastructures de stockage appropriées ; (v) l'insuffisance de la mécanisation et mécanisation non adaptée ; (vi) la non opérationnalisation de l'ensemble des réformes institutionnelles et organisationnelles ; (vii) l'insuffisance et l'inadéquation du financement du secteur agricole ; (viii) l'absence de stratégie nationale de financement du secteur agricole ; (ix) les difficultés d'accès au marché et (x) les difficultés d'accès aux intrants spécifiques.

L'analyse de ces contraintes a permis de définir les défis à relever. Ainsi, de nouvelles orientations sont définies pour le développement du secteur agricole à l'horizon 2025 à travers le Plan Stratégique pour le Développement du Secteur Agricole (PSDSA). Dans ce contexte, la stratégie de promotion des filières agricoles retenue pour accompagner le PSDSA dans la promotion des filières agricoles a adopté l'approche des chaînes de valeurs ajoutées et l'outil cluster agricole qui sont des options stratégiques du MAEP. En effet, les actions de promotion des filières agricoles à travers l'approche CVA sont plus concentrées sur le maillon production que sur les autres maillons. Ces derniers, faute de compétence et de maîtrise au niveau des acteurs furent faiblement impactés. La nécessité de corriger ce déséquilibre a conduit le MAEP au choix de l'outil Clusters agricoles en vue de rendre opérationnels les liens d'affaire entre petits producteurs et agrégateurs et faciliter leur accès au marché, au financement et au partage des biens et services que génère le système.

Ce choix est en conformité avec l'option faite au niveau régional par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) qui a retenu dans son Programme Communautaire Décennal de Transformation de l'Agriculture pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle dans l'espace UEMOA (PCD-TASAN), le développement de schémas d'agrégation ou clusters agricoles pour la promotion des filières agricoles dans cet espace. Les clusters sont aussi adoptés comme outils de promotion des filières agricoles par d'autres institutions internationales telles que le Forum pour la Recherche Agricole en Afrique (FARA) et le Conseil Ouest et Centre Africain pour la Recherche et le développement agricoles (CORAF).

En définitive, l'outil Clusters agricoles intervient dans le processus de développement des filières pour mobiliser les acteurs directs et indirects autour des chaînes de valeur ajoutée (CVA) pour la mise en marché d'un produit final dans le cadre d'un modèle d'affaire.

Les réformes survenues dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de promotion des filières avec l'utilisation de l'outil clusters agricoles ont eu des implications sur la promotion des filières. Au nombre de celles-ci il faut noter :

- La définition des pôles de développement agricole et des filières locomotives. Sept (07) pôles de développement agricole ont été identifiés et le Plan d'Action du Gouvernement a retenu dix (10) filières locomotives notamment l'anacarde, l'ananas, le maïs, le riz, le manioc et les produits maraîchers, la viande, le lait, l'œuf et la pisciculture. A ces dernières sont ajoutées celles mentionnées sous la rubrique « autres » qui sont à promouvoir. Il s'agit entre autres du soja, du karité, du palmier à huile, de l'igname, de l'escargot, du lapin, de l'aulacode etc.
- Un nouveau cadre institutionnel de développement agricole qui crée les Directions Départementales de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (DDAEP) et les Agences Territoriales de Développement Agricole (ATDA) ;
- la restructuration et la réorganisation du Fonds National pour le Développement Agricole (FNDA) ;
- la restructuration du mécanisme de l'opérationnalisation du Fonds d'Appui au Développement des Communes FADeC-Agriculture ;

Il faut aussi faire mention de l'élaboration d'une deuxième génération de stratégie nationale de conseil agricole (SNCA) et de la définition d'un nouveau dispositif du conseil agricole qui permet une ouverture des thématiques plus étendue.

Une rationalisation du paysage institutionnel du secteur à travers une liquidation ordonnée de la Société nationale de promotion agricole (SONAPRA), la Centrale d'achat des intrants agricoles (CAIA-SA), l'Office national d'appui à la sécurité alimentaire (ONASA), l'Office national de stabilisation et de soutien des prix et des revenus agricoles (ONS), de l'Agence de développement de la mécanisation agricole (ADMA) et l'Agence de promotion des aménagements hydroagricoles (APHASA) et des six CARDER. Le tableau ci-dessous récapitule les rôles précédemment dévolues à ces différentes structures.

Tableau 2 : Principales attributions de quelques structures liquidées par les réformes

Structures	Rôles et attributions
ADMA	<ul style="list-style-type: none"> - mobiliser, organiser et sensibiliser les acteurs autour des objectifs de la politique de développement de la mécanisation agricole ; - engager toutes les actions jugées opportunes, ainsi que celles confiées par le Gouvernement, les producteurs, les transformateurs, les fabricants locaux, les prestataires de services, les importateurs de matériels agricoles et autres opérateurs privés ainsi que les collectivités locales ; - œuvrer à la maximisation des effets de ces actions sur le développement de la production agricole, en quantité et en qualité, ainsi qu'à la maximisation des revenus des paysans ; - faciliter l'accès au matériel agricole (prospection, recherche-développement, politique de maintenance et d'entretien, suivi-évaluation de l'utilisation du matériel, construction d'une base de données sur la mécanisation,) ; - former les acteurs dans le domaine de la mécanisation agricole et assurer, le conseil en orientation (extension géographique des points de dépôt, de maintenance, de fabrication de pièces de rechange, et de machine-outil, ...), l'assistance en développement de technologie (fabrication de pièces de rechange, et de machines-outils, ...), les conseils aux producteurs, transformateurs, fabricants locaux et importateurs de matériels agricoles et le service après vente à travers notamment la maintenance et la réparation des matériels agricoles.
APAH	<ul style="list-style-type: none"> - la conception, l'étude, l'exécution, le suivi et le contrôle des travaux d'aménagement hydro-agricole ; - la contribution à la détermination des équipements et des conditions techniques optimales de valorisation durable des ressources naturelles dans les domaines de l'aménagement hydro-agricole ; - la contribution à l'élaboration de programmes nationaux d'aménagement hydro-agricole ; - l'étude, le suivi, et le contrôle des programmes de maîtrise de l'eau à des fins agricoles, pastorales et halieutiques ; - la contribution à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre des plans d'équipement du territoire ; - la construction, l'entretien et l'affermage des infrastructures hydro-agricoles ; - l'acquisition, l'entretien et l'affermage des équipements hydro-agricoles ; - l'assistance et l'appui aux collectivités territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques, plans et programmes en matière d'aménagement et de mise en valeur de périmètres hydro-agricoles ; - la promotion de l'information, de l'éducation et de la communication relatives à la mise en valeur de périmètres hydro-agricoles ; - le renforcement des capacités des structures nationales et locales en matière de mise en valeur de périmètres hydro-agricoles.
ONASA	<ul style="list-style-type: none"> - aider à assurer pour chaque béninois et chaque béninoise, en tout temps et en tout lieu, une alimentation saine pour une vie active ; - informer sur l'évolution des paramètres et des déterminants de la sécurité alimentaire au Bénin, en synergie avec d'autres structures du MAEP et d'autres ministères, en collaboration avec des structures et institutions non gouvernementales béninoises et internationales ;

	<ul style="list-style-type: none"> - initier et mettre en œuvre des actions pour renforcer les capacités de prévision des crises et d'actions des communautés et des collectivités décentralisées en accordant une attention particulière aux femmes et à la problématique du VIH/SIDA ; - aider le gouvernement à la prise de décisions en vue de prévenir et de surmonter les crises alimentaires ; - appuyer le secteur privé en matière de commercialisation des produits vivriers
--	---

Cela entraîne la réorganisation en termes de rôles, attributions, organisation, et relations de travail entre les nouvelles structures propres à la réforme et les institutions étatiques existantes. Il faut noter que ces structures liquidées étaient au niveau central et ont pour rôle d'appui les CARDER dans la réalisation de certaines interventions ou thématiques spécifiques comme la promotion des filières agricoles ; la mécanisation agricoles et l'aménagement hydro-agricoles. Les réformes dans le secteur agricole peuvent être scindées en trois grandes phases comme le retrace le schéma ci-après

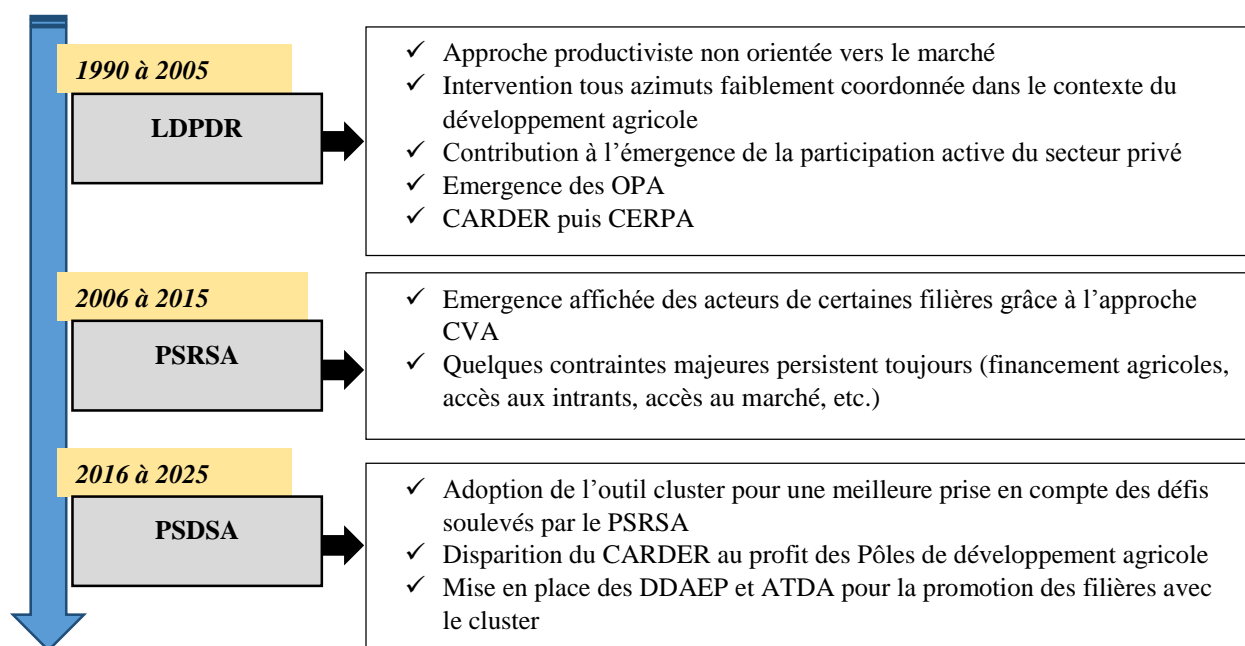


Figure 1 : Dynamique des politiques agricoles du Bénin

4. ENVIRONNEMENT EXTERNE, DROIT INTERNATIONAL, COMMUNAUTAIRE (CEDEAO, UEMOA) ET REGIONAL

Le Bénin est membre de différentes communautés sous régionales qui contribuent, à travers des directives, des accords, textes et traités organiser la collaboration entre les Etats membres. Ainsi le Bénin est membre de la Communauté des Etats de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO) et de l’Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

Les rapports de la CEDEAO avec ses Etats membres et d’autres organismes externes sont guidés par des principes fondamentaux. Ces principes sont consacrés par le Traité de la Communauté, qui est aussi le document fondamental qui lie les membres ensemble. Ils stipulent, entre autres que les Etats membres travaillent à :

- une égalité et interdépendance des Etats membres ;
- une solidarité et autosuffisance collective ;
- une coopération inter-Etats, harmonisation des politiques et intégration des programmes ;
- une transparence, justice économique et sociale et participation populaire au développement ;
- une reconnaissance et respect des règles et principes juridiques de la Communauté ;

Pour le secteur agricole, la CEDEAO s’est doté d’une politique agricole (ECOWAP + 10) qui définit les orientations majeures pour les états membres. La politique agricole régionale adoptée par la CEDEAO affirme comme vision ce qui suit : « *Une agriculture moderne et durable, fondée sur l’efficacité et l’efficience des exploitations familiales et la promotion des entreprises agricoles grâce à l’implication du secteur privé. Productive et compétitive sur le marché intra-communautaire et sur les marchés internationaux, elle doit permettre d’assurer la sécurité alimentaire et de procurer des revenus décents à ses actifs* ».

De cette vision, découlent des objectifs et des orientations sur lesquelles se fondent les programmes de la CEDEAO et partant, ceux des pays membres dont le Bénin. L’arrimage de la politique agricole du Bénin et celle l’ECOWAP/PDDAA sera développé au paragraphe 5.2.

5. ENVIRONNEMENT PORTEUR AU BENIN

5.1. CADRE REGLEMENTAIRE ET LEGAL,

L'animation du secteur agricole au Bénin est assurée par des acteurs qui œuvrent dans un environnement réglementaire et légal caractérisé par des textes dont les plus marquants sont :

- la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin
- le décret n° 2016-681 du 07/11/2016 portant cadre institutionnel du développement agricole ;
- le décret n° 2016-422 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche ;

Pour la mise en place des institutions de la réforme, des textes qui fixent de façon spécifique leurs attributions, organisation et fonctionnement ont été adoptés. A cela s'ajoutent les décrets de nomination des responsables de ces structures.

Tableau 3 : Quelques textes réglementaires relatifs aux institutions de la réforme

Structure	Textes réglementaires
MAEP	<ul style="list-style-type: none">- Décret n° 2016-292 du 17 mai 2016 fixant la structure type des ministères- Décret n° 2016-422 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
FNDA	<ul style="list-style-type: none">- Décret n° 2017-304 du 21 juin 2017 portant, création, attributions, organisation et fonctionnement du Fonds National de Développement Agricole
ATDA	<ul style="list-style-type: none">- Décret n°2017-101 du 27 Février 2017 constatant approbation des ATDA
DDAEP	<ul style="list-style-type: none">- Décret n°2016-166 du 22 décembre 2016 portant AOF du MAEP
CNAB	<ul style="list-style-type: none">- Loi N° 2016-17 du 04 Octobre 2016 portant création des Chambres d'agriculture en République du Bénin- Décret adopté en conseil des Ministres en sa séance du 25 juillet 2018 portant application des chambres d'Agriculture (en préparation)

Le cadre réglementaire va aussi s'enrichir avec d'autres outils qui sont en cours d'élaboration et d'adoption tels que :

- i. la loi d'orientation agricole et de sécurité alimentaire et nutritionnelle (LOASAN) ;
- ii. le document de stratégie d'entrepreneuriat agricole ;
- iii. la loi sur les interprofessions.

Il faut souligner que les OPA en particulier la PNOPPA-Bénin a joué un rôle primordial lors de l'élaboration de l'avant-projet de la loi d'orientation agricole et de sécurité alimentaire et nutritionnelle et la loi sur les interprofessions afin de prendre en compte les préoccupations / avis des acteurs non étatiques sur ces documents d'avant-projet. Ainsi, les OPA doivent veiller à la transmission des projets de loi non encore transférés à l'Assemblée Nationale pour vote. Elles doivent également organiser des ateliers/retraites d'imprégnation de l'avant-projet de loi aux députés afin de faire comprendre le bien-fondé de ces différentes lois.

5.2. OUTILS D'OPERATIONNALISATION DE LA REFORME

5.1.1 Stratégie Nationale du Conseil Agricole (SNCA)

Pour atteindre les objectifs contenus dans la vision du PSDSA, la nouvelle Stratégie Nationale du Conseil Agricole veut désormais accompagner les producteurs, productrices et les autres acteurs des Chaînes de Valeurs Agricoles sur leurs trajectoires de développement vers une plus grande intégration dans des chaînes de valeurs liées à leurs Pôles de Développement Agricole (PDA), sans renier certaines dimensions sociales et surtout environnementales. Il est organisé autour de 7 types de service de conseil que sont :

- le Conseil Technique Spécialisé ;
- le Conseil de Gestion aux Exploitations Agricoles ;
- le Conseil à l'Accès au Marché ;
- le Conseil à l'Organisation et à la Planification Locale ;
- le Conseil à l'Alimentation et à la Nutrition Appliquée ;
- le Conseil d'Entreprise ;
- le Conseil Juridique d'Accès à la Terre/Financement et à l'assurance agricole.

Ce dispositif pluriel est basé sur la responsabilisation plus accrue des prestataires privés pour animer prioritairement le dispositif de terrain, et le recentrage des structures publiques dans leur rôle régalien de contrôle de la qualité. Le dispositif qui est identifié pour la mise en œuvre du Conseil Agricole peut être appelé « Moins d'Etat, mieux d'Etat », où l'Etat se désengage des dispositifs de terrain dans le court terme pour se concentrer sur ses fonctions régaliennes de contrôle de la qualité des prestations en Conseil Agricole. Plusieurs types de services et approches de conseils sont à offrir et à développer dans ces premières phases d'application.

Pour mettre en application cette nouvelle Stratégie Nationale du Conseil Agricole cinq (5) catégories d'acteurs sont impliquées dont les Organisations Professionnelles Agricoles (OPA). Leur rôle dans ce nouveau dispositif est de veiller au renforcement de capacités de leurs membres dans la maîtrise d'ouvrage et d'œuvre et d'assurer le dialogue entre l'Etat et les acteurs sur les questions de financement et de pérennisation. Elles sont les demandeurs et les bénéficiaires du Conseil agricole. Elles attestent de la qualité des offres de services à elles rendus par les prestataires agréés. Elles joueront aussi le rôle des structures privées de prestation de services en Conseil Agricole qui pourront recevoir la délégation de la maîtrise d'œuvre délégué. Il sera exigé de ces prestataires privés un agrément pour la délivrance du Conseil Agricole au profit des producteurs et productrices. La délivrance de cet agrément aux prestataires est une des mesures pour garantir l'équité dans la sélection de ces prestataires par les ATDA avec qui ils sont appelés à contracter.

5.1.2 Fonds d'Appui au Développement des Communes, volet agriculture (FADeC-Agriculture)

Le Fonds d'Appui au Développement des Communes volet Agriculture est une dotation financière destinée à la réalisation des investissements agricoles communaux d'appui et d'accompagnement des filières agricoles. Spécifiquement, il est destiné à financer les activités pour l'amélioration de la productivité agricole, la transformation des produits agricoles, la commercialisation des produits agricoles et la qualité nutritionnelle des produits agricoles.

La procédure de sa mise en œuvre passe par la mise en œuvre des opérations ci-après :

- Programmation et budgétisation des actions ;
- Mobilisation, mandatement et transfert des ressources ;
- Passation des marchés publics ;
- Exécution des dépenses publiques communales ;
- Suivi de la mise en œuvre des projets ;
- Contrôle et audit.

Une analyse de l'utilisation de ce fonds sur la période allant de 2015 à 2018 de grande disparités dans la mise à disposition des communes des ressources du FADeC-Agriculture, ce qui dénote de l'absence d'un mécanisme de traçabilité dans l'utilisation des fonds alloués aux communes et qui empêche de produire des indicateurs plus parlants qui permettraient de mieux apprécier l'utilisation des FADeC-Agriculture au cours de la période. Cependant, on put noter que dans les départements du Zou (pour la commune de Djidja) et du Plateau (pour la commune d'Adja Ouèrè) les taux de décaissement du fonds en faveur des communes sont respectivement de 99 et 81% alors que le taux moyen au niveau national est de 80%¹.

5.3. ARRIMAGES ENTRE LES POLITIQUES AFRICAINES/ SOUS-REGIONALES ET LES POLITIQUES NATIONALES,

Le Bénin ambitionne de faire du secteur agricole, un secteur dynamique à l'horizon 2025, compétitif, attractif, résilient aux changements climatiques et créateur de richesses, d'emplois, répondant de façon équitable aux besoins de sécurité alimentaire et nutritionnelle et aux besoins de développement économique et social de toutes les couches de la population. Cette vision déclinée pour le développement du secteur agricole du Bénin et celle de l'ECOWAP/PDDAA ci-dessus mettent l'accent sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population, la compétitivité, la modernisation des systèmes de production des exploitations familiales agricoles et leur adaptabilité. Par conséquent, la vision du PSDSA est parfaitement en cohérence avec celle de l'ECOWAP/CEDEAO. Dans cette vision, le Bénin s'est doté d'outils d'orientation du développement agricole dont :

- la Stratégie nationale de promotion des filières agricoles intégrant l'outil clusters agricoles.

¹ MAEP, 2019. Rapport synthèse national de la mission de suivi et de localisation des investissements agricoles communaux dans le cadre des FADEC-Agriculture 2015- 2018

- Plan d'Actions du Gouvernement (PAG).
- le Plan Stratégique de Développement Agricole (PSDSA, 2017-2025) définit la politique agricole du Bénin à l'horizon 2025 ;
- le Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PNIASAN 2017 – 2021) ;
- le Cadre institutionnel d'orientation et de suivi du secteur agricole ;
- le Cadre programmatique du secteur agricole.

Les processus d'élaboration de ces différents documents s'appuient entre autres sur les orientations communautaires faite à travers avec le Plan National de Développement (PND) et la Politique Agricole de la CEDEAO (ECOWAP + 10). En effet, le MAEP est partie prenante active de plusieurs cadres de concertation (séminaires, colloques et ateliers) de la sous-région sur des thématiques touchant à l'agriculture, la gestion de l'environnement et la promotion d'une économie durable. En tant que tel, il s'assure de la mise en synergie parfaite des politiques nationales avec les orientations communautaires.

Le tableau 3 présente les correspondances entre les axes stratégiques du PSDSA, les orientations du PAG, les piliers du PDDAA et les orientations stratégiques de l'ECOWAP

Tableau 4 : Cohérence des axes stratégiques du PSDSA avec les orientations du PAG, les piliers du PDDAA et l'ECOWAP

Piliers du PDDAA	Orientations stratégiques de l'ECOWAP	Orientations nationales (PAG)	Orientations stratégiques du PSDSA Bénin	Orientations stratégiques transversales du PSDSA Bénin
Pilier I : Extension des superficies sous gestion durable des terres et systèmes fiables de contrôle de l'eau	L'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture	PILIER 2 : Engager la transformation structurelle de l'économie Axe stratégique 4 : Amélioration de la croissance économique	Axe 1 : Amélioration de la productivité et de la production des produits végétaux, animaux et halieutiques des filières agricoles prioritaires	Axe 4 : Amélioration de la gouvernance (renforcement institutionnel et coordination intersectorielle à différentes échelles) du secteur agricole, de la sécurité alimentaire et nutritionnelle Axe 5 : Mise en place de mécanismes de financements et d'assurances adaptés et accessibles aux différents types d'exploitations agricoles et catégories d'acteurs des maillons des filières agricoles y compris les femmes, les jeunes et des primo-entrepreneurs
Pilier II : Amélioration des infrastructures rurales et des capacités commerciales des marchés	La mise en œuvre, d'un régime commercial intracommunautaire fondé sur le principe d'une zone de libre échange en cours de construction		Axe 2 : Promotion et structuration équitable des Chaînes de Valeurs Ajoutées (production, transformation, normalisation, standardisation et labellisation, cadre de concertation et commercialisation) des produits végétaux, animaux et halieutiques des filières prioritaires	
Pilier III : Accroissement de l'offre alimentaire, réduction de la famine et amélioration des réponses d'urgence aux crises alimentaires	L'adaptation, du régime commercial extérieur aux spécificités des produits agricoles		Axe 3 : Renforcement de la résilience des exploitations agricoles face aux changements climatiques et amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations vulnérables	
Pilier IV : Recherche agricole, diffusion et adoption des innovations				

Source : Cadre programmatique du secteur agricole, version finale approuvée, 2017

Les trois premiers axes du PSDSA s'inscrivent directement dans les trois premiers piliers du PDDAA et les trois orientations stratégiques de l'ECOWAP. Les axes 4 et 5 du PSDSA sont

transversaux et correspondent aux quatre piliers du PDDAA et à l'ensemble des orientations de l'ECOWAP.

La création du Fonds National de Développement Agricole (FNDA) par exemple, est une recommandation de la Commission de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africain (UEMOA) matérialisée par le règlement n°06/2006/CM/UEMOA fixant les modalités d'intervention, d'organisation et de fonctionnement du Fonds Régional de Développement Agricole (FRDA). De ce fait, le Fonds National de Développement Agricole (FNDA) est le relais du Fonds Régional de Développement Agricole (FRDA).

Au niveau de la recherche agricole, l'harmonisation des procédures de certification de la qualité des semences et de mise à jour du catalogue semencier en concordance avec celui de l'UEMOA et l'adoption du décret validant le règlement N°03/2009/CM/UEMOA portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'espace UEMOA sont des manifestations claires de l'engagement du Bénin à une participation active à la mise en œuvre des règles communautaires.

5.4. IMPACTS DE L'ENVIRONNEMENT PORTEUR SUR LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE

La mise en œuvre des réformes est toujours en cours. La mise en place des institutions en charge de son pilotage n'est pas encore totale notamment du point de vue de la mise à disposition des ressources humaines et financières nécessaires pour leur permettre d'assurer une plénitude des fonctions qui leurs sont dévolues. Il est à signaler que les ATDA et les DDAEP sont installés et leurs opérationnalisations viennent de prendre corps par les recrutements et les déploiements du personnel des ex-CARDER. La mise en place du personnel est toujours en cours par conséquent nous ne pouvons pas énumérer de manière exhaustive les impacts de cette réforme. Néanmoins quelques effets de la réforme sont perceptibles, notamment :

- le renforcement de la légitimité des OPA des filières promues ;
- le développement d'un Partenariat Public-Privé ;
- la valorisation progressive du territoire ;
- l'amélioration de la qualité des produits finaux ;
- la professionnalisation des acteurs.

Dans la perspective que les actions des ATDA s'inscrivent dans l'optique de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Conseil Agricole 2018-2025, il est à craindre que leur organigramme actuel ne soit pas de nature à couvrir tous les 7 types de conseil agricole prévus. En effet, cet organigramme prévoit des Chefs de Programme filières qui coordonnent les activités de techniciens spécialisés en production, transformation et conservation. Ceux-ci sont en charge du Conseil Technique Spécialisé dans la nomenclature du SNCA 2. Les autres types de conseil dont particulièrement le Conseil à l'Accès au Marché et le Conseil Juridique d'Accès à la Terre/Financement et à l'assurance agricole n'ont pas de répondant dans le dispositif.

L'ATDA est la cheville ouvrière du FNDA. Dans leurs synergies d'actions, les ATDA ont organisé des collectes de dossiers de projets éligibles au FNDA notamment aux guichets 2 et 3. La mise en œuvre des microprojets issus de ces processus permettront d'améliorer les capacités

productives des exploitations soutenues. Cependant, l'accompagnement des producteurs pour la rédaction de leurs dossiers de projets quasi inexistant en raison entre autres de :

- l'inexistence d'agents qualifiés spécialement en charge du conseil à l'accès au financement et à l'assurance agricole et ;
- le retard de recrutement des prestataires de services non financiers (PSNF) qui devraient être en charge de l'accompagnement des exploitations agricoles.

En conséquence, on note une faiblesse qualitative des dossiers soumis au Fonds. De façon générale, il est à espérer qu'en accord avec leur conception, la réforme permette un renforcement de la productivité des systèmes de production agricole et le renforcement de l'économie des exploitations et entreprises agricoles. Elle devra pouvoir renforcer le tissu social en incluant l'accès aux services pour les femmes et les jeunes.

Cependant, la contribution des OPA dans la réalisation de cet objectif est importante. Il appartiendra aux OPA, à travers leurs activités de :

- évaluer régulièrement leurs valeurs ajoutées dans les dialogues et concertations public - privé dans une perspective d'amélioration de leur contribution au réajustement au besoin des orientations données à la réforme ;
- mobiliser l'information utile et de développer des argumentaires élaborés en préparation aux concertations et séances de dialogue ;
- veiller à la prise en compte de leurs contributions.

6. ACTEURS CLES DE L'ENVIRONNEMENT ACTUEL

6.1. ACTEURS CLES DU SECTEUR AGRICOLE, LEURS FONCTIONS, LES GRANDES DYNAMIQUES

Le nouveau cadre institutionnel identifie et définit les rôles des différents acteurs dans la promotion des filières. Le tableau ci-après présente brièvement les rôles des principaux acteurs institutionnels dans la mise en œuvre de la stratégie de promotion des filières intégrant l'outil clusters agricoles.

Tableau 5 : Les acteurs engagés dans la promotion des filières et leurs rôles

N°	Acteur	Rôles
1	Etat et ministères sectoriels	Rôle régalien relatif à l'orientation stratégique, coordination, planification, régulation, contrôle, certification, règlementation, facilitation, veille, et à la fourniture des biens et services publics correspondants.
2	Collectivités locales et territoriales	Elles ont la responsabilité du développement du secteur agricole à la base et y travaillent.
3	Organisations des producteurs agricoles représentées par la PNOPPA	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation des membres, représentation et de proposition ; - Contribution à l'élaboration des politiques, des stratégies et à leur mise en œuvre ; - Renforcement des capacités des membres à différents niveaux ; - Défense des intérêts des producteurs et OPA.
4	Interprofessions	Elaborer des stratégies contractuelles, garantissant l'équité entre les membres, permettant de développer les performances d'une filière et de défendre ses intérêts.
5	Chambres d'agriculture du Bénin	Elles jouent un rôle de représentation consulaire des métiers d'agriculture et d'interface dans les relations partenariales avec l'Etat.
6	Réseau des ONG actives dans l'agriculture	Les ONG jouent le rôle d'appui-conseil auprès des producteurs. Elles renforcent leurs capacités dans le domaine de la production, de gestion et de mise en marché des produits agricoles.
7	Secteur privé (CCIB, UCIMB, CNP, ..)	Il est chargé de toutes les fonctions para agricoles de fourniture de biens et services aux autres acteurs du secteur agricole. Il peut aussi intervenir directement dans la production agricole. Dans un partenariat public-privé, l'opportunité est donnée au secteur privé d'intervenir dans tous les maillons de chaîne de valeur.
8	Société civile (PASCiB)	Elle joue le rôle de contrôle citoyen et celui de la gouvernance économique. Elle veille à la mise en œuvre cohérente des politiques et stratégies agricoles.
9	Partenaires techniques et financiers	Ils accompagnent les efforts du gouvernement béninois dans le développement du secteur agricole conformément à ses orientations en matière de lutte contre la pauvreté.

Source : Stratégie de promotion des filières utilisant l'outil clusters agricoles (2017)

6.2. INSTITUTIONS DU SERVICE PUBLIC

La nouvelle approche de développement agricole au Bénin fait priorité aux pôles de Développement agricole (PDA), aux Directions Départementales de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (DDAEP) et aux Agences Territoriales de Développement Agricole (ATDA), organes de gestion des PDA.

Ces nouvelles réformes ont été instaurées à cause des effets et impacts en-deçà des attentes, de la faible efficacité des dispositifs et mécanismes institutionnels, l'inadéquation entre mode d'organisation, moyens et tâches des structures d'appui. Par exemple, les CARDER étaient les structures d'exécution des actions d'augmentation de la production et jouaient également le rôle régalien qui sont relatives à :

- la définition de la stratégie agricole, en mettant l'accent sur la cohérence avec la politique nationale dans les domaines impactés par le développement agricole, tels que la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la sécurité sanitaire des aliments, la croissance économique, la réduction de la pauvreté et la promotion des exportations ;
- la programmation, le contrôle et le suivi-évaluation de la mise en œuvre de la stratégie agricole, et l'exécution des mesures d'accompagnement ;
- l'amélioration du cadre législatif et réglementaire du secteur, notamment par la mise en œuvre des mesures fiscales et douanières incitatives ;
- la collecte et la diffusion des données de base sur le secteur agricole ;
- le renforcement de la concertation entre les différents acteurs et partenaires à tous les niveaux, ainsi que l'appui au renforcement de leurs capacités ; et
- la définition, programmation et mise en œuvre des mesures de protection environnementale et sociale, y compris le renforcement du contrôle de conformité des intrants chimiques (engrais, insecticides, produits vétérinaires) et des semences, la facilitation et le suivi de la mise en œuvre du code foncier, etc.

C'est pourquoi, les nouvelles réformes ont séparé les fonctions régaliennes et les fonctions opérationnelles d'appui au développement des filières agricoles. Pour le compte du MAEP, les actions de promotion des filières au niveau méso seront assurées par deux nouvelles structures que sont :

- les Directions Départementales de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche (DDAEP)
- les Agences Territoriales de Développement Agricole (ATDA).

6.1.1 Agence Territoriale de Développement Agricole

L'ATDA est l'organe de gestion et d'administration du Pôle de Développement Agricole. De par le décret n°2017-101 du 27 Février 2017 constatant approbation des ATDA, elle a pour objet de veiller à une meilleure combinaison du principe de l'approche filière, de l'approche territoriale ainsi que l'application des instruments et démarches y afférents, notamment :

- la sélection des filières prioritaires pour le Pôle ;
- les interventions sur les maillons pertinents des filières à développer/renforcer ;
- le renforcement des relations entre les différentes catégories d'acteurs ;

- l'établissement des partenariats stratégiques pour des réponses aux problèmes des producteurs, des transformateurs, des services financiers, des commerçants de produits agricoles et leurs dérivés et des consommateurs ;
- la promotion des aménagements hydro-agricoles, le développement de la mécanisation agricole et la réalisation des infrastructures structurantes dans le pôle.

6.1.2 Département, la Direction Départementale de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche

Au niveau de chaque Département, la Direction Départementale de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (DDAEP), représente la structure déconcentrée du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP). Selon le décret n°2016-166 du 22 décembre 2016 portant AOF du MAEP, elle est chargée de :

- mettre en œuvre la politique agricole propre à améliorer l'environnement technique, économique et social des exploitations et des entreprises agricoles au niveau régional ;
- assurer la protection phytosanitaire, zoo-sanitaire et ichtyo-sanitaire ;
- assurer le suivi du secteur agricole ;
- assurer la mise en place, le suivi et le contrôle des normes techniques des infrastructures d'aménagement et d'équipements agricoles ;
- veiller à la gestion rationnelle de la flore, de la faune, des sols et des eaux ;
- veiller à la prise en compte de la dimension genre dans toutes les actions de promotion agricole et rurale ;
- apporter une assistance technique et un appui-conseil dans le domaine de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, au Département, aux Communes et aux Agences territoriales de développement de son ressort, conformément aux lois sur la décentralisation et à l'intercommunalité ;
- travailler en synergie avec la ou les Agences territoriales de développement agricole intervenant dans le département sur les opérations se rattachant directement ou indirectement aux activités ci-dessus ;
- Constituer une base informationnelle durable permettant d'assurer la gestion du processus de planification opérationnelle et de capitalisation dans le département ;
- recevoir et assurer toute délégation de pouvoir du Ministère chargé de l'agriculture dans son département de compétence.

6.1.3 Fonds National de Développement Agricole

Le Fonds National de Développement Agricole (FNDA) est créé par décret n° 2017 – 304 du 21 Juin 2017 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du FNDA en remplacement du décret n°2014-100 du 31 janvier 2014 et est régi par la loi N° 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des Offices à caractère social culturel et scientifique.

Le FNDA est ainsi un établissement public à caractère agricole, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière et est placé sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture de

l'Elevage et de la Pêche (MAEP). Il a pour objet de faciliter l'accès au financement pour la promotion de l'investissement privé dans le secteur agricole.

Le FNDA est, en outre, régi par toutes autres dispositions réglementaires et lois en vigueur dans le secteur agricole et se positionne au cœur de la stratégie d'appui au financement agricole. A ce titre, il a pour objet de faciliter l'accès au financement pour la promotion de l'investissement privé dans le secteur agricole et de l'orienter par des subventions ciblées et des instruments financiers adaptés vers des activités qui permettent une meilleure exploitation du potentiel agricole national et qui contribuent à l'amélioration des revenus agricoles et à la sécurité alimentaire en encourageant la promotion des filières agricoles. Il opère en liaison avec les Agences Territoriales de Développement Agricole (ATDA) pour fournir les différents services de son offre selon la structuration de ses trois (03) guichets distincts mais complémentaires ci-dessous présentés.

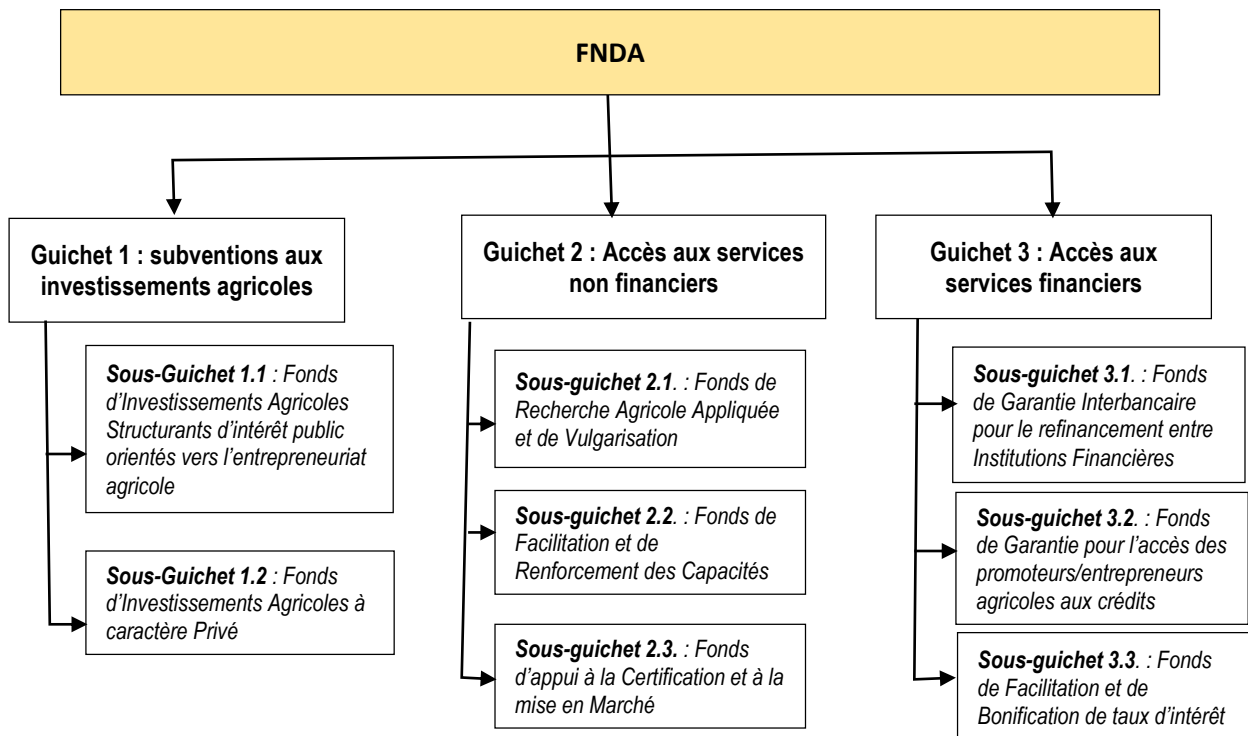


Figure 2 : Structuration du FNDA en guichets et sous-guichets

le Guichet 1 vise à contribuer à l'accès aux financements par les porteurs publics ou privés de projets structurants d'investissements agricoles dans les différents maillons de chaîne de valeur agricole des filières ciblées au niveau de chaque Pôle de Développement Agricole (PDA). Il participe à la création de conditions favorables au développement des filières agricoles à travers la mise en place d'infrastructures de production, de conservation, de transformation et de commercialisation d'utilité socio-économique. Mais, le Guichet 2 vise à contribuer à l'accès aux services non financiers des acteurs de chaîne de valeur agricole des filières cibles promues et des structures ou organisations d'appui au niveau de chaque Pôle de Développement Agricole (PDA). Les Services non financiers sont entre autres constitués de l'appui-conseil, la vulgarisation et le conseil agricole, l'appui institutionnel, la sensibilisation, la formation,

l'éducation non formelle, la recherche, l'assistance technique. Par contre, le guichet 3 est un guichet de facilitation d'accès aux financements par la création de conditions favorables au refinancement d'institutions de financement et leur mise en relation avec les porteurs de projets dans les filières promues au niveau de chaque Pôle de Développement Agricole (PDA). L'objectif de ce guichet 3 est de permettre aux petits exploitants familiaux et entrepreneurs agricoles d'accéder, auprès des banques et des systèmes financiers décentralisés, à des crédits aux conditions adaptées aux besoins et aux contraintes spécifiques du secteur agricole.

Chaque guichet a un dispositif et des modalités spécifiques de mise en œuvre. L'accès à ces différents fonds dépend de l'éligibilité des activités à financer et des conditions particulières et s'opère à travers une succession d'étapes séquencées de l'identification du projet à sa mise en œuvre et au suivi-évaluation des résultats. Chacune de ces étapes obéit à des dispositions et des instructions spécifiques et fait intervenir différents acteurs en fonction de leurs statuts, rôles et responsabilités dans le processus de préparation des projets et de décision de financement. Il convient de mentionner que ces modalités d'accès aux services des guichets n'offrent pas des facilités différenciées pour les femmes et les jeunes.

Dans une perspective d'apporter des solutions durables et adaptées aux contraintes spécifiques des producteurs, éleveurs et pêcheurs, il a été nécessaire de relire la Stratégie Nationale de Conseil Agricole (SNCA) de la première génération et le mécanisme d'appui au financement du Fonds d'Appui au Développement des Communes, volet agriculture (FADeC-Agriculture) en tenant compte du contexte institutionnel et des nouvelles orientations politiques nées du Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) et du Programme d'Actions du Gouvernement (PAG).

7. LES POLITIQUES

7.1. NOUVEAUX PROGRAMMES, POLITIQUES OU STRATEGIES MIS EN PLACE DEPUIS 2017

7.1.1 Investissement

Le développement agricole national est organisé à travers la mise en œuvre de différents instruments de financement agricole. A ce titre, il convient d'évoquer les Programmes nationaux de développement de filières agricoles (PNDF), le FNDA et le FADeC-Agriculture.

Le Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche avec le soutien technique et financier de différents partenaires a conduit le processus d'élaboration de plusieurs programmes nationaux de développement des filières dont le programme national de développement de la filière maïs et le programme national de développement de la filière manioc. La mise en place d'un environnement porteur pour le développement agricole au Bénin est concrétisée dans le cadre des nouvelles réformes par la création des 7 pôles de développement agricoles (PDA) au côté des douze Direction Départementales de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (DDAEP). Chaque DDAEP devra exercer pleinement ses missions régaliennes notamment de contrôle, de régulation, de mise en œuvre de la politique de l'Etat, incarné par le MAEP.

Les PDA participent à :

- i) une stratégie de territorialisation de développement agricole pour mieux valoriser les potentialités locales ;
- ii) un moyen de concrétisation de la vision « Investir pour une agriculture de grande envergure », à travers un dispositif proche de la base pour la mise en œuvre des programmes spécifiques par filière, avec des structures opérationnelles plus adaptées aux caractéristiques de chaque zone ou région du pays.

Dans ce cadre, des filières porteuses seront déclinées en projets structurants cohérents dont le pilotage et la coordination seront assurés par une ATDA au niveau de chaque pôle. Pour la mise en œuvre des PNDF, les différents PDA ont été ciblés en fonction des potentialités qu'ils offrent pour la promotion de ces filières. Ainsi, le Pôle 2 est ciblé pour la promotion de la filière maïs et le Pôle 4 pour le développement de la filière manioc.

D'après les tableaux 3 et 4 extraits des PNDF maïs et manioc, le Pôle 4 recevra environ 11% du budget total alloué au développement du maïs soit plus de 6,3 milliards de F CFA en 4 ans et le PDA 6 recevra 20% du budget du PNDF manioc soit plus de 11,5 milliards de F CFA en 4 ans.

Tableau 6: Budget prévisionnel (x1000 FCFA) désagrégé par PDA du PNDF Maïs

PDA	Budget prévisionnel (millier de FCFA)					Proportion %
	Année1	Année 2	Année 3	Année 4	Total	
PDA 1	395 169	70 561	70 061	70 061	605 853	1,04%
PDA2	11 155 101	7 381 115	7 425 115	7 484 115	33 445 444	57,29%
PDA3	1 323 575	267 246	265 246	265 246	2 121 312	3,63%
PDA4	4 177 355	736 176	730 676	730 676	6 374 883	10,92%
PDA5	5 613 230	988 422	980 922	980 922	8 563 495	14,67%

PDA6	1 955 043	332 807	330 307	330 307	2 948 465	5,05%
PDA7	2 896 981	475 930	472 430	472 430	4 317 771	7,40%
TOTAL	27 516 452	10 252 257	10 274 757	10 333 757	58 377 223	100,00%

Tableau 7 : Budget prévisionnel (x1000 FCFA) des PDA du PNDF Manioc

PDA	Budget prévisionnel (millier de FCFA)					Proportion (%)
	Année1	Année 2	Année 3	Année 4	Total	
PDA 1	721 816	746 816	746 816	587 421	2 802 869	4,89
PDA 2	726 816	756 816	776 816	607 421	2 867 869	5,00
PDA 3	726 816	756 816	776 816	607 421	2 867 869	5,00
PDA 4	3 455 875	5 057 375	4 436 375	3 777 875	16 727 500	29,16
PDA 5	1 500 571	1 866 571	1 871 071	1 694 071	6 932 283	12,08
PDA 6	2 597 678	3 013 678	3 173 178	2 771 178	11 555 712	20,14
PDA 7	2 616 427	3 037 427	3 057 427	2 891 427	11 602 707	20,23
UGP	438 000	671 000	606 000	291 000	2 006 000	3,50
Total	12 783 999	15 906 499	15 444 499	13 227 813	57 362 810	100,00

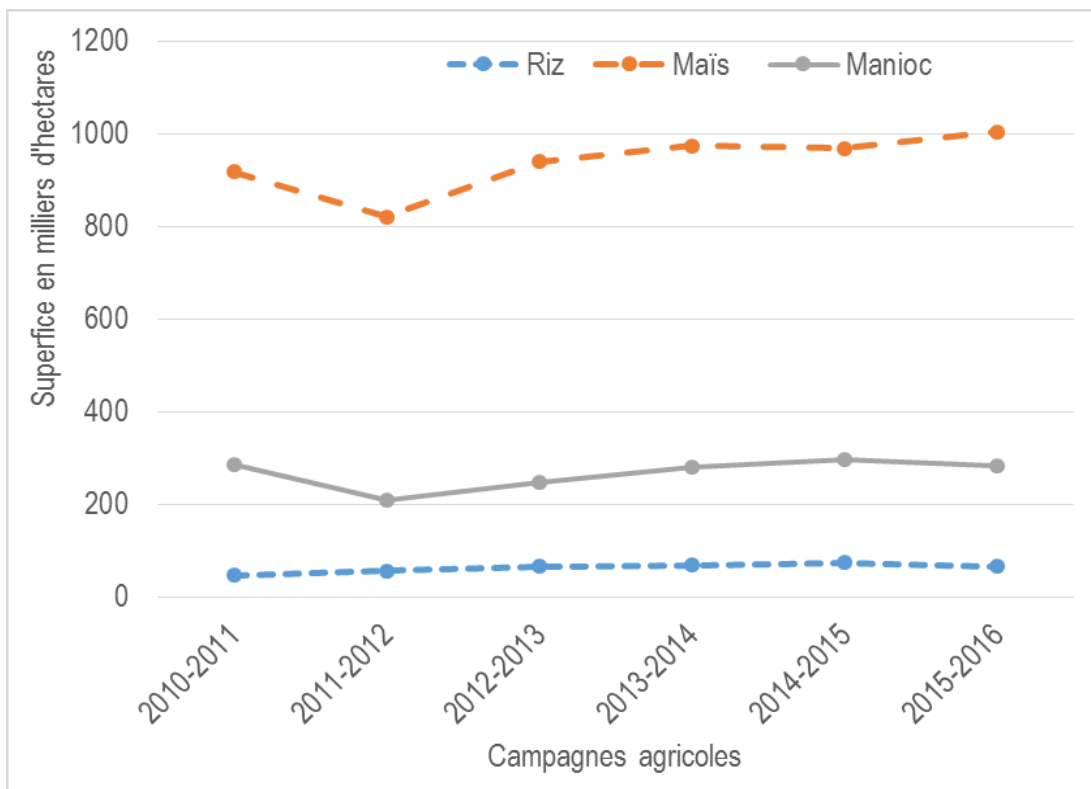
De par les niveaux de financement qui seront consentis pour le développement de chacune de filières, les PDA 4 et 6 se trouvent chacun en troisième position pour la mobilisation des ressources pour la promotion des filières concernées.

7.1.2 Innovation

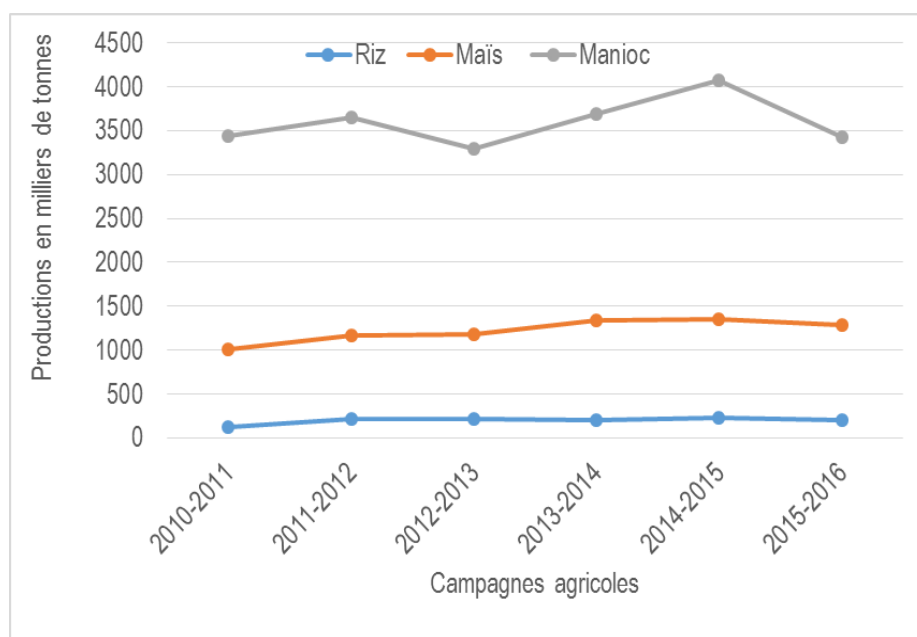
7.1.3 Croissance économique durable

Le maïs et le manioc sont deux cultures de grande importance pour la sécurité alimentaire au Bénin. Elles occupent aussi une place remarquable dans l'économie nationale. Ce sont des cultures pratiquées sur toute l'étendue du territoire nationale à l'exception de la commune de Cotonou. Pour ces filières, l'Etat veut améliorer le rendement de maïs à 1,5T/ha et avoir une production 1 800 000 T de maïs grain en 2021 et pour le manioc un rendement de 20T/ha (PSDSA ; 2017).

Au cours de la période de 2010 à 2016, les statistiques de ces cultures (figures 3 et 4) montrent une assez faible augmentation des productions et une quasi-stagnation des rendements.



Source : Service Statistique/DPP/MAEP 2017
 Figure 3 : Évolution des superficies des cultures



Source : Service Statistique/DPP/MAEP 2017
 Figure 4 : Évolution des productions des cultures

Aussi, apparait-il qu'en dépit des efforts et ressources consenti à la promotion de ces filières, les objectifs définis à l'horizon du PSRSA n'ont pas été atteints (tableau 4). Cela indique que des marges de progrès sont encore attendues pour le développement de chacune de ces filières.

Tableau 8 : Évolution des différentes productions végétales, animales et halieutiques et niveau d'atteinte des indicateurs

Spécifications	Situation en 2008 (tonnes)	Cibles 2015 (tonnes)	Réalisations en 2015 (tonnes)	Réalisations moyennes 2011-2015 (tonnes)	Taux d'accroissement par rapport à la référence (%)	Taux de réalisation par rapport à la cible 2015 (%)
Maïs	978 063	1 900 000	1 286 060	1 265 348	31	67,69
Manioc	3 611 213	8 500 000	3 420 665	3 624 919	-5	40,24

Source : Extrait du rapport d'évaluation PSRSA, 2016

Pour atteindre ces objectifs, la stratégie en vigueur promeut l'amélioration de la productivité des filières maïs aussi la facilitation de l'accès au marché pour les produits et sous-produits des différentes filières. Il a été élaboré le PSDSA (2025), le PNISAN (2017-2021) et huit (8) programmes nationaux de développement des filières (PNDF) dont ceux du maïs et du manioc.

Le PNDF Maïs, dont la mise en œuvre est confiée à l'ATDA 2 en qualité de chef de fil, est structuré autour de 4 composantes que sont :

- Composante 1 : Appui à l'amélioration de la production de maïs
- Composante 2 : Appui à la transformation et à la valorisation des produits à base de maïs
- Composante 3 : Appui à la facilitation de l'accès aux marchés des produits du maïs
- Composante 4 : Appui à l'amélioration de la gouvernance de la filière

Au niveau de la filière manioc, l'ATDA 4 est désigné comme de chef de fil de la mise en œuvre du PNDF, qui est structuré autour de 6 composantes que sont :

- Composante 1 : Appui à la recherche et à la production de semences
- Composante 2 : Appui au Conseil agricole, à la productivité et à la production du manioc
- Composante 3 : Appui à la transformation, au conditionnement et à la labellisation des dérivés de manioc
- Composante 4 : Appui au système de distribution et de commercialisation du manioc et de ses dérivés
- Composante 5 : Organisation des acteurs
- Composante 6 : Coordination et gestion du PNDF-Manioc

Dans ce cadre, les ATDA sont responsables de la promotion des filières dans un cadre programmatique cohérent et inclusif, agissent à travers une approche de « faire-faire » et contractualisent ainsi avec les prestataires de service. A ce titre, les OPA, aux côtés d'autres acteurs privés (ONG, entreprises, etc.) offrir des services de conseil agricole en qualité de prestataires de services non financiers pour le développement des filières, et la mise en œuvre des actions au profit des acteurs directs des chaînes de valeurs ajoutées.

7.1.4 Inclusion des femmes.

La participation de tous les acteurs du secteur agricole notamment des organisations professionnelles agricoles est nécessaire pour la mise en œuvre de la politique agricole. C'est pour cette raison qu'une approche participative et inclusive de tous les acteurs concernés depuis la conception jusqu'à la réalisation est utilisée. Ainsi la dimension de partenariat public-privé basée sur la concertation et la consultation permanente par famille d'acteurs institutionnels et entre différentes catégories d'acteurs est essentielle pour s'assurer de l'engagement de tous et de chacun dans la mise en œuvre de la politique agricole.

Cependant, de l'avis des acteurs rencontrés, l'inclusion des femmes est très faible. En conséquence, les contenus de la réforme et les attributions des différentes institutions mise en place ne sont pas connus des femmes. L'ANAF porte un regard assez critique sur les réformes. En effet, cette organisation s'estime véritablement en marge du processus de mise en œuvre des réformes.

Au regard du degré de participation des femmes à la vie de chacune des filières il conviendrait de mettre en place des mécanismes d'informations orientés vers les femmes aussi au niveau de leurs organisations (ANAF en particulier) et selon les maillons des filières qui les occupent (commercialisation du maïs, transformation et commercialisation du manioc).

Au plan opérationnel, il convient de mentionner qu'il n'y a pas de disposition qui excluent des catégories d'acteurs du bénéfice des services fournis. Du fait des attributions des acteurs publics et des leurs interactions avec les bénéficiaires de la réforme, l'ATDA joue un rôle majeur dans la valorisation des opportunités en faveur des différentes catégories sociaux professionnelles. Par conséquent, le niveau d'implication des femmes et des jeunes doit être apprécié en rapport avec l'activité des ATDA. Il faut signaler que les projets de création des nouvelles entreprises agricoles doivent impacter les jeunes et femmes à travers l'identification d'activités en faveur de ces derniers. Cependant, des modalités préférentielles d'accès aux offres du FNDA pourraient être définies en faveur des groupes défavorisés tels que les femmes et les jeunes. Ces modalités peuvent concerner le code de financement. Dans ce cadre, il sera possible de définir une clef de cofinancement dont les taux de contreparties varieront en fonction de la catégorie socioprofessionnelle, du sexe et de l'âge.

7.2 LA REFORME

7.2.1 Regard croisé

L'objectif du PAG est de réaliser des investissements massifs pour impulser le développement de l'économie nationale en utilisant l'agriculture comme le principal levier. C'est pour cette raison qu'il a été prévu un investissement massif dans le PAG dont 84% sera effectué par le secteur privé et 16% par le secteur public. Cet investissement va permettre d'améliorer l'environnement du secteur agricole et favoriser le développement des activités des acteurs des chaînes de valeur.

L'évaluation des performances des mécanismes d'appui à l'agriculture antérieurement mise en œuvre a révélé que

- les effets et impacts sont en-deçà des attentes ;
- la faible efficacité des dispositifs et mécanismes institutionnels ;
- l'inadéquation entre mode d'organisation, moyens et tâches des structures d'appui.

Les réformes engagées par l'Etat dans le secteur agricole ont pour but d'améliorer les services fournis aux acteurs des chaînes de valeur. A ce titre, il faut une administration efficiente et performante pour offrir ces services. En effet, l'organisation et la structuration du MAEP avant cette ambition affichée dans le PAG était telle qu'au niveau déconcentré il existait des structures qui jouaient simultanément le rôle régalién de l'Etat et le rôle de promotion des filières. De ce fait, le rôle régalién de l'Etat prenait assez de temps et par conséquent il n'y a pas souvent de temps pour le rôle de promotion des filières. Ces structures (CARDER et SCDA) qui se chargeaient de la promotion des filières c'est-à-dire qui donnaient des conseils aux producteurs pour l'amélioration du rendement de l'exploitation agricole dans un premier temps, revenaient dans un second temps pour jouer le rôle gendarme derrière ces acteurs. Ces structures étaient alors juge et partie dans leurs fonctions auprès des producteurs. Pour corriger ce dysfonctionnement, le gouvernement a séparé ces fonctions en créant deux structures pour qu'une structure s'occupe du rôle régalién et l'autre de la promotion des filières. C'est dans cette logique que les CARDER et certains Offices et Agences de l'Etat ont été liquidés. Ces agences et offices étaient au niveau central et avaient pour rôle d'appuyer les CARDER dans la réalisation de certaines interventions ou thématiques spécifiques comme la promotion des filières agricoles, la mécanisation agricole et l'aménagement hydro-agricole.

A l'issue de réflexions sur la manière la plus efficace d'appliquer le principe de subsidiarité, il est ressorti l'importance d'inscrire le secteur agricole dans le développement des pôles agricoles. En conséquence, le pays a été subdivisé en pôles selon des particularités homogènes. A ce titre, sept (7) pôles de développement agricoles ont été identifiés et créés selon les réalités agro-écologiques, économiques et spéculations dominantes. Ainsi, les Agences Territoriale de Développement Agricole (ATDA) ont été placées au niveau de ces pôles afin de structurer les acteurs à mieux valoriser les potentialités de chaque pôle. Les ATDA ont pour finalité la modernisation des exploitations agricoles, l'accroissement rapide de la productivité et des productions et l'amélioration des revenus des acteurs des filières. Elles ont pour rôle de coordonner toutes interventions/ activités de promotion des filières dans leurs pôles.

Par ailleurs, du besoin de séparation des fonctions régaliennes de celles opérationnelles, il a émergé 12 Directions Départementales de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (DDAEP) qui ont pour missions les services publics dont le contrôle d'application des réglementations et normes sur les activités agricoles, le suivi et l'évaluation de la politique de développement secteur et le foncier rural.

La nouvelle approche de développement agricole au Bénin fait priorité aux Pôles de Développement agricole (PDA) dont les Agences Territoriales de Développement Agricole (ATDA) sont les organes de gestion et aux Directions Départementales de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (DDAEP).

7.2.2 Difficultés vécues dans l'opérationnalisation de la réforme et solutions proposées.

Pour la mise en place et l'opérationnalisation des ATDA et les DDAEP il a été procédé au redéploiement des personnels du CARDER et au recrutement de ressources humaines complémentaires.

En dépit de la volonté clairement exprimée de faire des investissements massifs dans le secteur agricole, les différentes institutions en place déplorent le manque de ressources humaines adaptées et suffisantes pour assurer les missions qui sont les leurs.

L'ATDA ne dispose pas de conseillers en nombre et de qualifications suffisantes. La plupart des conseillers en place sont peu qualifiés pour assurer l'accompagnement des acteurs des filières pour la transformation des denrées, l'accès au marché et l'accès au financement. Ces faiblesses influencent directement leurs performances à l'endroit des producteurs mais aussi leurs capacités à répondre aux attentes d'autres institutions participant à la mise en œuvre des réformes.

En conséquence, il conviendrait de :

- mobiliser davantage de ressources humaines, y compris par le développement de partenariats avec les OPA et autres prestataires privés, pour assurer un accompagnement spécifique aux producteurs ;
- renforcer les compétences et ressources humaines des ATDA dans le cadre de l'analyse des propositions des projets soumis au FNDA par les exploitations agricoles et leurs OPA ;
- renforcer les compétences des OPA à assurer un accompagnement à leurs membres pour la formulation de projets rentables et viables à soumettre au financement des différents instruments financiers existant (FNDA, Projets/Programmes, etc.).

Pour l'exécution des fonctions régaliennes, la DDAEP a entre autres besoin de :

- personnel en nombre suffisant pour la collecte des données sur le terrain ;
- infrastructures pour assurer convenablement sa mission de mise sous scellés des produits saisis/avariés ;
- local pour assurer la proximité des services avec les communautés dans les communes ;

Une part importante des insuffisances notées, est la manifestation visible du déficit de ressources financières affectées à l'opérationnalisation de la réforme. Cette situation limite les capacités des différentes institutions à assurer convenablement les missions qui sont les leurs.

7.2.3 Bénéficiaires de la réforme

Les réformes sont élaborées et mise en œuvre pour améliorer les performances de l'agriculture béninoise pour les prochaines années. En conséquence, les premiers bénéficiaires en sont les acteurs des maillons successifs qui favorisent le fonctionnement des CVA et des Clusters.

Ainsi les interventions des institutions clés de la réforme devront permettre de renforcer les coopératives agricoles et les exploitations familiales actives dans les OPA.

L'Etat veut apporter son soutien aux Exploitations Agricoles Familiales (EAF) pour leur permette d'aller vers une professionnalisation progressive. Il s'agira pour leurs organisations d'améliorer la fourniture des services économiques à leurs membres, notamment en termes de facilitation d'accès aux intrants de qualité, aux crédits et assurances agricoles et aux informations sur le marché. Ces appuis aux Exploitations Agricoles permettront de renforcer leur rôle central et essentiel pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle du pays et renforcer la résilience des populations vulnérables.

Le secteur privé devra s'investir dans la création des entreprises agricoles et agro-alimentaires (y compris les Petites et Moyennes Entreprises, PME), pour améliorer le niveau de transformation des produits agricoles et leur conférer plus de valeur ajoutée. Des investissements agricoles structurants seront mis en place grâce au Partenariat Public-Privé (PPP). Ceci permettra de créer des emplois et d'améliorer la balance commerciale, voire les recettes fiscales.

La mise en œuvre du PSDSA s'appuie donc à la fois sur les Exploitations Agricoles Familiales et sur le secteur privé (PME et entreprises agroalimentaires), en renforçant leurs complémentarités et en favorisant leur intégration dans les Chaînes de Valeurs Ajoutées inclusives et leurs connexions aux marchés. Pour cela, l'Etat a prévu améliorer l'environnement institutionnel, promouvoir la formation, la recherche, l'appui conseil, investir dans les grandes infrastructures structurantes (pistes de désenclavement, aménagements hydroagricoles, construction/rénovation des marchés, etc.) et faciliter l'accès à la terre et aux financements.

8. AMELIORATION DE LA FILIERE MAÏS DANS LE POLE 4

8.1 CARACTERISATION DU POLE 4

Le Pôle de Développement Agricole 4 est encore appelé Pôle Borgou sud, Donga, Collines. Il est composé des communes de :

- Tachourou, Parakou, N'dali, Nikki, Pèrèrè dans le département du Borgou ;
- Djougou, Ouaké, Bassila et Copargo dans le département de la Donga ;
- Bantè, Dassa, Glazoué, Savalou, Savè, Ouèssè dans le département des Collines ;
- Djidja dans le département du Zou.

Cette zone abrite un système d'intégration agro-sylvo-pastorale comportant sur l'anacardier et le coton comme cultures locomotives. S'y ajoutent, le maïs, le riz, les légumineuses (niébé, soja et arachide), les racines et tubercules (manioc et igname) et le manguier, ainsi que l'élevage intensif de bovin, d'ovin, de caprin et de volaille, des actions sur l'extension du soja y seront menées également. Ce Pôle est une zone de diversification coton-vivrier-anacardier. Dans le cadre de l'organisation des ATDA autour des PNDF, le Pôle 4 a été identifié comme chef de file pour les actions de développement des filières anacarde et manioc.

8.2 CARTOGRAPHIE DES ACTEURS CLES

Les dynamiques productives dans la filière maïs dans la commune de Djida sont animées par plusieurs acteurs. On distingue les acteurs relevant des services publics et parapublics et les acteurs du privé qui interagissent. Ainsi il y a :

- Les services du public : Il s'agit principalement de la DDAEP, de l'ATDA4 qui à travers leurs cellules de proximité fournissent des différents services qui relèvent de leurs attributions. Pour ce qui est du FNDA, il s'appuie sur l'ATDA pour opérationnaliser son appui au développement des filières agricoles en accord avec les orientations nationales en la matière. On note aussi les organisations du système national de recherche (INRAB, Universités, ...) qui interagissent avec les différents acteurs pour contribuer à développer des solutions à différentes contraintes relevant de leurs domaines.
- Les acteurs du privé qui sont généralement les fournisseurs d'intrants spécifiques, producteurs, les transformateurs et les commerçants avec leurs organisations respectives. Dans la commune il faut mentionner l'union communale des producteurs de maïs qui est membre d'un réseau pyramidal d'organisations autour de cette filière Maïs (Plateforme communale des acteurs de la filière maïs, Union Départementale des Producteurs de Maïs, ...), mais aussi d'OP généralistes tel que la FUPRO Bénin.
- Différents projets et programmes en activités dans la commune œuvrent à améliorer de diverses manières les performances de la filière maïs. Il s'agit en particulier de PASAFRED, ProCAD de PADAAM, d'ACMA, de l'ADF et du Programme Alimentaire Mondial (PAM). Les projets comme PAIA VO et PAPVIRE-ABC quoi que n'intervenant pas directement dans la commune, influencent la filière par effet de proximité.

La figure ci-dessous présente sous une forme synthétique la cartographie des acteurs de la filière maïs dans la commune de Djidja.

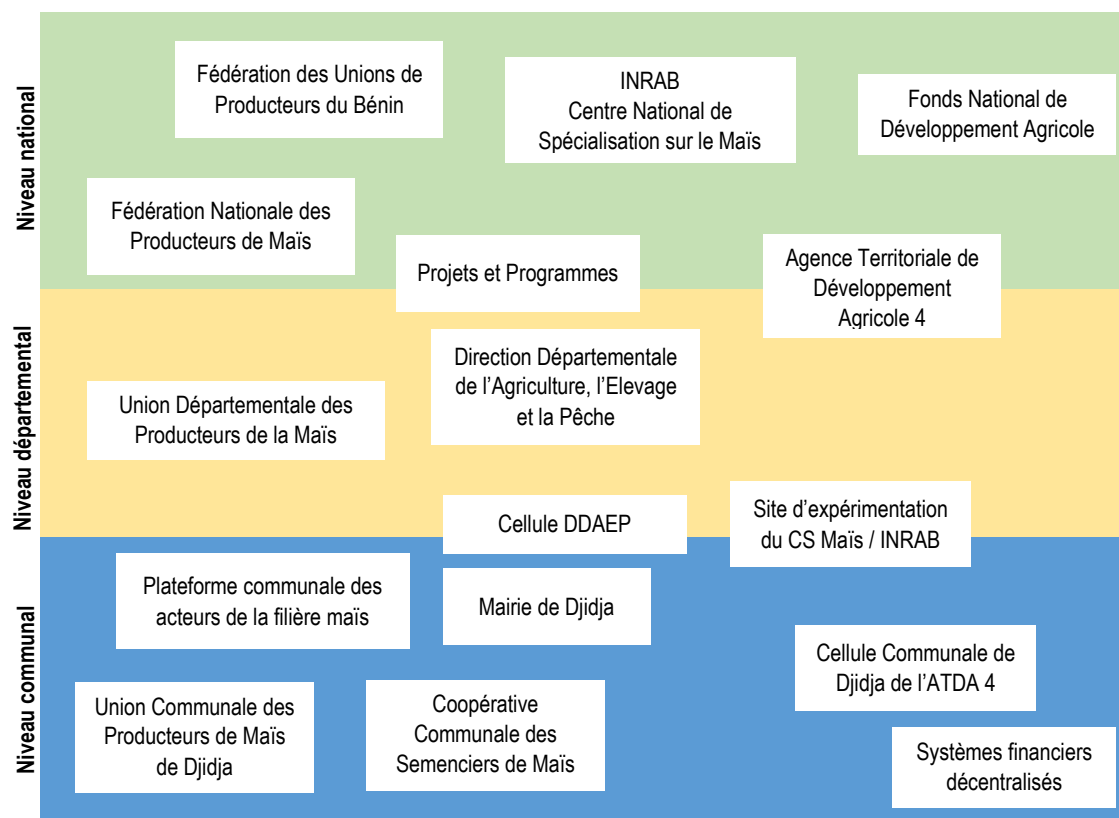


Figure 5 : Cartographie des acteurs de la filière maïs dans la commune de Djidja

8.3 ARRIMAGE DES OPA AVEC LES NOUVELLES STRUCTURES MISES EN PLACE

Le cadre institutionnel de l'environnement porteur actuel attribue des rôles et responsabilités aux différents acteurs qui interagissent.

Le renforcement de la collaboration entre les OPA et l'ADTA 4, la DDAEP Zou, le FNDA et autres fournisseurs de services devra se fonder entre autres sur la légitimité de l'interlocuteur qu'elle est.

En 2015, l'UEMOA et le MAEP ont apporté leur appui technique et financier pour la structuration des producteurs de maïs. Cela a abouti à la mise en place en 2018 de la Fédération Nationale des Producteurs de Maïs (FNPM). Dans cette dynamique, il a été créé en 2017 l'Union Communale Maïs de Djidja et l'Union Départementale des Producteurs de Maïs du Zou. Elles ont toutes les deux pour mission de défendre et de développer les intérêts des producteurs de maïs dans leurs sphères géographiques respectives et de saisir les opportunités de marché pour leur produit.

Il faut cependant constater que l'UDP Maïs Zou, à la différence de l'UCP Maïs de Djidja, ne dispose pas encore de documents statutaires depuis sa création en 2017. Le processus de mise en place d'une interprofession regroupant tous les acteurs de la production à la commercialisation sera mise en place est en cours et pourra être achevé au cours du premier semestre de 2019. Dans ce cadre, les acteurs de la filière maïs de Djidja ont mis place la

plateforme communale de la filière. Aussi, aucune des deux unions (UDP et UCP) ne disposent encore d'outils pour la mise en œuvre de leurs actions (plan d'actions stratégiques, planification périodiques d'activités, Stratégie de mobilisation des ressources internes, ...). Ces constats sont de nature à fragiliser les capacités de ces OPA à représenter convenablement et de plaider en faveur de la filière.

8.3.1 Analyse du rôle et de la livraison des services offerts

Les différents documents qui définissent les rôles des acteurs dans la réforme, notamment les décrets portant AOF des ATDA, DDAEP et FNDA décrivent les rôles et services (tableau 3) qui sont susceptibles des fournir aux agriculteurs et les interactions qui devraient se développer. En dépit de la définition assez claire des missions des différents acteurs identifiés, il est mis en évidence un faible niveau de collaboration et d'interaction entre les producteurs, leurs organisations et les services publics de mise en œuvre des réformes. Cela est la conséquence du faible degré d'opérationnalisation effective des réformes vu sous l'angle de la mise à disposition de ressources humaines, matérielles et financières nécessaires pour l'exécution de leurs missions. Au plan des ressources humaines, il s'agit d'une inadéquation entre les profils déployés sur le terrain (principalement orienté vers la vulgarisation des paquets techniques et technologiques) et les besoins actuels des exploitations et entreprises agricoles en matière d'accès au financement et d'accès au marché.

Face à la demande de plus en plus pressante et croissante des agriculteurs pour l'accès à certains services spécifiques tels que l'accès au marché et l'accès au financement, cet état des lieux peut constituer une opportunité pour les OPA. Elles pourront, dans une démarche de partenariat public-privé, se positionner sur la fourniture de ces services non encore proposé par les services publics.

8.3.2 Identification des cycles de planification et bilan des DDAEP

Les différentes institutions publiques de l'environnement porteur actuel (ATDA et DDAEP notamment) planifient, exécutent et font le bilan de leurs activités selon un rythme annuel. Les principaux outils de la mise en œuvre de leurs actions sont les plans de travail annuel budgétisé et les outils de suivi et évaluation. La gouvernance de ces structures est placée sous la supervision de leurs conseils d'administration, dont sont membres les OPA. Le bilan des activités des institutions publiques (DDAEP et ATDA) se fait à travers la validation du rapport de performance lors de la revue sectorielle. Ce rapport de performance du secteur agricole sert à mesurer l'évolution des indicateurs clés de développement du secteur agricole dans le cadre de la mise en œuvre de son plan stratégique. Il capitalise les interventions des divers acteurs du développement du secteur agricole est présenté à la revue du secteur en vue de son approbation.

Les DDAEP remplissent leur fonction régaliennne de coordination, de contrôle et d'application des réglementations et normes sur activités agricoles, la planification, le suivi et l'évaluation de la politique de développement dans le secteur, la sécurisation foncière rurale.

Le FNDA n'a pas de mécanisme de planification particulier mais s'appuie sur les projets qui sont identifiés, analysés et validés par les ATDA.

Dans cet environnement, les OPA à leurs différentes échelles de participation à l'animation des activités de développement du secteur agricole ont pour rôles de :

- organiser leurs membres,
- représenter et constituer une force de proposition ;
- contribuer à l'élaboration des politiques, des stratégies et à leur mise en œuvre ;
- renforcer les capacités des membres à différents niveaux ;
- défendre les intérêts des producteurs et OPA.

Cette participation est renforcée par la mission dévolue aux organisations interprofessionnelles agricoles qui est d'élaborer des stratégies contractuelles, garantissant l'équité entre les membres, permettant de développer les performances d'une filière et de défendre ses intérêts.

Ces structures travailleront en harmonie les unes avec les autres (ONG, centres de formation, centres de recherche, OPA, SFD et autres structures d'offre de services divers) pour répondre efficacement aux divers enjeux de développement des filières selon les approches de développement de chaînes de valeurs ajoutées et de clusters.

8.4 IDENTIFICATION DES OPPORTUNITES DE MARCHE

Différentes actions des acteurs de l'environnement agricole contribuent à créer ou à valoriser une diversité d'opportunités de marchés au profit des petits agriculteurs. Par les actions d'appui à la commercialisation du maïs et la facilitation de l'accès aux marchés, plusieurs intervenants dont les projets ACMA, et les initiatives de warrantage soutenues par l'USADF, les petits producteurs ont vu leurs accessibilités au marché s'améliorer. Dans ce même cadre, les actions d'information sur les marchés mises en œuvre par différents acteurs avec l'appui ou non des OPA contribuent à offrir une visibilité, tout au moins potentielle, sur les marchés du maïs et renforcent les capacités des producteurs et des autres acteurs des marchés à mieux orienter leurs stratégies et positionnements.

En dépit de sa sous-estimation par les acteurs rencontrés, il convient de mentionner la demande de maïs pour la consommation des ménages comme une opportunité commerciale importante pour la filière. En effet, le maïs, au regard de son importance dans l'alimentation de la population nationale. Cette opportunité est animée par plusieurs acteurs du marché du maïs composé de collecteurs, grossistes et détaillants qui servent d'intermédiaire entre les producteurs et les marchés régionaux (Bohicon et Cotonou). Cette offre commerciale est très accessible pour la plupart des producteurs. Cependant ils estiment cette opportunité peu rentable pour eux.

A cette opportunité, s'ajoute, au plan national, différentes niches spécifiques de marchés pour les producteurs et leurs organisations. Il s'agit en l'occurrence de :

- la production animale, et l'aviculture en particulier en un important secteur de consommation du maïs pour la production de provendes. OKE, 2017 évalue que pour assurer l'alimentation rien que de la volaille, il faudra plus 350 mille tonnes de maïs par

an. A travers des relations d'affaires simplifiées, les petits producteurs pourraient accéder aux offres d'achat des provenderies et unités d'aviculture.

- la micro, petite et moyenne entreprise agroalimentaire composée d'unités de transformation de maïs en une diversité de sous-produits alimentaires tel que les farines pour nourrissons, la restauration rapide, la boulangerie etc. qui sont demandeurs de maïs pour leurs activités, offrant ainsi des possibilités de relations commerciales entre les producteurs de maïs et ces unités de transformation.
- la création de la Coopération de Distribution des Intrants et de Commercialisation des Produits Agricoles (CoopDICPA) qui s'investit dans la commercialisation des denrées agricoles, dont le maïs, constitue un levier important pour les producteurs au regard de sa capacité à offrir un débouché pour les producteurs et les organisations de base ;
- les marchés institutionnels constitués par les cantines scolaires, les prisons civiles, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) au Bénin, etc. qui pour leur fonctionnement ont besoin de s'approvisionner en différentes denrées alimentaires dont le maïs. Les coopératives agricoles, regroupant des petits producteurs, pourraient développer des stratégies de conquête de cette opportunité.

Il existe par ailleurs différentes entreprises de transformation qui utilisent le maïs et ses sous-produits comme matière première. Il s'agit entre autres de :

- **SOCIA-BENIN** : C'est une entreprise agro-alimentaire installée à Bohicon. Cette société a été montée en 1989 par l'État béninois et rachetée en 1995 par un opérateur privé béninois. Elle a une capacité installée de 40.000 tonnes l'an et tourne actuellement à 4.500 tonnes /an. Les produits issus de la transformation du maïs au niveau de cette usine sont :
 - le gritz du maïs destiné exclusivement à la SOBEBRA pour la fabrication de la bière (60% du maïs transformé) ;
 - la farine du maïs destinée à la consommation humaine (15% du maïs) ;
 - le son du maïs pour l'alimentation animale ;
 - le couscous du maïs actuellement en faible quantité.
- **Société Béninoise de Brasserie (SOBEBRA)** : C'est la principale société de brasserie au Bénin. Elle utilise les gritz du maïs pour la fabrication de la bière. Elle est approvisionnée exclusivement par la SOCIA.

Si l'accès à ces opportunités semble assez contraignante pour les petits producteurs, leurs organisations, y compris la CoopDICPA, devraient pouvoir le leur faciliter à travers des actions de fusion (vente groupée, warrantage, ...).

Il est aussi à savoir que la demande de maïs dans la sous-région notamment au Nigéria, au Niger et au Burkina est très forte. La demande provenant de ces pays n'est que partiellement satisfaite. Elle pourrait mieux l'être si des mécanismes efficaces de suivi des stocks de maïs étaient mis en place avec une collaboration active des OPA tel que le PNOPPA.

8.5 RECOMMANDATIONS POUR L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE DES CHAINES DE VALEUR ET L'INSERTION/MAINTIEN DURABLE DES FEMMES ET DES JEUNES AU SEIN DE CELLES-CI.

Amélioration de la représentativité des OPA de la filière

La crédibilité et la pertinence des actions des UCP Maïs et UDP Maïs Zou dépendent des mécanismes de gouvernance qui sont mis en place au sein de ces organisations. Cela concerne aussi bien la représentativité que la préparation et la gestion des activités. A ce titre, elles pourraient se mobiliser, avec l'accompagnement de leurs faïtières pour l'élaboration de plan d'actions stratégiques et de plans opérationnels.

Les deux OPA doivent impérativement mobiliser les compétences techniques et administratives nécessaires pour leur reconnaissance officielle. Elles devront aussi se doter d'outils d'orientation de leurs interventions.

Amélioration de la productivité des systèmes de production

Les performances des systèmes de production de maïs sont encore sous la pression de divers facteurs dont les plus récurrents sont (i) l'accès aux intrants (semences et engrais) de bonne qualité et (ii) le contrôle inadéquat des ravageurs.

Dans le cadre de sa contribution à la levée de ces contraintes, les OPA de la filière maïs devront travailler à améliorer les mécanismes d'expression anticipative des besoins en intrants des producteurs.

Renforcement des stratégies d'accès au marché et au financement pour les petits producteurs

Les producteurs de maïs sont pour la plupart confrontés aux difficultés d'accès à des marchés rémunérateurs. Les offres de conseil agricoles qui leur sont proposés intègrent trop peu le conseil d'accès au marché.

- *Les OPA et en l'occurrence l'UDP Maïs devra mettre en place des services de conseil agricole orientés vers l'accès au marché*
- *Un plaidoyer devra être fait en direction des du MAEP pour un renforcement du dispositif humain en charge de l'accompagnement des exploitations agricoles à niveau des ATDA notamment pour faciliter l'accès aux financements pour les agriculteurs.*

L'état des lieux des services fournis met en évidence un déficit d'accompagnement des producteurs, notamment les plus vulnérables, dans la formulation de dossiers de microprojets à soumettre aux niveaux des différents instruments de financement de l'agriculture qui existent aussi bien à travers le FNDA qu'au niveau des autres acteurs tels que le ProCAD.

Il importe de renforcer et d'encourager la PNOPPA, la FUPRO et le GEA dans la mise en place de dispositif d'accompagnement des producteurs dans la formulation et la présentation de dossiers de microprojets à soumettre au FNDA.

Amélioration de la disponibilité d'infrastructures marchandes au profit de la filière

La prédominance de l'approche individuelle de commercialisation des produits réduit les capacités des petits producteurs à accéder à des offres commerciales plus intéressantes. Les

capacités des organisations de base à valoriser les opportunités marchandes qui leurs sont offertes sont fortement dépendantes de leurs capacités à regrouper les productions des petits producteurs. Pour cela, la disponibilité d'infrastructures adéquates pour cette activité est primordiale.

Les OPA devraient participer plus activement aux efforts de planification de mise en place des infrastructures de stockage et leur gestion transparente et rentable.

Participation aux actions de régulation des marchés de maïs

Dans la mise en œuvre de sa volonté de garantir la sécurité alimentaire au plan national, l'Etat a mis en place un système d'alerte précoce qui renseigne sur les niveaux des stocks de denrées alimentaires. L'activation de l'alerte précoce est ressentie négativement par les agriculteurs notamment dans leurs démarches d'accès aux marchés des pays voisins, généralement plus rémunérateurs. La levée des interdictions d'exportation du maïs correspondent souvent aux périodes de baisse de la demande du marché extérieur.

Les OPA de la filière, dans une dynamique de contribution à un meilleur fonctionnement doivent pouvoir participer au suivi des stocks et à la régulation des flux sortant de maïs de manière à renforcer les économies familiales.

9. AMELIORATION DE LA FILIERE MANIOC DANS LE POLE 6

9.1 CARACTERISATION DU POLE 6

Le Pôle 6 couvre le département du Plateau. Il est composé des communes de Pobè, Kétou, Sakété, Adja-Ouèrè et Ifangni. C'est une zone de diversification de palmiers à huile et de vivriers. En plus, des cultures locomotives que sont le palmier à huile et le maïs, le manioc et le riz y seront également développées.

En ce qui concerne la filière manioc, diverses investigations et études affirment que le manioc est la plante à racine la plus cultivée et la plus consommée dans les milieux ruraux et périurbains.

D'après les tendances de consommation alimentaire sur cette dernière décennie, le manioc apparaît comme la deuxième source de glucide au Bénin après le maïs. Cette culture a le double avantage d'être aussi bien une culture vivrière que de rente. Cette importance du manioc s'est traduite par la mise en place d'un certain nombre de projets et de programmes de promotion des plantes à racines et tubercules dont le manioc. La recherche sur les équipements de transformation et les technologies de conservation du manioc a réalisé d'importants progrès. Mais en dépit de ces performances, force est de constater que la maîtrise des technologies améliorées de production et de transformation reste encore un objectif à atteindre.

Tableau 9 : Forces et faiblesses de la filière manioc dans la commune d'Adja Ouèrè

Maillons de la filière	Forces	Faiblesses
Fourniture d'intrants spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> - Centre de recherche de Niaouli (des sites de RD qui travaillent directement avec les producteurs) - Mise au point de 2 variétés douces phares sont vulgarisées (BEN 86052 et RB 89509) - Développement des variétés à chair jaune (riche en bêta carotène) - Existence de producteurs semenciers à Adja Ouèrè - Formation des semenciers sur les vitro plant avec mise en place de groupement des producteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas d'organisation au niveau national pour les semenciers de manioc - Faible valorisation des résultats des recherches - Anticipation des besoins des campagnes à venir - Indisponibilité de variétés performantes pour les producteurs - Persistance de la TMS572 (variété amère) dans la zone d'Ikpinlè
Production	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilité des terres - Bonne adéquation des conditions climatiques - Engouement des producteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Prédominance de variétés locales peu performantes - Faible mécanisation de la production - Inorganisation des producteurs
Transformation	<ul style="list-style-type: none"> - Existence d'équipementiers locaux - Facilité de création de revenu pour les femmes 	<ul style="list-style-type: none"> - Enclavement des sites de production (accessibilité physique à la matière première)

Maillons de la filière	Forces	Faiblesses
	<ul style="list-style-type: none"> - Redynamisation des organisations de transformatrices avec l'appui d'ACMA 	<ul style="list-style-type: none"> - Non maîtrise des techniques de transformation (diversification des non produits finis) - Précarité des ateliers de transformation (infrastructures et équipements) - Manque de financement adapté - Baisse de fonctionnement des organisations existante
Commercialisation	<ul style="list-style-type: none"> - Consommation locale des produits issus de la transformation 	<ul style="list-style-type: none"> - Dégradation des voies d'accès aux marchés - Baisse du prix du gari sur le marché (réduction du marché nigérian)

Parallèlement, la demande régionale en produits dérivés de manioc demeure énorme et rien ne laisse croire à une inversion de cette tendance dans les années à venir. Le Bénin gagnerait donc à promouvoir le manioc tant pour la sécurité alimentaire que pour l'entrée de devises, d'où la place accordée à cette filière dans les différents documents stratégiques de pilotage du secteur agricole.

9.2 CARTOGRAPHIE DES ACTEURS CLES.

L'environnement de développement de la filière manioc au Bénin et plus particulièrement dans le département du Plateau est caractérisé par l'intervention d'une diversité d'acteurs tant du service public que du privé.

- Les services du public : Il s'agit principalement de la DDAEP Plateau et de l'ATDA 6 qui à travers leurs cellules de proximité fournissent des différents services qui relèvent de leurs attributions. Pour ce qui est du FNDA, il s'appuie sur l'ATDA pour opérationnaliser son appui au développement des filières agricoles en accord avec les orientations nationales en la matière. On note aussi les organisations du système national de recherche (INRAB/CRA Sud, Universités, ...) qui interagissent avec les différents acteurs pour contribuer à développer des solutions à différentes contraintes relevant de leurs domaines.
- Les acteurs du privé : il s'agit principalement des producteurs, des transformateurs et des commerçants de manioc et ses produits dérivés. Il faut noter qu'en dépit des actions de différents projets et programmes dans le département et dans la commune, la structuration des acteurs est encore à ses débuts. Différentes organisations généralistes et parfois spécifiques au maillon de la transformation ont existé. Mais très généralement, la fin des projets et programmes qui ont soutenu leurs existences a fragilisé les dynamiques collectives promues.
- Différents projets et programmes en activités dans la commune œuvrent à améliorer de diverses manières les performances de la filière manioc. Il s'agit en particulier de PASAFRED mis en œuvre par le GEA, d'ACMA, de l'USADF.

La figure ci-dessous présente sous une forme synthétique la cartographie des acteurs de la filière manioc dans la commune d'Adja Ouèrè.

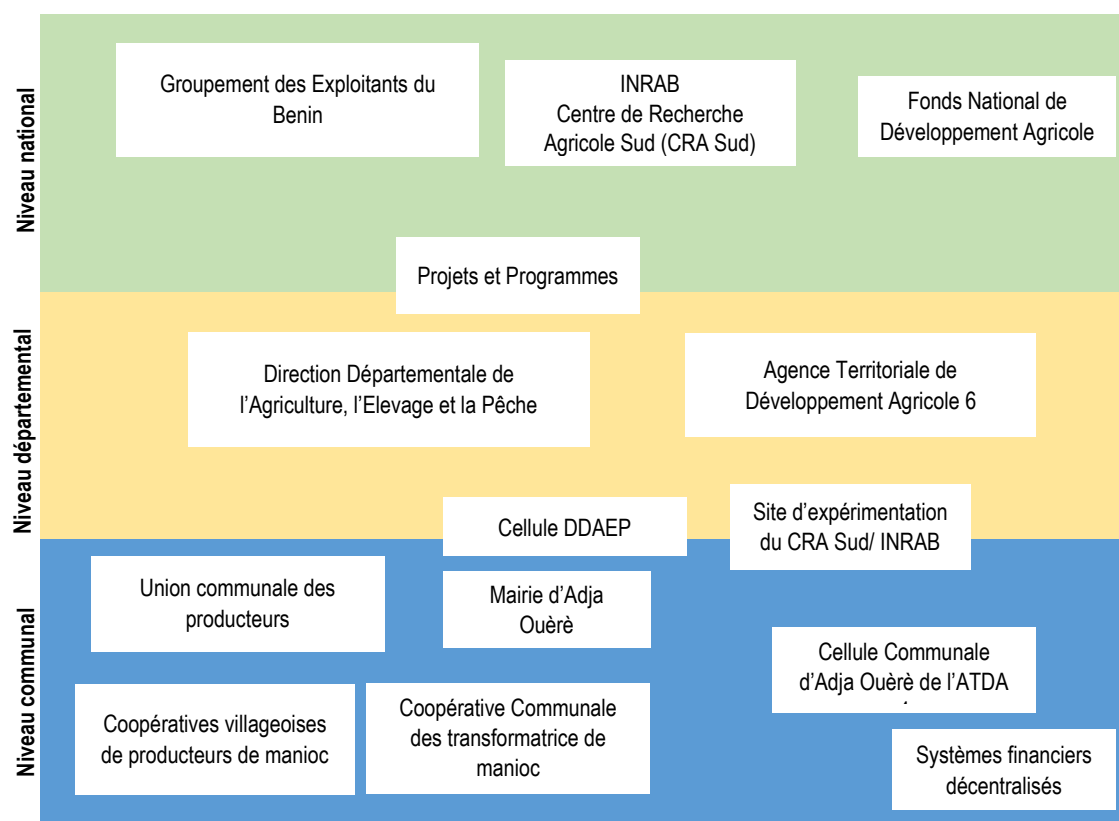


Figure 6 : Cartographie des acteurs de la filière manioc dans la commune d'Adja Ouèrè

9.3 ARRIMAGE DES OPA AVEC LES NOUVELLES STRUCTURES MISES EN PLACE ET AUTRES FOURNISSEURS DE SERVICES

L'offre des structures d'Etat pour le développement de la filière manioc dans le Plateau et particulièrement dans la commune d'Adja Ouèrè concerne :

- des actions d'amélioration de la productivité (accès aux facteurs de production, suivi-conseil technique) ;
- la structuration des acteurs ;
- la facilitation de l'accès au marché pour le manioc et ses produits dérivés.

Dans l'effectivité, ces appuis sont encore désirés. La cellule communale de l'ATDA travaille avec les producteurs pour redynamiser le réseau des OPA dans la filière manioc. Si des progrès sont notés pour ce qui concerne les transformatrices, les autres maillons sont encore à la traine.

Du point de vue de l'accès aux semences améliorées de manioc, le CRA Sud à travers son unité de recherche spécialisée Manioc a mis en place des vitro-plants et formé des multiplicateurs sur l'ensemble du territoire y compris dans la commune d'Adja Ouèrè. Mais l'inorganisation des acteurs de ce maillon (fourniture d'intrants spécifiques) limite les capacités des acteurs de la filière à valoriser les acquis de la recherche qui sont disponibles. La mise en place d'une organisation pour les multiplicateurs de semences de manioc, comme il en existe dans d'autres communes, devra fortement améliorer l'accessibilité aux variétés améliorées de manioc.

Au niveau des autres maillons, l'ATDA et la DDAEP manquent d'interlocuteurs représentatifs des acteurs. Cela réduit les possibilités de valorisation des opportunités de renforcement de la filière portées par les institutions publiques mais aussi par les projets, programmes et ONG.

Cependant, il convient de mentionner qu'à travers des appels à projets, le FNDA offre des opportunités de financement à partir de ses guichets 2 et 3 qui sont souvent sollicités par les acteurs.

9.3.1 Analyse du rôle et de la livraison des services offerts.

Les réformes dans le secteur agricole dans les conceptions ont identifié les différents acteurs devant participer à l'animation du secteur. Il est aussi clairement défini les rôles et interactions attendus des acteurs.

A chaque Pôles de Développement Agricole (PDA) correspond une Agence Territoriale de Développement Agricole (ATDA) qui porte le développement des filières. Chaque ATDA est organisée en Cellules Communales. La Cellule Communale est l'unité opérationnelle des ATDA au niveau de chaque commune. Elle intervient notamment au niveau des arrondissements et des villages à travers les prestataires privés. La cellule communale est dirigée par un Chef Cellule, assisté d'une équipe composée de Techniciens Spécialisés et de Conseillers Filières selon les spécificités de la commune.

Pour le conseil agricole par exemple, il est prévu que chaque Zone Agricole soit animée, sous l'autorité de l'équipe de coordination des activités de Conseil Agricole du prestataire contractant avec l'ATDA, par un Conseiller Filière ou autre conseiller à qui revient la responsabilité de coordonner les activités de tous les conseillers agricoles positionnés dans sa Zone Agricole. Il est organisé mensuellement une réunion des Techniciens Spécialisés de la Cellule Communale pour évaluer et programmer les activités de conseil agricole dans chaque zone d'intervention. Le Conseiller Filière rend compte au cours de cette rencontre des activités de sa zone à la réunion mensuelle des Techniciens Spécialisés de la Cellule Communale. Ce compte rendu présentera le point des activités menées par l'ensemble des conseillers de chaque zone, les écarts de réalisation, de même que les difficultés rencontrées et les approches de solution appliquées.

9.3.2 Identification des cycles de planification et bilan des DDAEP

Les différentes institutions mises en place dans le cadre des réformes opèrent selon un cycle annuel de planification. Ces planifications se fondent principalement sur la mise en œuvre d'actions entrant dans leurs domaines de compétence et en accord avec les stratégies de développement des filières. Les planifications élaborées au niveau des structures sont soumises à une première validation par le Conseil d'Administration de l'institution. Au regard de la composition du CA qui intègrent les responsables de OPA, il s'agit d'une opportunité pour elles de faire prendre en compte les préoccupations qui sont les leurs à cette étape de l'élaboration. Chacune des structures dispose d'une cellule de suivi-évaluation qui assure une veille opérationnelle de la mise en œuvre des planifications et la coordination des actions de réédition de compte.

9.4 OPPORTUNITES DE MARCHE

En plus du manioc à l'état frais, les principaux produits dérivés du manioc les plus commercialisés sur les marchés locaux sont le gari ordinaire et le 'lafun'. Les circuits de

commercialisation aussi bien du manioc que de ses dérivés sont pour l'essentiel encore peu structurés et dominés par l'informel. Les produits sont échangés sur les marchés locaux à périodicités fixes et les prix connaissent souvent une grande fluctuation. Les tentatives d'organisation de la collecte et de la vente groupée, incluant l'accès aux marchés institutionnels, n'ont pas été concluantes. Certaines initiatives d'association ou de regroupement en réseaux de commercialisation sont axées sur la conquête de parts sur les grands marchés du pays et des marchés frontaliers.

Dans le cadre de la commercialisation du manioc et de ses dérivés, les marchés d'Ikpilè, de Malanville et de Cotonou sont les pôles de convergence les plus importants au regard des zones de production qui les alimentent.

La diversification des produits issus de la transformation du manioc constitue aussi une opportunité d'accroître le marché de commercialisation du manioc. Ainsi, au lieu d'avoir une offre limitée au gari ordinaire, au *lafun* et dans une moindre mesure le tapioca, les unités de transformation locales pourraient s'investir dans la production de gari *sohoui*, de farine de manioc panifiable, de biscuits et autres amuse-bouche à base de manioc. De plus grande unité de transformation pourraient être promues pour la production d'alcool à usages multiples (alcool pharmaceutique, alcool à brûler, ...).

Différentes observations des marchés du département des Plateau et plus largement du Sud Bénin font état d'une diminution du trafic de produits issus de la transformation du manioc et aussi d'une baisse des prix unitaires. Ce fait, concomitant avec la dévaluation du Naira au Nigéria serait une réponse conjoncturelle à la situation économique dans ce pays voisin. Cependant, la demande et les prix de ces denrées ont peu varié sur les autres marchés de la sous-région, notamment au Niger et au Burkina Faso.

Sur le plan régional, le Bénin appartient à deux ensembles économiques régionaux : l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui se sont dotés d'un schéma de libéralisation des échanges. Cette disposition est favorable à la prospection active d'opportunités commerciale dans l'espace communautaire.

9.5 RECOMMANDATIONS POUR L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE DES CHAINES DE VALEUR ET L'INSERTION/MAINTIEN DURABLE DES FEMMES ET DES JEUNES AU SEIN DE CELLES-CI.

Amélioration de l'accès aux semences améliorées de manioc

L'une des contraintes unanimement évoquées par les acteurs rencontrés est relative à la faible disponibilité de semence pour les producteurs. Cela se manifeste par l'utilisation prépondérante de variétés traditionnelles à faible rendement et par endroit de variétés amères, pendant que des résultats positifs de la recherche attendent d'être valorisés.

Les actions à mettre en œuvre pour rendre les semences de manioc plus accessibles pour les producteurs devront viser l'accroissement de la production locale de semences en :

- *rendant opérationnel des multiplicateurs de semences de manioc existant dans la commune ;*
- *formant de nouveaux multiplicateurs de semences de manioc dans la commune ;*
- *développant un service de conseil technique orienté spécifiquement vers les producteurs de manière à susciter la demande de semences de variétés améliorées.*

Organisation des acteurs dans tous les maillons de la filière manioc

Du point de vu de l'organisation des acteurs de la filière, l'état des lieux révèle un manque d'interlocuteurs représentatifs des différents maillons de la filière. En conséquence, nombre d'opportunités d'investissement et d'amélioration des performances de la filière ne sont pas valorisées.

Les réseaux d'OPA existants devront, en collaboration avec la DDAEP, fournir les appuis et facilitations nécessaires aux acteurs de la filière pour leur structuration au niveau de chacun des maillons.

Développer des interfaces d'échanges entre les acteurs des différents maillons en vue de l'harmonisation des stratégies des acteurs mais aussi une anticipation des besoins de matière première pour les maillons en aval

Renforcement de la technologie de transformation du manioc

Dans le Plateau et plus particulièrement dans la commune d'Adja Ouèrè, la diversité de produits issus de la transformation du manioc est très faible en comparaison avec le potentiel disponible au plan national et les caractéristiques de la demande. Le gari ordinaire et le "lafun" sont les deux principaux produits dérivés du manioc connus. Cela est la conséquence à la fois d'un manque de formation au transformatrices de manioc et d'un déficit technologique (infrastructures et équipements de transformation du manioc).

Il sera bénéfique pour la filière et pour l'inclusion des femmes (i) que des actions de formation sur différents produits dérivés du manioc soient organisées au profit des femmes transformatrices et (ii) qu'il soit mis en œuvre un plan d'investissement pour l'amélioration des unités familiales et des coopératives de transformation de manioc.

Renforcement des services aux membres

En dépit des efforts fournis par les différents intervenants pour l'amélioration de la filière, le maillon de la transformation ploie sous le poids des contreperformances des infrastructures et équipements disponibles. La fragilité des capacités financières des exploitations familiales n'est par ailleurs pas de nature à leurs permettre d'envisager des solutions individuelles d'améliorations de plateaux technologiques dédiés à la transformation.

Les OPA de base, dans une dynamique de développement de services économiques en faveur de leurs membres devront s'investir dans la mise en place d'unités de prestation de service de transformation du manioc. La promotion des Coopératives d'Utilisateurs de Machines Agricoles (CUMA) ou de PME spécialisées dans la fourniture de tels services sera une option d'avenir.

L'état des lieux des services fournis met en évidence un déficit d'accompagnement des producteurs, notamment les plus vulnérables, dans la formulation de dossiers de microprojets à soumettre aux niveaux des différents instruments de financement de l'agriculture qui existent aussi bien à travers le FNDA qu'au niveau des autres acteurs tels que le ProCAD.

- *Il importe de renforcer et d'encourager la PNOPPA, la FUPRO et le GEA dans la mise en place de dispositif d'accompagnement des producteurs dans la formulation et la présentation de dossiers de microprojets à soumettre au FNDA.*
- *Un plaidoyer pourra aussi être initié en direction du FNDA et du MAEP pour la définition de règles de cofinancement avantageux pour les femmes et les jeunes, en se fondant sur leurs capacités de mobilisation de ressources plutôt limitées.*

Facilitation de l'accès au marché pour le manioc et ses produits dérivés

Depuis quelques années, on observe un rapetissement de la demande de produits issus de la transformation du manioc notamment vers le marché extérieur (marché nigérian en particulier). Cette situation est en partie la conséquence de la dévaluation récente de la monnaie nigériane.

- *Le GEA devra œuvrer au développement de cluster autour de la filière manioc. Pour cela il lui faudra au besoin, envisager une extension de ses actions dans une aire géographique plus large que la seule commune d'Adja Ouèrè.*
- *Il conviendrait de mener des faire une prospection de marchés vers les autres pays de l'espace UEMOA et de développer de liens d'affaires avec ces pays où une demande existe pour les produits issus de la transformation du manioc.*

10. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Renforcement des services de conseil agricole

A Djidja comme à Adja Ouèrè, il est apparu un besoin d'accompagnement des producteurs en matière d'accès au marché. Ce besoin s'exprime en termes de prospection de marché et de développement de liens d'affaires entre les acteurs des filières sur le marché national et Sous-Régional mais aussi en termes de plaidoyer à l'endroit de l'Etat pour le contrôle des flux sortants de produits agricoles.

- *Les OPA doivent mettre en place différents mécanismes pour apporter des réponses efficaces aux attentes des petits producteurs en matière d'accès au marché et d'accès au financement agricole. Il s'agira d'appuyer le réseau d'OPA de base dans les communes pour mobiliser et suppléer au déficit de ces conseils agricoles.*
- *La PNOPPA, la FUPRO et le GEA devront mettre en place de dispositif d'accompagnement des producteurs dans la formulation et la présentation de dossiers de microprojets à soumettre au FNDA.*

La question de la viabilité financière des offres de conseil agricole reste un point essentiel. Le besoin d'obtenir des fonds publics afin de rendre les conseils agricoles financièrement viables peut se justifier par le fait que l'information générale sur le conseil agricole tel que défini par la SNCA 2 constitue un bien public.

- *La PNOPPA devra, dans chacune des communes d'intervention, œuvre à une meilleure implication des ATDA et leurs démembrés à la mise en œuvre du PASAFRED.*
- *La PNOPPA, la FUPRO et le GEA devront alors plaider pour la mobilisation de ressources publiques au niveau du MAEP, en vue de la fourniture des services de conseil agricole adapté à la demande des agriculteurs.*

Les partenariats public-privés peuvent représenter une voie à suivre car cela leur permettra d'utiliser la complémentarité des acteurs publics et privés. La libre diffusion de l'information de base peut être soutenue par des fonds publics tout en vendant une information plus détaillée ou spécifique (par exemple l'analyse du marché, les normes de qualité, le conseil individuel) et en fournissant des services générateurs de revenus (par exemple le courtage, le warrantage,...).

Amélioration de l'accessibilité aux services financiers

L'accès aux offres de financement du FNDA est encore très limité pour beaucoup de producteurs en raison des insuffisances qualitatives des dossiers de microprojets qu'ils soumettent et de clés de co-financement pas assez sensibles aux groupes défavorisés.

- *Un plaidoyer devra être fait en direction du MAEP pour un renforcement du dispositif humain en charge de l'accompagnement des exploitations agricoles à niveau des ATDA notamment pour faciliter l'accès aux financements pour les agriculteurs.*
- *Un plaidoyer pourra aussi être initié en direction du FNDA et du MAEP pour la définition de règles de cofinancement avantageux pour les femmes et les jeunes, en se fondant sur leurs capacités de mobilisation de ressources plutôt limitées.*

Renforcement des capacités de dialogues public-privé pour l'agriculture

Les OPA d'envergure nationale assurent une présence optimale dans les processus de dialogue multi acteurs impliquant l'agriculture. Cette participation peut être renforcée avec une amélioration de leurs capacités à construire des argumentaires basés sur des données de terrains. Il est de notoriété publique que les performances de l'agriculture béninoise sont tributaires des conditions climatiques. En conséquence, les décisions conjoncturelles de limitation et d'autorisation des flux de denrées vers les pays voisins en vue de préserver la sécurité alimentaire apparaissent assez souvent comme des facteurs réducteurs de la rentabilité économique des filières.

Un mécanisme de suivi des stocks alimentaires et de préalerte pour la sécurité alimentaire devra être mis en place par les OPA en vue d'améliorer leurs capacités de participation aux décisions conservatoires de l'Etat sur les flux sortants de denrées alimentaires.

Accompagnement à la structuration des acteurs des filières

La structuration des acteurs des filières sous-entend la mise en place d'organisations représentatives des catégories d'acteurs mais aussi leur reconnaissance officielle par l'Etat. L'état de lieux met en évidence des insuffisances diverses dans chacune des deux filières tant du point de vu de la structuration des acteurs que de leur préparation à contribuer efficacement à l'amélioration des performances techniques et économiques des filières.

- *Il est urgent que les OPA déjà bien structurées comme la PNOPPA, GEA et la FUPRO mobilisent les appuis des services publics (DDAEP notamment) pour accompagner la structuration des acteurs des filières notamment la filière manioc où beaucoup d'opportunités sont sous valorisées.*
- *Les OPA des différentes filières doivent être accompagnées pour l'élaboration de plans d'actions stratégiques et opérationnels qui leur permettront de structurer leurs contributions à la promotion des CVA.*
- *Un accompagnement spécifique devra être fourni aux producteurs individuels pour la mutation de leurs exploitations vers des entreprises agricoles*

La mise en œuvre de ces différentes recommandations contribuera sensiblement à accroître les capacités des petites exploitations, les femmes et les jeunes agriculteurs à accéder aux opportunités qu'offre la réforme en cours dans le secteur agricole béninois. Cependant, les différentes organisations professionnelles agricoles du Bénin ne disposent pas encore des capacités financières nécessaires pour leur mise en œuvre.

La PNOPPA, le GEA et la FUPRO devront travailler à mobiliser leurs partenaires techniques et financiers comme le PASAFRED en vue de la mobilisation des ressources financières nécessaires pour la mise en œuvre des présentes recommandations.

11. CONCLUSION

Depuis 2016 le Bénin a engagé une réforme de l'environnement porteur du secteur agricole. Dans le cadre de cette réforme, il a été procédé à la restructuration de l'environnement institutionnel par la liquidation de certaines structures, et la mise en place de nouvelles structures dans une logique de rationalisation et de séparation des attributions notamment entre les fonctions régaliennes et l'appui opérationnel à la promotion des filières.

Cette réforme, en l'état actuel de sa mise en œuvre a permis l'installation des différentes institutions du service public en charge de son pilotage. Il faut cependant noter que toutes ces institutions ne disposent pas encore des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à l'optimisation de leurs actions et interventions au service du développement de l'agriculture béninoise.

Au plan des acteurs du secteur privé et de la société civile, les OPA ont une contribution majeure à apporter aussi bien en tant que bénéficiaires des réformes mais aussi et surtout en tant que parties prenantes de leur mise en œuvre. Ainsi, elles pourront assumer diverses fonctions et fournir des services à valeurs ajoutées au bénéfice de leurs membres notamment en matière de conseil agricole, d'appui à la structuration et à la reconnaissance officielle des organisations et par une participation active et efficace au dialogue public-privé.

Dans sa logique de renforcement des dynamiques agricoles selon l'approche CVA et l'outil cluster, la réforme offre l'opportunité aux exploitations familiales de renforcer les interactions économiques entre elles. Au niveau des filières maïs et manioc, dont l'importance au plan de la sécurité alimentaire et nutritionnelle n'est plus à démontrer, les opportunités pour les exploitations familiales et leurs organisations se présentent principalement à divers niveaux.

Un des constats importants de cette étude est relatif à un degré de méconnaissance assez élevé des réformes au niveau des femmes et leurs organisations. Un besoin de communication sur le contenu des réformes et les rôles des différentes institutions mises en place puis des opportunités qu'elles offrent pour les agriculteurs s'avérerait fort utile. Il conviendrait que les OPA, en s'appuyant sur les organisations de femmes (ANAF, coopératives de formatrices, ...).

Pour la mise en œuvre de ces recommandations, il importera pour les OPA de mobiliser à court terme, le soutien notamment financier, de l'Etat à travers le MAEP et de leurs partenaires techniques et financiers. A moyen et long terme, elles devront mettre en œuvre des stratégies de mobilisation de ressources internes pour répondre aux exigences de pérennisation de leurs offres de services à l'agriculture familiale.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ACMA 2 : Fiche informative pole d'entreprise agricole (PEA) : PEA Gari Adja Ouèrè, 9p
- CEDEAO, 2016, Catalogue Régional des Espèces et Variétés Végétales CEDEAO-UEMOA-CILSS, 14p
- Enabel, 2019, Projet de Guide d'accompagnement et de suivi de la gestion des investissements agricoles communaux (IAC) et du FADeC – Agriculture, 38p
- GECA-PROSPECTIVE, 2017, Propositions détaillées pour la mise en place et l'opérationnalisation des agences territoriales de gestion des pôles de développement agricole : annexe 3 caractérisation approfondie des PDA, 64 p
- GECA-PROSPECTIVE, 2017, Propositions détaillées pour la mise en place et l'opérationnalisation des agences territoriales de gestion des pôles de développement agricole : Rapport principal, 91 p
- Golf Expertise, 2018, Etude de faisabilité technique, économique, sociale et environnementale du programme de relance de la filière manioc au Bénin : Programme de Relance de la Filière Manioc au Bénin (PNDF-Manioc 2018-2021), 146 p
- Golf Expertise, 2018, Rapport d'Etudes de faisabilités technique, économique, sociale et environnementale : Programme national de développement de la filière maïs au Bénin, (PNDF-Maïs 2018-2021) ; 168 p
- MAEP, 2011, Cadre institutionnel de mise en œuvre du plan stratégique de relance du secteur agricole, 29p
- MAEP, 2017, Cadre institutionnel d'orientation et de suivi du secteur agricole, 24 p
- MAEP, 2017, Cadre programmatique du secteur agricole ; 154p
- MAEP, 2019, Rapport de mission de suivi et de localisation des investissements agricoles communaux dans le cadre des FADeC-Agriculture 2015- 2018, 114p
- MEAP, 2017, Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) : Orientations stratégiques 2025 Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle PNIASAN 2017 – 2021, 132 p
- République du Bénin, 2016, DECRET N° 2016 -065 DU 10 MARS 2016 portant approbation des statuts de l'Agence de Développement de la mécanisation agricole (ADMA SA).
- UPA DI, 2018, Rapport de mission d'appui à l'opérationnalisation du Fonds National de Développement Agricole du Bénin (FNDA), 19 p
- WANKPO E., AGUEMON D. ; 2012, Rapport d'Etude du marché du manioc et de ses dérivés au Bénin, VECO

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Nom	Titre	Lieu	Téléphone
PEDRO Ernest	Secrétaire Permanent de la PASCiB	Cotonou	97 60 46 64
Nicolas ADANDE	Coordinateur du GEA-Bénin	Djèrègbé	96 80 62 89
Maxime GOUSE	DG/DLROPEA	Cotonou	97 81 13 48
Aimé TOVIZOUKOU	Président GEA-Bénin	Adja-ouéré	97 09 99 27
AMOUSSOU Prosper	Chargé des enquêtes et du Suivi Evaluation	Bohicon	95 56 75 27
ADAMOU Katoumi	Membre de l'ANaF-Bénin	Bohicon	97 15 72 97
AGUIYA Athanase	Président FUPRO	Bohicon	95 85 48 18
AYLARA Louise	Présidente ANaF-Bénin	Bohicon	97 17 67 35
Elisabeth ZOUNON	Chef service de la législation rurale et des affaires foncière	Cotonou	97 23 43 58
Justin EDAH	Chef service des études et de la prospective (SEP)	Cotonou	97 83 85 65
AKADIRI Ousmane	Chef service formation/CNAB	Cotonou	96 63 09 70
GADO Moubarack	Chef service Documentation et communication/CNAB	Cotonou	97 72 73 92
Odilon ZOHOUN	Collaborateur SEP/DPP/MAEP	Cotonou	97 73 80 55
VIGAN Olivier	DG FNDA	Cotonou	97 08 37 69
ALLA Bienvenu	Directeur des opérations FNDA	Cotonou	97 68 18 84
CHABI SINA A. Lionel	SG/CNAB	Cotonou	97 16 38 05
AGUEH Damien	Directeur de la DQIFE	Cotonou	97881485
MAMA Abdou	Chef service des innovations, à l'appui au conseil agricole	Cotonou	95774343
GNANWO Toussaint	Conseiller Maïs Cellule Communale de Djidja	Djidja	95 50 00 51
GBODO Florence	Conseiller Maïs Cellule Communale de Djidja	Djidja	95 35 08 87
ODJRADO Clémence	Conseiller Maïs Cellule Communale de Djidja	Djidja	61 47 08 35
ADJAMIN Minanon	Président UCP Maïs Djidja	Djidja	97 53 10 80
ZONDO Bertin	Président UDP Maïs Zou	Djidja	97 04 84 79
DJODJO Eloi	Technicien UCP Djidja	Djidja	97 64 93 89
NOUDEVIIWA Médard	Secrétaire Général FNPM	Ifangni	97 12 61 06
SERO Moïse	Président FNPM	N'Dali	95 03 95 71

AGONGLO Jules	INRAB/ Recherche Maïs	Niaouli	95 94 27 25
OLODO Nestor	INRAB/ Recherche Manioc	Niaouli	66 12 47 03
MIKPON Toussaint	INRAB/ Recherche Manioc	Niaouli	95 40 74 20
HOUNSA Calixte	ATDA 4	Parakou	97 21 81 30
GOUTHON Pierre	Producteurs de manioc	Tatonnonkon	97 05 20 34
NOUATIN Thérèse	Présidente Transformatrice de manioc	Adja Ouèrè	97035526
SEKO DENIS Sylvain	ATDA 2	Kandi	94 55 16 25
ACHIMI	Conseil Manioc	Adja Ouèrè	97 65 03 53
AGOGNON Gérard	DG ATDA 6	Pobè	
ONILOUDE	DDAEP Plateau	Pobè	